

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice
cu participare internațională
22 mai 2015*

COMITETUL ORGANIZATORIC

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

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

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Direcție știință și cooperare internațională, secretar științific

Maria STRECHII - doctor, conferențiar universitar, director Departament Învățământ Superior

Aurelia ȚEPORDEI - magistr, director Departament Dezvoltare Profesională

Ion DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative

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

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

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

Teodora GHERMAN - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră tehnologii informaționale aplicate

Mihai MANEA - șef Secție activitate editorială

Tudor LEANCĂ - șef Direcție generală logistică

Ludmila ANDRIEVSCHI - magistr, șef Direcție managementul personalului și relații publice

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN - magistr, șef Bibliotecă

Svetlana IVANU - șef Direcție planificare și evidență contabilă

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, conferință științifico-practică cu participare internațională (2015 ; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2015 / com. org.: Andrei Groza [et al.]. – Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. – 481 p.

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

ISBN 978-9975-3019-3-0.

351/354(082)

T 43

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

MESAJ

adresat participanților la Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice” din 22 mai 2015

Calitatea transformărilor din societate este determinată în cea mai mare parte atât de activitatea administrației publice centrale cât și a celei locale.

Problemele apărute în ultima perioadă, completate de cele moștenite de la vechiul sistem, vor putea fi soluționate doar dacă se va reuși modernizarea și eficientizarea activității tuturor organelor administrației publice, avansarea acestora la un nivel performant, corespunzător standardelor europene.

Deschiderile noi, propuse de comunitatea europeană, urmează a fi examinate, ajustate la realitățile existente și implementate în cele mai restrânse termene. Cu regret, timp pentru a ne mișca încet, practic, nu mai există.

Pentru a reuși, este nevoie de a mobiliza toate forțele care au dat dovadă de capacități de restructurare eficientă și rezolvare a situațiilor complicate, inclusiv comunitatea științifică, corpul didactic al instituțiilor de învățământ superior, cei mai buni profesioniști cu o bogată experiență acumulată de-a lungul anilor.

Un loc aparte în acest sens îl ocupă Academia de Administrare Publică care a reușit să devină un veritabil centru național de pregătire a funcționarilor publici și de dezvoltare profesională pentru toți cei care activează în organele administrației publice.

Tradițional, în fiecare an, în luna mai, Academia găzduiește de ziua fondării sale o Conferință științifico-practică cu participare internațională, în cadrul căreia sunt dezbătute cele mai stringente probleme ce țin de teoria și practica administrației publice, formulate modalități și căi concrete de rezolvare a acestora.

Conferința servește ca platformă de formulare și lansare a unor noi idei și viziuni argumentate științific de modernizare a întregului sistem administrativ.

Aici nu numai că se discută despre descentralizare, dezvoltare regională, servicii publice, autonomie locală, managementul resurselor umane, combaterea corupției, statul de drept, colaborare internațională, tehnologii informaționale ș. a., dar și se propun soluții ca toate aceste fenomene, situații, lucruri să fie gestionate în corespundere cu cele mai bune practici, în interesul tuturor cetățenilor.

Un succes aparte al conferinței poate fi considerat faptul că aceasta reușește să adune un număr tot mai considerabil de cercetători științifici, cadre didactice, doctoranzi și masteranzi, reprezentanți ai structurilor de diferite niveluri ale administrației publice atât din Moldova cât și din statele limitrofe.

Actualmente, societatea noastră se află în fața unor noi provocări, dar și a unor noi oportunități, realizarea cărora depinde de capacitățile celor care sunt implicați direct în activitatea organelor administrației publice, asigurarea științifică și metodologică a acestora.

În situația creată, dorim ca aportul participanților la Conferința științifico-practică desfășurată de Academia de Administrare Publică, la modernizarea administrației publice, edificarea unui stat european, să fie rezultativ și evident.

Succes și comunicări cât mai reușite.

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

ATELIERUL nr. 1

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

„RUMÂN” SAU „ROMÂN,” „RUMÂNIA” SAU „ROMÂNIA”

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

SUMMARY

The paper exposes a unique perspective regarding the history of the first communities and first state formations, including the emergence and evolution of the name of the Romanian people and their state. The author, in the analysis of written sources from the ancient and medieval periods, tries to argue that the correct name of the Romanian people would be Ruman and accordingly, of the state - Rumania.

O parte însemnată dintre vecinii României, atât din imediata apropiere cât și din depărtare, i-a numit și continuă să-i numească pe români *rumâni*, iar țara acestora - nu România, ci *Rumânia* (a se vedea: *rumân*, *Rumânia* - în limba rusă; *rumun*, *Rumunia* - în limba ucraineană; *rumun*, *Rumani* - în limba albaneză; *rumän*, *Rumänien* - în limba germană; *rumeen*, *Rumeenia* - în limba estonă ș. a. m. d.).

Francezii, englezii și alții, au utilizat anterior cuvântul *Rumânia*, apoi după formarea statului român în 1859, l-au înlocuit cu *România*.

Puține sunt persoanele care atrag atenția la faptul că aceste cuvinte percepute cu același sens sunt scrise și pronunțate diferit, iar dacă se mai găsește cineva, care încearcă să clarifice de ce se întâmplă așa ceva, nu găsește decât o singură explicație - specificul limbilor, în care cuvintele sunt utilizate, altfel spus, vinovat este factorul lingvistic.

De ce rumân, fiindcă, ar părea clar de ce român? Când și cum au apărut, au început a fi utilizate aceste cuvinte ca etnonime?

Analiza izvoarelor scrise ne arată că cuvântul *rumân* este cu mult, mult mai vechi decât cel de *român* și că *rumân* înseamnă - culoare rumână/ rumenă (nuanță a culorii roșii - n. n.). Cei care mai târziu au folosit cuvântul *român/români*, au dorit să arate că purtătorii acestui nume își datorează numele romanilor, că își trag rădăcinile de la romani.

Așadar, cu mult timp înainte de fondarea Romei (a. 753 î.e.n.), întreg teritoriul Europei, Asiei de Sud-Vest și Africii de Nord era populat de un singur neam divizat în mai multe formațiuni statale aflate la diferite trepte de dezvoltare economică, socială, militară și culturală.

Cei din centrul și nordul peninsulei Apenine, fiind veniți din regiunea munților Carpați și nordul peninsulei Balcani, aveau, practic, aceiași zei cu cei rămași acasă, printre care zeița *Rumâna*, ocrotitoarea nou-născuților și mamelor cu copii mici. Numele *Rumâna* provenea de la culoarea rumână/ rumenă a fructelor coapte de smochin care aveau forma unui sân de femeie - smochinul fiind copacul simbol al zeiței.

Existența cuvântului rumân/ rumen în acele timpuri îndepărtate ne servește ca dovadă, ca una din multiplele dovezi incontestabile, că acel mare și numeros neam era de obârșie strărumână, străromână dacă se dorește. Astfel, cuvântul rumân/ rumen nu există nici în limba latină, nici în cea italiană. DEX-ul limbii române, ca și în multe alte cazuri, ne induce în eroare când ne spune că acesta provine din franceză sau slavă, uitând că aceste limbi s-au format cu multe sute de ani mai târziu.

Probabil, foarte puțină lume cunoaște că Romul și Rem, fondatorii Romei, prin urmare și romanii, își datorează numele acestei zeițe, la fel ca și rumânii/ români de astăzi.

Astfel, conform legendei, păstrate și redată în câteva izvoare vechi scrise, frații gemeni, abia născuți, din cauza păcatelor mamei lor - *Silvia Rea*, fiica regelui *Numitor*, au fost puși într-un coș și aruncați în râul Albul, mai târziu redenumit în Tibrul, care tocmai se revărsa în urma unor ploi puternice (cuvintele *rea*, *numitor*, *albul* în forma dată și, corespunzător, în sensul - *femeie rea*; *rege împăciuitoare*, care îi aducea pe oameni la un numitor comun; râu cu apă albă, curată, se întâlnesc numai în limba rumână/ română - n. n.).

Plutind în voia vântului și a valurilor, coșul s-a agățat de un ram de smochin și, după retragerea apelor, pruncii au fost găsiți și salvați de un cioban care își păștea turma prin apropiere. Ținând cont de faptul că arborele era simbolul zeiței *Rumâna*, ocrotitoarea nou-născuților, frații au fost numiți Romul și Rem, scriși mai târziu în limba latină ca Romulus și Remus (limbă latină fiind inventată, a fost utilizată numai ca limbă oficială a statului, cetățenii simpli au continuat să vorbească limba strămoșească, limba străromână - n. n.).

Purtând aceste nume, frații se mai aflau și sub ocrotirea celui mai mare zeu al strărumânilor, a lui Jupiter, care de rând cu alte nume așa ca Tunetul, Fulgerul ș. a., mai purta și numele de Rumân.

Mai târziu, numele orașului Roma s-a extins asupra denumirii statului și cetățenilor acestuia. Astfel, de la Rumână/Rumânul s-a ajuns la Romul și Rem, apoi la Roma și romani.

Odată cu trecerea timpului, statul roman devenea tot mai puternic, iar cei ce se numeau romani deveneau tot mai numeroși.

Cu toate acestea, cea mai mare parte a celor învinși de romani nu au acceptat niciodată numele de roman, rămânând să-l poarte pe cel moștenit de la strămoșii lor.

Astfel, la sfârșitul secolului al III-lea - începutul secolului al IV-lea, după ce italicii pierduseră rolul de conducător în statul roman și locul lor l-au preluat traco-dacii din centrul și nordul Balcanilor, împăratul Galerius, de origine dac, a declarat că este dușmanul numelui de roman și că ar vrea să schimbe titlul Imperiul Roman în Imperiul Dac. [1]

La fel și Constantin cel Mare, pe care toate izvoarele scrise ni-l arată clar că era de origine dacă, se considera mai victorios decât Traian și Alexandru Macedon, fiindcă i-a învins pe romani, adică pe italicii.

Anume în perioada domniei sale, după acceptarea noii religii creștine ca religie oficială a statului, trecerea capitalei din Roma în noul oraș, Constantinopol, în centrul pământurilor populate de traco-daci s-a pus începutul utilizării noii denumiri a imperiului - *Imperiul Rumânilor* sau *Rumânia*.

De ce? Fiindcă traco-dacii se considerau copii ai zeiței *Rumâna* și, în pofida diferitelor denumiri după regiuni, după numele conducătorilor ș. a. m. d., toți își ziceau rumâni.

Separarea, la sfârșitul secolului al IV-lea, a Europei Centrale și de Vest de imperiu, venirea încolo la începutul secolului al V-lea a goților, crearea de noi formațiuni statale care nu se mai supuneau Constantinopolului, adică rumânilor, conduc la o nouă situație în teritoriul rămas în componența imperiului. Ponderea celor care își ziceau, se recunoșteau, ca rumâni devine covârșitoare.

Anume din aceasta perioadă, de la începutul secolului al V-lea, în toate actele oficiale ale statului, acesta începe a se numi *Rumania*, fiindcă în limba greacă litera „â” nu exista. Cei mai mulți însă, foloseau în lucrările lor forma prescurtată *Rum* de la care cetățenii erau numiți *rumi*.

Ca rumi se autenticau înșiși cetățenii care au păstrat această denumire de-a lungul veacurilor, în pofida schimbărilor ulterioare din limba greacă.

Noile comunități europene, care foloseau limba latină ca limbă comună a tuturor, nevăzând deosebiri între romanii de altă dată și rumânii din Constantinopol (și aceasta era adevărat, fiindcă aveau rădăcini comune - n. n.), au continuat să-i numească pe aceștia romani, iar statul lor - stat roman.

Toate izvoarele arabe scrise din acea perioadă, dar ele sunt destul de numeroase (a se vedea lucrările lui Ibn Abu al-Hacam, Abu Ismail Muhammad B Abu, Aba ar-Rașid al Bacuvi, Halal as -Sabi, Al-Hasan al-Safadi ș. a.), îi numesc pe cetățenii statului cu capitala în Constantinopol rumi/rumâni, iar țara - Rum/ Rumânia.

La fel și numeroasele neamuri ale slavilor, germanilor, turcilor, alte neamuri mai mici au început a-i numi pe cei din imperiu *rumâni*.

Astăzi, practic, nimeni nu mai știe că denumirea *Imperiul Bizantin* nu a fost cunoscută celor care au trăit în acel stat, că aceasta a fost inventată cu o sută de ani mai târziu după cucerirea Constantinopolului de către turci. Mai concret, termenul *Imperiul Bizantin* a fost inventat de istoricul german Hieronymus Wolf în anul 1557, pentru a face deosebire dintre perioada existenței statului cu limba latină ca limbă oficială și perioada cu limba greacă ca limbă oficială. [2]

Preluată după aceasta de istoricii de mai târziu din alte țări și repetată, probabil intenționat, în toate lucrările lor, a condus la aceea ca denumirea *Imperiul Bizantin/ Bizanț* să se înrădăcească atât de tare încât în prezent toți știu, vorbesc numai de *Imperiul Bizantin/ Bizanț* sau, în cel mai bun caz, de *Imperiul Roman de Răsărit* și nimeni nu-și mai amintește despre denumirile *rumân/rumâni* și *Rumânia* utilizate de cei care au trăit în acel stat de-a lungul a o mie și ceva de ani.

Confuzia, neclaritatea existentă astăzi în utilizarea corectă a acestor cuvinte, falsificarea istoriei, inclusiv a celei medievale a rumânilor s-a făcut mai târziu de către istoricii și politicienii neamurilor mai mari și puternice pentru a-și înnobila propria istorie, pentru a arăta că chiar dacă au existat cândva neamuri însemnate, cu istorii bogate, așa ca babilonienii, asirienii, egiptenii, romanii ș. a., acum acestea nu mai sunt.

Temelia marii falsificări s-a pus în secolele IX - XI, atunci când în Rumânia, în urma utilizării pe parcursul, aproximativ, a două mii de ani a limbii grecești, s-a constituit o pătură de oameni din rândul conducătorilor statului, celor bogați, clerului, corpului de comandă al armatei, reprezentanților științei și culturii, care vorbeau, scriau și gândeau în limba greacă și care, practic, nu mai înțelegeau limba rumână, limba strămoșilor lor.

Aceștia, pentru a se afirma, și în căutarea unor explicații de unde au apărut, au început a spune că sunt urmașii

așa-numiților eleni - nume folosit din cele mai vechi timpuri de una dintre cele mai numeroase și puternice comunități ale rumânilor din Balcani, care, de asemenea, au folosit ca limbă oficială limba greacă (rumânii eleni au fost cei care au inventat în prima jumătate a mileniului întâi î. e. n. limba greacă - n. n.).

Așa-numiții eleni, adică rumânii grecizați, în scopul de a se deosebi de confracții lor rumâni, care continuau să vorbească limba rumână și care erau mult mai numeroși, încep a-i numi pe aceștia blahi/valahi, ceea ce în limba greacă de atunci însemna, după cum am vorbit mai sus, rumân/rumen, de culoare rumână/rumenă. Ceva mai târziu, în secolele XI-XII, elenii care se considerau mai vechi decât rumânii/valahii și chiar decât romanii, recunosc că aceste două comunități au aceeași rădăcină și ca să arate acest lucru, fac unele modificări în alfabetul grec, una dintre care fiind schimbarea denumirii literei ω care se citea ca „u,” mai rar ca „ou.” Acesteia, după înlăturarea liniuței (căciuliței) de deasupra încep a-i zice „o,” în pofida existenței în alfabet a unei asemenea litere. Astfel, alfabetul grec s-a pomenit cu două litere „o” și fără litera „u,” în schimb Rumânia a devenit Romania și rumân - roman.

Elenii de astăzi nu au o explicație plauzibilă, clară de ce alfabetul lor are două litere de „o” și lipsește litera „u.” Ei „au uitat” adevărul istoric, ca și mulți alții, sperând că acesta nu va mai fi cunoscut niciodată.

Procesul de destrămare a comunității rumânești, început la sfârșitul secolului al IV-lea - începutul secolului al V-lea, a continuat în partea europeană sub loviturile confracțiilor lor (ale hunilor, avarilor, bulgarilor, rușilor - n. n.), ale slavilor și altor neamuri, iar în cea din Asia de Sud-Vest și Africa de Nord - sub cele ale arabilor, turcilor și altor neamuri unde o parte însemnată de rumâni a fost nimicită, alta - impusă să se refugieze în Europa și o parte mică, cu timpul, a fost asimilată complet sau aproape complet.

Această tragedie a poporului rumân, după cum arată izvoarele scrise, s-a datorat, în cea mai mare parte, nu atât tăriei forțelor invadatoare, cât slăbiciunii interne, cauzate de mișcările separatiste care nu au încetat niciodată până la momentul căderii marelui imperiu rumânesc sub loviturile turcilor.

Luptele fratricide atât dintre rumânii din Balcani, adică din cadrul imperiului rumânesc, dintre cei din nordul Dunării și dintre cei de pe ambele maluri ale Dunării, au condus la formarea de noi state rumânești, cum ar fi Bulgaria, Rusia și Ungaria, (acestea au fost state rumânești până: Bulgaria - în secolul al XIV-lea, Rusia - în secolul al XIII-lea și Ungaria - în secolul al XIV-lea - n. n.), destrămarea într-o măsură mai mare sau mai mică a acestora și formarea altor formațiuni statale. Astfel, în secolul al XIV-lea, în rezultatul unor asemenea lupte, din corpul statului rumânesc Ungaria, în care maghiarii jucau un rol secundar, se desprind cnezatele Țara Românească și Moldova.

Călătorii, negustorii, diplomații europeni, trecând prin aceste locuri și văzând că locuitorii de aici care se numeau rumâni, se asemănau după limba vorbită, modul de trai, cultură cu italienii și cu rumânii din Balcani (din Imperiul Rumân cu capitala în Constantinopol - n. n.) au conchis că și aceștia se trag din romani, mai ales, știind că cu mult timp în urmă romanii au stăpânit unele teritorii din dreapta Dunării.

Astfel, în lucrările, scrisorile, rapoartele de serviciu scrise în limba latină îi numesc pe rumânii din Țara Românească, Moldova și Ardeal, după cum era de așteptat, romani.

Aceste afirmații încep a fi susținute și de unii cărturari din Moldova și Țara Românească (Muntenia), impuși, în mare măsură, de declarațiile unor reprezentanți ai maghiarilor și slavilor, precum că dâșii sunt cei mai vechi și deci lor le aparține dreptul prioritar de a popula aceste teritorii.

Cu toate acestea, neamul ce locuia în Moldova, Muntenia, Ardeal și alte regiuni învecinate, se conștientiza ca neam rumânesc, iar reprezentanții săi se autentificau, își ziceau rumâni. Nu romani, nu români, ci rumâni.

Despre aceasta ne vorbește destul de clar scrisoarea lui Neacșu din 1521, cel mai vechi document păstrat și scris în limba rumână, în care statul din nordul Dunării este numit Țara Românească și nu Țara Românească, așa cum scriu unii istorici de astăzi. [3]

Tot despre rumâni ne vorbesc Grigore Ureche și Miron Costin. Primul ne spune că cei care locuiesc în Moldova se numesc „rumâni”, iar limba vorbită de aceștia este - „rumâniască.” Cel de-al doilea spune destul de clar în lucrarea „De neamul moldovenilor, din ce țara au ieșit strămoșii lor”, „și așa neamul acesta de carele scriam al țărilor acestora (Moldova, Țara Muntenască și Ardealul - n. n.) [...] numele vechiu și mai dreptu iaste rumân [...] tot acest nume au ținut și țin până astăzi.” În mai multe rânduri acesta accentuează că „numele cel dreptu de moșie easte rumân.” [4]

Odată cu trecerea anilor, unii rumâni încep a-și zice și moldoveni. Muntenii însă au continuat să-i zică țăarii lor Țara Românească, fapt mărturisit de Constantin Cantacuzino în lucrarea „Istoria Țării Rumânești.” Acesta scrie că țara este numită rumânească numai de locuitorii săi. [5]

Documentele istorice dovedesc că până la mijlocul secolului al XIX-lea străinii i-au numit pe băștinașii de aici atât *vlahi/valahi*, așa cum o făceau de sute de ani elenii, cât și *rumâni*, așa cum aceștia s-au numit timp de peste 1500 de ani, în pofida apariției și răspândirii de către unii istorici în secolele XVII-XVIII a denumirii de români.

Odată cu constituirea statului național, cu necesitatea găsirii unui nume care i-ar uni pe toți, s-a acceptat ca statul să fie numit România, crezând că cu rădăcini romane va fi mai ușor de rezistat în fața celor care încearcă să le nege dreptul lor asupra teritoriilor pe care le stăpânesc. Astfel, la mijlocul secolului al XIX-lea rumânii de aici au devenit români.

Acceptând acest nume, rumânii, din necunoașterea adevăratei lor istorii, s-au dezis de o parte foarte însemnată a

acesteia, inclusiv de cea a statului roman și a Imperiului Român (și nu Roman de Răsărit sau Bizantin, cum este cunoscut astăzi - n. n.) cu capitala în Constantinopol, care a existat peste 1200 de ani.

Așadar, corect ar fi ca numele purtat astăzi de urmașii direcți ai celor care au pus temelia civilizației contemporane, au dat naștere tuturor neamurilor europene și multor altora din Asia, să poarte numele de rumâni și țara lor să se numească Rumânia.

BIBLIOGRAFIE

1. Lactantius. Despre felul în care au murit prigonitorii.// „Izvoarele istoriei României”, vol. II, București, 1970, p. 7.
2. <<https://istoriiregasite.wordpress.com/2011/02/12/originea-denumirii-imperiul-bizantin/>>.
3. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Scrisoarea_lui_Neac%C8%99u>.
4. <http://ro.wikisource.org/wiki/De_neamul_moldovenilor>.
5. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Constantin_Cantacuzino_%28stolnic%29>.

UNELE REFLECȚII ASUPRA PREVEDERILOR ACORDULUI DE ASOCIERE CU UNIUNEA EUROPEANĂ PRIVIND DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

SUMMARY

In the present study are examined some reflections on the provisions of the Association Agreement between Republic of Moldova and European Union, signed on June 27, 2014, with reference to public administration, is identified the degree of convergence between the Moldovan and European administrative system. It examines the value system from the Association Agreement and represents a chance for Republic of Moldova to improve all spheres of social, economic and political life of the country, including public administration system.

În cadrul Parteneriatului Estic, Uniunea Europeană și-a propus să transmită vecinilor de la est un mesaj politic clar de solidaritate, alături de un sprijin suplimentar pentru reformele democratice, orientate spre piață, spre consolidarea statalității și integrității teritoriale. Semnarea la 27 iunie 2014 și ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova, la 2 iulie 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană deschid pentru Republica Moldova noi orizonturi. [1] Fiind un document complex și multidimensional, Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova prevede acțiuni în domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiției, cooperării în sectorul economic, comerțului, în sfera ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și politicilor bugetare și altele.

O parte componentă a Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova reprezintă și unele acțiuni de cooperare din domeniul administrației publice, asupra cărora venim cu unele reflecții în prezentul studiu.

Chiar în preambulul Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova regăsim logica interacțiunii cauzale între etapele prin care au trecut relațiile moldo-comunitare, având ca suport valorile comune și legăturile puternice ale Părților, stabilite în trecut prin Acordul de Parteneriat și Cooperare, dezvoltate ulterior în cadrul Politicii Europene de Vecinătate și, respectiv, Parteneriatului Estic.

Printre argumentele în favoarea Acordului de Asociere, alături de altele, se indică și dorința cooperării cât mai ample într-un șir vast de domenii de interes comun, inclusiv în domeniile de bună guvernare, administrare publică și reforma serviciului public, dezvoltării infrastructurii administrative și instituționale, managementului financiar, practicilor participative în procesul decizional, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și altele.

Aspecte tangibile administrației publice regăsim și în formularea obiectivelor Acordului de Asociere, or asocierea politică și integrarea economică, sporirea mobilității și contactelor interumane, consolidarea democrației, statului de drept și stabilității politice, economice și instituționale în Republica Moldova și altele, formulate în calitate de obiective ale Acordului, sunt de neconceput fără participarea nemijlocită în realizarea acestora a autorităților admi-

nistrației publice centrale și locale. De gradul de concepere a acestor obiective și de calitatea implicării autorităților administrației publice va depinde implementarea lor în practică.

Realizarea acestor obiective este într-o strânsă legătură cu respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, statului de drept și de bună guvernare, formulate în Titlul I al Acordului și care reprezintă, de fapt, și principii de organizare și funcționare a administrației publice, ceea ce le conferă acestor principii o funcție integratoare în procesul de implementare a prevederilor Acordului de către autoritățile administrației publice.

În această ordine de idei, putem vorbi, în sens larg, despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului, dat fiind faptul că orice domeniu am lua din prevederile Acordului, realizarea acestora e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice centrale și locale, care dispun în mod legal, în activitatea lor, de mecanismele organizatorice și funcționale respective.

În același timp, considerăm că despre sarcinile autorităților administrației publice în realizarea prevederilor Acordului putem vorbi și în sens îngust, întrucât Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice.

Pentru început, vom menționa că cele trei articole din acest capitol (art. 21, 22, 23), în ansamblul lor, nu reflectă întocmai conținutul denumirii capitolului respectiv, or reforma administrației publice nu se reduce la cele expuse în aceste trei articole, dar reprezintă niște activități organizatorice și funcționale mult mai complexe. Din aceasta derivă și structura neadecvată a capitolului respectiv, care mai este expus într-o manieră generalizatoare, pe alocuri chiar declarativistă. Din aceasta reiese sarcina celor care vor fi preocupați de implementarea prevederilor respective, care se cer a fi concretizate pentru fiecare domeniu, în funcție de situația reală din administrația publică din Republica Moldova, lucru care, sperăm, să se întâmple.

Articolul 21 al Acordului prevede că *cooperarea cu Uniunea Europeană se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova, în scopul susținerii edificării statului de drept, asigurării faptului că instituțiile statului să lucreze în beneficiul întregii populații...* Cel puțin, trei mari deficiențe existente în sistemul administrativ moldovenesc se pot desprinde din prevederile acestui articol, asupra înlăturării cărora urmează să se lucreze în Republica Moldova. Se constată că încă nu avem o administrație publică eficientă și responsabilă, că nu avem un stat de drept desăvârșit, și ceea ce se pare cel mai îngrijorător, că instituțiile statului nu lucrează în beneficiul întregii populații. La prima vedere, nimic nou, asupra soluționării acestor probleme se lucrează deja de douăzeci și trei de ani, dar restanțe încă mai avem. Din aceasta și reiese importanța și utilitatea cooperării cu Uniunea Europeană, bunele practici ale statelor-membre ale ei, în domeniile nominalizate, ar putea fi de real folos pentru administrația publică din Republica Moldova.

În cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se stipulează în același articol 2 al Acordului, *se va acorda o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova*. Este cunoscut faptul că organizarea și prestarea de servicii cetățenilor revine, preponderent, funcțiilor executive. Nu întâmplător, încă la 5 martie 1991, Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a adoptat Legea cu privire la perfecționarea puterii executive și la unele modificări și completări în Constituția R.S.S. Moldova. Încă atunci, când se făceau primii pași pe calea suveranității, puterea executivă era concepută ca având un rol deosebit și ca un principal organizator și prestator de servicii publice.

Pe parcursul timpului, multe s-au schimbat spre bine în acest domeniu. Vom aminti aici implementarea, deși trunchiată, a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice centrale, [5] Legii privind administrația publică centrală de specialitate, [2] Strategiei Naționale de Descentralizare [3] și a altor acte normative care au facilitat procesul reformativ din sfera funcțiilor executive, inclusiv în organizarea și prestarea serviciilor de calitate populației. Desigur că aceste activități se cer a fi continuate, amplificate, aduse până la deplina lor realizare și, în acest sens, cooperarea cu Uniunea Europeană și cu țările-membre ale acesteia în sfera puterii executive și modalităților de modernizare și de dezvoltare a acesteia trebuie să reprezinte o prioritate pentru autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

Articolul 22 al Acordului determină cinci domenii concrete de colaborare a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în sfera administrației publice, care au menirea să contribuie la apropierea administrației de standardele europene, și anume:

a) Dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent.

Problema dezvoltării instituționale și funcționale a autorităților administrației publice este una care se află pe ordinea de zi a reformei administrației publice de mai mult timp. Încă în anul 2005, a fost efectuată de către Cancelaria de Stat, cu participarea experților europeni și locali, o amplă analiză funcțională a sistemului administrației publice centrale din Republica Moldova, rezultatele căreia au fost puse la baza elaborării Strategiei de reformă a administrației publice centrale, adoptată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005. Ulterior, această analiză a permis ca prin Legea privind administrația publică centrală de specialitate din 4 mai 2012 să se

producă o tipologizare clară a acestor autorități și să se delimiteze funcțiile de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora. Dar întrucât realitățile sociale sunt mereu în schimbare, atunci și dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice capătă un caracter continuu și, în acest sens, practicile europene sunt bine venite pentru sistemul administrativ moldovenesc.

Cât privește asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, vom menționa că în aspect legislativ și instituțional lucrurile par a sta bine în Republica Moldova, în sensul că aceste procese sunt suficient reglementate. Cadrul normativ național încurajează implicarea cetățenilor atât individual, precum și prin diferite structuri neguvernamentale să participe în procesul decizional atât la nivelul administrației publice centrale cât și locale. În același timp, trebuie să recunoaștem că în acest domeniu avem și anumite lacune. Pe de o parte, se observă încă o rezistență pe care o manifestă autoritățile administrației publice față de participarea cetățenilor în procesul decizional, pe de altă parte, suntem în prezența unei atitudini relativ pasive a cetățenilor de a participa în aceste activități, mai ales, la nivel local. Asupra depășirii acestei stări de lucruri trebuie să-și concentreze eforturile autoritățile administrației publice însușind din experiența statelor europene.

b) Modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernării electronice, în vederea sporirii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și reducerii costurilor de gestionare a afacerilor.

Crearea unui sistem informațional modern constituie, indiscutabil, o pârgie de modernizare a administrației publice. În acest sens, în ultimii ani, s-au produs schimbări esențiale și în Republica Moldova. Aceasta se referă la crearea unor rețele informaționale computerizate și la folosirea unor tehnologii informaționale moderne în domeniul documentării administrative.

Astfel, vom menționa aprobarea prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 9 martie 2005 a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”, [6] urmată de aprobarea Concepției Guvernării electronice prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28 iunie 2006. [7] Aceste documente au stabilit mai multe obiective în domeniul Guvernării electronice, care și-au găsit continuare în Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2015-2018, care formulează unele sarcini noi ce prevăd optimizarea infrastructurii informaționale a sectorului public cu asigurarea securității informaționale a e-Guvernării, eficientizarea comunicării și coordonării între agențiile guvernamentale de nivel central, raional și local. [9]

Un rol deosebit se acordă implementării Portalului Guvern către Cetățeni, Guvern către Business și Guvern către Guvern. Portalul guvernamental este conceput ca un important element de infrastructură a e-Guvernării, care asigură interacțiunea diferitelor sisteme informaționale în procesul de prestare a serviciilor publice, schimbul de informații între cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile administrației publice.

Cu statut de perspectivă, în cadrul cooperării cu Uniunea Europeană, se formulează și sarcina creării platformei pentru introducerea votului electronic și susținerea formelor de democrație participativă prin sisteme electronice, indiferent de locul în care cetățeanul se află în momentul desfășurării alegerilor. De asemenea, se planifică implementarea serviciilor electronice în educație, sănătate, protecție socială, agricultură, precum și a tuturor serviciilor electronice obligatorii în Uniunea Europeană. În acest sens, vom menționa că în calitate de prioritate pentru următorii ani în Republica Moldova este și localizarea Agendei Digitale Europa 2020.

c) Crearea unui corp de funcționari profesionist, bazat pe principiul răspunderii manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente.

Este de la sine înțeles că fără crearea unui serviciu public profesionist și responsabil este imposibilă realizarea sarcinilor care se află astăzi pe agenda Republicii Moldova. Instituționalizarea serviciului public în formula sa modernă reprezintă o parte componentă a reformei administrației publice. Fiind definit prin Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 4 iulie 2008 ca o „activitate de interes public, organizată și desfășurată de către o autoritate publică,” serviciul public reprezintă, de fapt, totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor ce ocupă funcții în aceste autorități.

Dacă ar fi să ne referim la prevederile Acordului, atunci cooperarea cu Uniunea Europeană urmează să-și spună cuvântul îndeosebi în sfera delegării efective a competențelor dintre diferite categorii de autorități publice, lucru prevăzut de mai multe acte normative, inclusiv de Strategia Națională de Descentralizare, care constată că la etapa actuală avem o delimitare incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Transferul competențelor se produce fără asigurarea mijloacelor financiare corespunzătoare pentru executarea acestora. Se observă o intervenție excesivă a autorităților administrației publice centrale și a administrației publice locale de nivelul al doilea în procesul de gestionare a resurselor financiare de către administrația publică locală de nivelul întâi.

Soluționarea acestor probleme privind delimitarea optimă a competențelor între diferite niveluri ale administrației publice ar atrage după sine și sporirea responsabilității angajaților din aceste autorități, ar da un conținut nou sistemului de evaluare a activității acestora, fapt ce ar influența benefic întreaga activitate administrativă din Republica Moldova.

d) Managementul eficient și profesionist al resurselor umane și dezvoltarea carierei.

În calitate de autoritate care exercită conducerea generală a administrației publice, Guvernul efectuează managementul funcției publice și al funcționarilor publici la nivel național, prin aceasta asigurând buna funcționare a administrației publice, în ansamblu. În cadrul autorităților publice, administrarea funcției publice și a funcționarilor publici este realizată de conducătorii autorităților publice, prin intermediul serviciului resurse umane.

Cât privește dezvoltarea carierei, care reprezintă o totalitate de acțiuni începând cu încadrarea în serviciul public și continuând cu evaluarea performanțelor, dezvoltarea profesională a funcționarului public, remunerarea și garanțiile sociale ale acestuia, vom menționa că în Republica Moldova putem vorbi, la ziua de astăzi, despre încetățenirea unei politici de personal, care tinde a fi calificată ca una reușită.

Cadrul normativ actual din Republica Moldova acoperă, în temei, toate componentele managementului resurselor umane și dezvoltarea carierei însă, cu regret, nu toate prevederile normative se realizează pe deplin, ceea ce generează un șir de lacune. Vom menționa aici doar câteva, cum ar fi: politizarea excesivă a activității administrative, formalismul existent în organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, cazurile de nerespectare a regulilor de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici, lipsa de obiectivism în evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici și altele care, în viziunea noastră, frânează implementarea unui management eficient și profesionist al resurselor umane și afectează dezvoltarea carierei funcționarilor publici. Asupra soluționării acestor și altor probleme din sfera resurselor umane și dezvoltarea carierei vor trebui să-și concentreze eforturile pe viitor în procesul de cooperare cu Uniunea Europeană autoritățile publice din Republica Moldova.

e) Promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.

Cu toate că acest domeniu de cooperare este expus ultimul, din cele cinci, ale articolului 22 al Acordului, după însemnătatea lui îl putem plasa pe primul loc, deoarece este lesne de înțeles că de valorile etico-comportamentale ale funcționarilor depind calitatea și eficiența administrației publice și sănătatea morală a întregii societăți. În perioada de după dobândirea independenței Republicii Moldova, în serviciul public s-a făcut necesar de a recruta funcționari de formație nouă, școliți în condițiile pluralismului politic, economiei de piață, diversității de opinii, și aceasta, în mare măsură, s-a realizat. Calitățile profesionale ale majorității acestor funcționari conjugate cu ținuta lor etico-morală se resimt în rezultatele obținute de aceștia pe tărâmul activității administrative.

În același timp, s-au observat în trecut și continuă să se observe în prezent și alte manifestări comportamentale ale funcționarilor. În unul din studiile sale publicate în 2002, [10] regretatul profesor universitar, Mihail Platon, își exprima îngrijorarea față de comportamentul unor angajați din administrația publică. Fenomenul se explică prin aceea, menționa dumnealui, „că pe parcursul ultimilor ani și-au pierdut valoarea fostele norme ale eticii administrative, chiar dacă acestea erau departe de perfecțiune și generau o sumedenie de inconveniențe organizatorice, dar, oricum, reglementau câtuși de puțin conduita funcționarilor, ridicând anumite bariere în calea abuzurilor și samavolnicilor birocratice. În locul lor s-a format un vid moral cu trăsăturile care îi sunt proprii: abuzul, cinismul, corupția.” Toate acestea, dacă e să folosim expresia aceluiași autor, Mihail Platon, generează „criza de autoritate în instituțiile statului.”

Pentru diminuarea, apoi și pentru depășirea acestei crize care se resimte pronunțat în societatea moldovenească se cere ca autoritățile statului să întreprindă acțiuni complexe prevăzute și în alte compartimente ale Acordului de Asociere, în afară de cel examinat de noi.

Articolul 23 al Acordului face o precizare că cooperarea va cuprinde toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală. Considerăm justificată această abordare întrucât reorganizarea concomitentă și consecutivă a administrației publice locale și centrale constituie un component al reformei administrației publice și, în această calitate, este într-o strânsă conexiune organizatorică, cronologică și funcțională.

Acestea sunt prevederile Capitolului I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, realizarea cărora ar ajusta, în mare măsură, sistemul administrației publice din Republica Moldova la standardele europene. Pentru ca acest lucru să se întâmple, este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate nivelurile, aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor în activitățile de ajustare a sistemului administrației publice din Republica Moldova la standardele europene.

Pentru realizarea prevederilor Acordului de Asociere, în general, și cele cu referire la administrația publică, în particular, Guvernul Republicii Moldova a aprobat, prin Hotărârea nr. 808 din 07 octombrie 2014, Planul de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. [8] În planul respectiv se formulează prioritățile agendei de asociere, măsurile de implementare a acestora, instituțiile responsabile de aceste activități, termenele de realizare a celor preconizate și sursele de acoperire financiară.

Semnarea Acordului de Asociere reprezintă o etapă importantă a procesului de europenizare pentru Republica Moldova, urmează ca prevederile Acordului, care conțin reguli, proceduri, paradigme, stiluri, modalități de acțiune, credințe, norme împărtășite, convenite cu Uniunea Europeană, să fie încorporate nu numai în logica națională a discursului, ceea ce, de fapt, se face din abundență, dar să-și găsească aplicare în acțiunile concrete, practice ale structurilor politice, administrative, economice și de altă natură din țară.

Prin semnarea și ratificarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Acordului de Asociere s-a decis asupra strategiei de dezvoltare a țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea. Implementarea prevederilor Acordului este pusă în responsabilitatea Guvernului și altor instituții ale statului, inclusiv a autorităților administrației publice, care au sarcina să efectueze modernizarea internă a administrației publice, prin împărțirea valorilor europene, iar prin aceasta - să influențeze și celelalte procese reformatoare din societate.

Procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova a fost însoțit pe parcursul anilor de multe controverse, condiționate de evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății și de nivelul scăzut al coeziunii forțelor proeuropene. Asupra acestei stări de lucruri și-au lăsat amprenta și lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, indeterminismul valoric și, în mare măsură, reminiscențele unei mentalități îndoctrinate a unei părți a clasei politice, dar și a unui segment semnificativ al populației.

În pofida acestor inconveniente, pe parcursul anilor s-au produs totuși transformări serioase în sfera administrației publice. S-a elaborat și este pus în aplicare un cadru legislativ adecvat unui sistem democratic de administrație publică. S-au produs schimbări semnificative în optimizarea structurii și funcțiilor administrației publice centrale și locale prin delimitarea competențelor între aceste niveluri ale administrației publice, se întreprind unele acțiuni privind descentralizarea administrației publice, cu toate că în acest domeniu este încă mult de făcut.

Astfel, actualele raioane din Republica Moldova, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, 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. Iată de ce nu este întâmplător că Strategia Națională de Descentralizare prevede creșterea capacității administrative prin reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice. Această sarcină poate fi realizată doar prin efectuarea unei reforme administrativ-teritoriale, despre necesitatea căreia se vorbește tot mai mult în ultimul timp și care ar ajusta organizarea teritoriului țării la standardele europene și prin aceasta ar eficientiza sistemul administrativ, în ansamblu.

Prin urmare, semnarea și ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană prin care s-a convenit asupra strategiei de dezvoltare a țării și s-a determinat sistemul de valori spre care tinde societatea, reprezintă pentru Republica Moldova o șansă de îmbunătățire a tuturor sferelor vieții social-economice și politice a țării, inclusiv a sistemului administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. 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>.
2. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164 din 3 august 2012.
3. 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.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13 iulie 2012.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 2 martie 2007.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 1-4.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică”, nr. 225 din 9 martie 2005.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 046 din 25 martie 2005.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice nr. 733 din 28 iunie 2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 106 din 14 iulie 2006.
8. 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.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 297-309 din 10 octombrie 2014.
9. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018. [On-line]: <http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvern_2015-2018_1.pdf>.
10. Platon Mihail. Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici – problemă stringentă pentru aparatul de stat.// „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 4, 2002, p. 19-25.
11. Palihovici Serghei. Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene. Autoreferat al tezei de doctor în științe politice, Chișinău, 2008.
12. Simboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Aso-

ciere cu Uniunea Europeană.// „Administrarea Publică,” revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 3, 2014, p. 16-29.

13. Simboreanu Aurel. Descentralizarea administrativă în contextul tranziției spre o administrație publică locală autonomă.// Materialele conferinței științifice „Descentralizarea administrativă - componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova,” Chișinău, C.E.-P. USM, 2014, p. 9-26.

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI ARMATEI NAȚIONALE: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Viorel CIBOTARU,
doctor, conferențiar universitar,
Ministrul Apărării al Republicii Moldova

SUMMARY

Current research entitled „Professional development of personnel: Theory and Practice” is focused on the role of education in achieving successful professional career in National Army of the Republic of Moldova. Professional development is the process, which ensures the training and further preparation through various forms of education in order to increase professional competence and the potential of military personnel during the military career. → The main objective of the paper was to provide an overview of current situation of the military education in Republic of Moldova, and evaluation of educational opportunities for military personnel, which includes an insight of the University studies, Master studies, PhD Studies, and short and long term trainings and specialization courses.

Îndeplinirea cu succes de către Armata Națională a misiunilor și obiectivelor sale operaționale se asigură printr-un sistem de formare și dezvoltare profesională bazat pe capacități la nivel individual și colectiv (pentru unități).

Dezvoltarea profesională reprezintă procesul prin care se asigură formarea și perfecționarea pregătirii prin diferite forme de instruire în vederea creșterii competenței profesionale și potențialului cadrelor militare, pe parcursul carierei militare. Procesul de dezvoltare profesională a militarilor cuprinde:

- a) pregătirea instituționalizată;
- b) instruirea colectivă;
- c) pregătirea complementară.

Dezvoltarea profesională a cadrelor este îndreptată spre formarea și perfecționarea în mod gradual a cunoștințelor, deprinderilor, abilităților și competențelor necesare îndeplinirii atribuțiilor funcțiilor.

Actualmente, procesul de formare/pregătire și perfecționare profesională este organizat și desfășurat prin învățământ și instruire militară care este axată pe formarea comandanților (liderilor) eficienți pentru toate nivelurile ierarhice ale Armatei Naționale.

Scopul principal al sistemului de învățământ și instruire militară este de a dezvolta și menține unitățile și organele de conducere militară eficiente și pregătite pentru realizarea misiunilor și obiectivelor operaționale ale acestora, precum și obținerea succesului în cadrul unei game largi de operațiuni militare și în medii variate.

Instruirea este axată pe atingerea obiectivelor prin corespunderea la standardele de performanță stabilite la nivel individual și colectiv în cadrul realizării unor sarcini specifice. Aceste obiective vor fi individualizate prin finalități care militarul, subunitatea și unitatea militară trebuie să fie în măsură să demonstreze la sfârșitul perioadei (ciclului) de instruire.

Misiunile de bază ale sistemului de învățământ și instruire militară vor fi:

- a) formarea, dezvoltarea și menținerea unei forțe motivate, disciplinate, robuste și sigure;
- b) dezvoltarea, menținerea și implementarea programelor de instruire individuală și colectivă (flexibile, adaptabile la rigorile actuale), care contribuie cel mai eficient la îndeplinirea cu succes a misiunilor;
- c) pregătirea sergenților, subofițerilor, ofițerilor și civililor pentru funcții și responsabilități superioare.

Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor militare este obligatorie, iar participarea acestora la diferite forme de pregătire/instruire se efectuează în condițiile stipulate de actele normative în vigoare:

- Legea nr. 1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei (art. 27);
- Legea nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor (art. 13);
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 941 din 17.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de îndeplinire a serviciului militar în Forțele Armate (art. 13);

- Ghidul carierei militare a subofițerilor și ofițerilor din Armata Națională aprobat prin ordinul Ministrului Apărării nr. 340 din 18.12.2008;

- Regulamentul cu privire la modul de organizare și desfășurare a învățământului în instituțiile de învățământ militar superior aprobat prin ordinul Ministrului Apărării nr. 400 din 28.12.2011;

- Concepția învățământului militar în Armata Națională aprobată prin ordinul Ministrului Apărării nr. 175 din 04.11.2007;

- Concepția lingvistică aprobată prin ordinul Ministrului Apărării nr. 267 din 23.11.2006;

- Conceptul de instruire a militarilor prin contract ai Armatei Naționale pe specialități, precum și a funcționarilor publici etc.

Pregătirea instituționalizată asigură formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor militare și se realizează în instituții de învățământ militar (centre de instruire), adecvate formării, instruirii individuale, colective și pregătirii continue, în raport cu principiile învățământului militar și doctrinelor cu privire la instrucția militară.

Programele de formare și dezvoltare profesională se proiectează în raport cu locul și rolul ofițerului/subofițerului în cadrul Armatei Naționale, precum și cu caracteristicile modelelor socioprofesionale ale cadrelor militare, stabilite prin Concepția învățământului militar în Armata Națională.

În vederea implementării Concepției învățământului militar în Armata Națională, învățământul militar a parcurs în ultimii ani reforme profunde pentru a face față rigorilor actuale și, respectiv, pentru a fi încadrat în sistemul educațional militar european. Instituția de învățământ militar superior a parcurs calea de la Liceu Militar, Colegiu Militar, Institut Militar și în 2010 a fost reorganizată în Academie Militară, în conformitate cu Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 980 din 19.10.2010 cu privire la crearea Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”.

În urma reformei sistemului educațional militar, componentele învățământului militar organizat în Academia Militară au fost definite ca filozofia (principiile) sistemului învățământului militar; modelul absolventului (produsul final); conținutul învățământului militar (planuri și programe); structurile instruirii (module, etape și trepte de învățământ, căi de formare și perfecționare); structurile organizatorice; tehnologiile didactice; personalul didactic (selecția, angajarea, perfecționarea și promovarea); standarde și criterii de performanță pentru diferite categorii de personal implicate în sistem; selectarea candidaților; formațiunile de studii; cercetarea științifică universitară; evaluarea sistemului învățământului militar (criterii, indicatori de performanță, standarde și bareme); sistemul normativ al învățământului militar; finanțarea învățământului militar.

Filozofia învățământului militar reprezintă concepția strategică de formare și perfecționare a ofițerilor, subofițerilor, sergenților în activitate și în rezervă. Ea este vitală pentru viitorul armatei, pentru capacitatea acesteia de a apăra și promova interesele statului.

Filozofia învățământului militar este bazată pe un ansamblu de principii prin care sunt definite esența, procesele, conexiunile, structurile de bază și finalitățile învățământului militar. Principiile se stabilesc după următoarele criterii:

a) criteriul naturii sistemice a structurilor și proceselor de selecție, pregătire și perfecționare a cadrelor militare, de integrare în sistemele subordonate (armată, învățământ național, societate);

b) criteriul dezvoltării (caracter procesual și de durată, necesitate, dinamică, direcțiile și perspectivele de perfecționare a sistemului învățământului militar);

c) criteriul logicii interne a sistemului, al realizării învățământului militar ca sistem educațional complex, fundamentat pe principiile științifice ale educației și pe specificul educației militare;

d) criteriul modelului ofițerului (personalului militar).

Filozofia învățământului militar și prin aceasta, însăși dezvoltarea sistemului învățământului militar se fundamentează pe următoarele principii:

- pregătirea ofițerului ca comandant (conducător militar) o constituie învățământul superior de lungă durată;

- corelarea sistemului de formare a cadrelor militare cu sistemul de perfecționare, specializare și cu procesul pregătirii pentru luptă;

- integrarea învățământului militar în sistemul proiectat al învățământului național;

- dezvoltarea învățământului militar, ca componentă esențială în procesul de reformă a Armatei Naționale;

- caracter global și unitar, realizându-se în toate subsistemele învățământului militar;

- realizarea unui sistem de învățământ militar, centrat pe formarea comandantului (liderului, conducătorului militar), capabil să gândească și să acționeze cât mai eficient și creativ pentru asigurarea securității statului și să coopereze adecvat în structurile de securitate internațională.

Studii superioare de licență, ciclul I. Actualmente, formarea ofițerilor se realizează pe două căi - directă și indirectă:

a) calea directă - formarea ofițerilor în sistemul învățământului militar prin studii superioare de licență, ciclul I, în cadrul Academiei Militare;

b) calea indirectă - formarea, cu excepția pregătirii militare de bază și pregătirea militară de specialitate, se realizează în instituții civile de învățământ.

Cele două căi sunt complementare, ponderea fiecăreia dintre ele în formarea ofițerilor fiind variabilă, în funcție de necesitățile armatei.

Finalitățile de studii pentru specialitățile militare la ciclul I de licență sunt elaborate de către Marele Stat-Major al Armatei Naționale, reieșind din necesitățile Armatei Naționale și standardele utilizate. Modelul ofițerului este nucleul funcțional al întregului sistem militar, care asigură funcționalitatea armatei prin conducerea complexului „oameni - instrumente - acțiuni”. Modelul ofițerului însumează următoarele caracteristici esențiale:

- ofițerul este comandant (conducător militar). Calitatea sa de comandant militar este fundamentul și expresia de sinteză a tuturor competențelor sale;
- pregătirea ofițerului este orientată spre formarea capacităților de a conduce oameni, eșaloane și structuri ale armatei pe timp de pace și război;
- etapizarea pregătirii ofițerului se realizează având în vedere conducerea, preponderent a efectivului și subunităților la nivelul primelor funcții, a unităților și marilor unități, la nivelul funcțiilor ulterioare.

Competențele ofițerului sunt de comandant (lider, conducător de oameni și organizații militare), de specialist în armă (domenii și specializări ale acțiunii militare), de luptător; de educator și manager al educației, precum și de ofițer-cetățean. Competențele sunt interdependente și interferente. Toate competențele ofițerului se sumează calității sale de comandant militar. Ansamblul competențelor ofițerului, precum și fiecare competență în parte, se exprimă și se finalizează în trei ipostaze esențiale ale existenței și acțiunii ofițerului: „a ști - a fi - a face.” Modelul ofițerului generează și modelele celorlalte categorii de cadre militare.

În perioada 2002-2014, procesul educațional a fost desfășurat la specialitățile militare **Infanterie, Transmisiuni, Artilerie, Carabinieri și Grăniceri** și la specialitatea civilă „Ingineria și tehnologia transportului auto” (pentru studenții infanteriști, artileriști, grăniceri și carabinieri) sau „Electronică și comunicații” (pentru studenții transmisioniști).

Începând cu anul 2012, procesul educațional se desfășoară la specialitățile militare **Infanterie, Transmisiuni și Artilerie** și la specialitatea civilă **Administrație publică**, fapt ce va facilita protecția și adaptarea socială a militarilor trecuți în rezervă.

Totodată, în vederea asigurării condițiilor favorabile dezvoltării profesionale și promovării în carieră a ofițerilor cu studii medii de specialitate (colegiu militar) în perioada *septembrie 2011 – iunie 2014* au fost organizate *studii superioare de licență cu frecvență redusă* în cadrul cărora sunt instruiți *93 de militari*.

În aceeași ordine de idei, acum se pregătește proiectul de actualizare/modificare a domeniilor de formare profesională în învățământul superior în conformitate cu standardele și recomandările ISCED-F 2013 (Fields of Education and Training 2013).

Ofițerii în rezervă se formează din absolvenți ai învățământului superior civil, în raport cu necesitățile armatei. Structura de formare și perfecționare a ofițerilor în rezervă constă în: pregătirea militară de bază plus pregătirea militară de specialitate corelate cu pregătirea aplicativă (practică). Pregătirea militară și de specialitate a ofițerilor în rezervă este similară prin obiective cu pregătirea ofițerilor în activitate. Durata pregătirii ofițerilor în rezervă rezultă din programul de instruire, fără a depăși timpul de specializare în armă și de pregătire pentru prima funcție a ofițerilor în activitate și cuprinde 13,5 luni academice.

Absolvenții sistemului de formare a ofițerilor în rezervă pot fi încadrați în unitățile militare, pe bază de contract, la funcții de comandanți de plutoane, șef serviciu nivel batalion (funcții similare). Perfecționarea ofițerilor în rezervă se realizează prin sistemul de pregătire pentru mobilizare.

Studii superioare de masterat, ciclul II. Cu referință la programul de master **Securitate și apărare** desfășurat în Academia militară se poate afirma că acesta este adresat unor categorii socioprofesionale foarte largi, printre care, în primul rând, persoanele, care, în virtutea funcțiilor ocupate, sunt antrenate în procesul de aplicare și de interpretare a securității și apărării statului. Printre aceștia pot fi nominalizați militarii, polițiștii, grănicerii, angajații diverselor ministere și departamente, politicienii, membrii organizațiilor nonguvernamentale, deputații în Parlament, funcționarii publici etc.

Necesitatea și actualitatea unui program de master în securitate și apărare a fost dictat de faptul că Republica Moldova și-a ales vectorul european care, la rândul său, impune asigurarea securității statului în conformitate cu cerințele internaționale și europene. Drept exemplu incontestabil al creșterii rolului securității și apărării este semnarea în 2006 a Planului Individual de Parteneriat (IPAP) cu NATO, la care Republica Moldova și-a asumat angajamentul lansării Analizei Strategice a Apărării Naționale.

Un argument forte pentru Republica Moldova îl constituie aspirațiile de integrare europeană, implementarea cărora vor impune niște cerințe rigide atât la nivel național cât și la nivel internațional. Acest fapt va conduce la creșterea cerințelor față de specialiștii de o înaltă calificare, care trebuie să fie capabili să dea un răspuns adecvat provocărilor timpului. Printre aceștia se numără și specialiștii în domeniul securității și apărării. Totodată, intensificarea cooperării la nivel regional, în egală măsură, va conduce la creșterea cerințelor față de specialiștii din domeniile date.

Sarcina primordială a programului de master „Securitate și apărare” constă în formarea specialiștilor de înaltă calificare în domeniile securității și apărării statului, care vor putea, atât prin intermediul activității științifice cât și prin

cea practică să-și aducă contribuția la dezvoltarea acestui sector al Republicii Moldova, ca stat bazat pe principiile democratice recunoscute de comunitatea europeană și cea internațională, în general, precum și formarea specialiștilor capabili să conducă unități și mari unități de nivel operativ, de asemenea, ofițeri de stat-major, capabili să desfășoare activitatea în comandamentele de nivelurile operativ și strategic.

Ne aflăm în perioada în care au loc schimbările doctrinare, studiarea cărora devine una dintre prioritățile programului de master „Securitate și apărare”. Programul dată reflectă problemele de bază în domeniul științei militare, securității naționale și euroatlantice, dreptului internațional (public), strategiei și geopoliticii, a managementului crizelor și al informațiilor. Pentru atingerea obiectivului propus, programa propune masteranzilor un studiu amplu, nu doar al prevederilor doctrinare, ci, în mare măsură, bazat pe analiza practicilor statelor dezvoltate, a vecinilor, precum și a organismelor internaționale.

Printre obiectivele propuse de programă se evidențiază și contribuirea la pregătirea unor specialiști care vor accelera procesul de implementare a Strategiei Militare în structurile de forță ale Republicii Moldova, precum și elaborarea doctrinelor specifice, în conformitate cu standardele și valorile europene.

Instituția a realizat în perioada 2012 -2015 pregătirea prin studii superioare de masterat, ciclul II, la specializarea **Securitate și apărare** a peste 50 de persoane dintre care au fost militari din AN, Departamentul Trupelor de Carabinieri și Serviciul Grăniceri și alte entități cu responsabilități în domeniul securității și apărării statului. Pentru anul universitar 2015-2016 la studiile de masterat sunt preconizate de a fi înmatriculate 30 de persoane.

Studii superioare de doctorat, ciclul III. Un rol aparte în realizarea procesului educațional militar îl are transformarea domeniului științei militare într-un factor important de asigurare a dezvoltării Armatei Naționale, precum și racordarea acestuia la cerințele cadrului științific național și la tendințele mediului științific internațional.

Astfel, drept urmare a parcurgerii procedurilor de acreditare științifică, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” a fost acreditată în calitate de organizație din sfera științei și inovării cu toate drepturile aferente pentru a realiza activități de cercetare, inovare și transfer tehnologic la profilul de cercetare **Asigurarea securității naționale – repere pentru Republica Moldova**. (Certificat seria P, nr. 064 din 27 februarie 2014).

În acest context, prin ordinul comandantului (rectorului) Academiei nr. 333 din 28 octombrie 2014 au fost înmatriculați primii 6 doctoranzi pentru anul universitar 2014-2015.

Totodată, în conformitate cu prevederile Codului educației al Republicii Moldova personalul didactic din instituțiile de învățământ superior implicat în activitățile educaționale în cadrul studiilor superioare de licență, ciclul I, și studiilor superioare de masterat, ciclul II, trebuie să dețină titlu științific și, respectiv, pentru anul universitar 2015 – 2016 sunt preconizate de a fi înmatriculate 10 persoane.

În acest sens, se va elabora Planul de perspectivă pe termen mediu al instituției de învățământ militar superior, care va include: obiectivele, acțiunile și formele de învățământ militar la toate nivelurile (tactic, operativ și strategic), instruire și evaluare menite profesionalizării militarilor, dar și alte activități specifice instituției militare superioare, inclusiv activități de cercetare și dezvoltare științifică, de consultanță și expertiză etc. Scopul fundamentării științifice a apărării naționale îl constituie dezvoltarea unei baze științifico-militare naționale. Cercetările științifice se vor efectua de către instituțiile de cercetare științifică și Academia Militară, cu participarea, în caz de necesitate, a altor structuri ale Ministerului Apărării. Activitatea științifică din cadrul instituției militare va contribui la realizarea educării și informării eficiente a societății privind problemele de securitate și apărare.

Perfecționarea și specializarea prin cursuri de scurtă și lungă durată a personalului militar și civil. Perfecționarea și specializarea prin cursuri de scurtă și lungă durată se realizează prin:

- a) cursuri de specializare și perfecționare;
- b) cursuri de carieră, inclusiv postuniversitare;
- c) experiență în activitate, obținută prin exercitarea funcției;
- d) autodezvoltare (autoinstruire).

Perfecționarea prin cursuri vizează pregătirea de comandă și stat-major necesară îndeplinirii funcțiilor ulterioare celor pentru care s-a realizat formarea.

Specializarea se realizează prin cursuri, la introducerea unor noi tehnologii militare sau pentru calificarea în domonii diferite de cele în care s-a realizat formarea.

Perfecționarea profesională a cadrelor militare prin cursuri de carieră este destinată perfecționării cunoștințelor, abilităților, deprinderilor și competențelor profesionale a cadrelor militare, necesare în vederea îndeplinirii unor funcții la anumite eșaloane, de complexitate și responsabilitate mai mare decât cele prevăzute de funcțiile deținute anterior.

Cursurile de carieră sunt obligatorii pentru înaintarea cadrelor militare pentru promovarea în anumite funcții pe parcursul carierei militare. Funcțiile respective sunt specifice diferitelor etape ale carierei.

Cadrele militare pot urma cursul de carieră necesar promovării în funcții, în dependență de performanța profesională demonstrată, necesitățile individuale de perfecționare profesională, potențialul și aspirațiile lor de dezvoltare în cariera militară.

Cursul postuniversitar de conducere la nivel strategic și operativ are drept obiectiv pregătirea specialiștilor, competenți să conducă cu mari unități de nivel operativ și strategic, atât pe timp de pace cât și război, cât și specialiști capabili să activeze în comandamentele categoriilor de forță și Marele Stat-Major al Armatei Naționale și care este similar programelor Colegiilor de Război ale mai multor instituții de profil din străinătate. Cursul dat are durată de 17 săptămâni și se desfășoară la moment în Ministerul Apărării în perioada 19 ianuarie - 15 mai 2015.

Cursul postuniversitar de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale” (curs de nivel politico-militar) este destinat militarilor care ocupă sau tind în perspectivă să ocupe funcții de conducere, responsabile de elaborarea politicilor de dezvoltare și care se preocupă direct sau tangențial de politicile de securitate și apărare ale statului.

Cursul respectiv a fost absolvit în 2014 de 40 de persoane din rândul demnitarilor, funcționarilor publici de conducere (inclusiv cu statut special) și reprezentanților societății civile, precum și actualmente alte 30 de persoane sunt înmatriculate în cadrul cursului de referință.

Perfecționarea profesională a cadrelor militare prin cursuri de specializare este destinată completării pregătirii de bază, care, de regulă, asigură formarea deprinderilor și obținerea competențelor pentru o arie restrânsă de activitate specifică armelor/serviciilor, domeniilor funcționale sau specialităților corespunzătoare acestora.

Cursurile de specializare sunt recomandate, de regulă, pentru cadrele militare care nu au o astfel de pregătire. Cursurile de specializare condiționează numirea în funcții, în cazurile în care cadrele militare nu au urmat anterior un astfel de curs sau o altă formă de pregătire care asigură formarea deprinderilor și competențelor specifice necesare îndeplinirii funcției noi.

Pregătirea pentru prima funcție (pentru ofițerii absolvenți ai instituțiilor de învățământ militar, care se planifică să ocupe o altă funcție în alt domeniu sau armă, ce nu se formează în cadrul Armatei Naționale) se realizează la cursuri sau școli de aplicație a armei în străinătate.

Cadrele militare urmează să frecventeze aceste cursuri înaintea numirii sau în timpul apropiat după numirea în funcțiile respective.

Cursurile de specializare pentru militarii prin contract sunt determinate de necesitatea instruirii personalului pe specialități, în conformitate cu prevederile actelor normative și procedeele stabilite în cadrul Armatei Naționale.

Locurile de desfășurare a cursurilor se stabilesc în funcție de dispunerea unității militare de specialitate, de exemplu: pentru specialitatea geniu și chimie – cursul poate fi desfășurat în Batalionul de geniu; pentru specialitatea comunicații și informatică - cursul poate fi desfășurat în Centrul comunicații și informatică al M.St.-M. etc., la necesitatea desfășurării ședințelor cu aspect general poate fi solicitată și Academia Militară a Forțelor Armate (citirea orelor de către cadrele didactice din cadrul instituției sau lectori invitați).

Desfășurarea procesului de instruire. Procesul de instruire în Armata Națională se organizează în conformitate cu prevederile următoarelor documente de conducere:

- Plan Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) RM – NATO;
- Planurile activităților de bază ale Armatei Naționale pentru perioade respective de ani;
- Programul de Dezvoltare Strategică al Ministerului Apărării pentru perioade respective de ani;
- Planul de acțiuni al Guvernului pentru perioade respective de ani;
- Planul activităților dezvoltării capacităților profesionale, științei și sistemului de învățământ militar al Armatei Naționale;
- Indicații organizatorico-metodice privind organizarea și desfășurarea procesului de instruire în Armata Națională pentru perioade respective de ani;
- Planul activităților externe al Ministerului Apărării și Armatei Naționale a Republicii Moldova pentru perioade respective de ani;
- Doctrina de instruire a Armatei Naționale;
- Concepția instruirii individuale a Armatei Naționale și a altor documente de conducere în vigoare.

Procesul de instruire este organizat și desfășurat pe baza programelor de instruire elaborate de către Marele Stat-Major conform standardelor occidentale. El se desfășoară pe teritoriul unităților militare, precum și la centre de instrucție și tiruri. Ciclul de instruire în Armata Națională are o durată de 12 luni și se desfășoară pe parcursul unui an calendaristic și este divizat în două etape. Instruirea în cadrul fiecărei etape se desfășoară începând cu instruirea individuală și finalizând cu încheierea unităților în întregime.

Procesul de instruire este axat pe: instruirea individuală, instruirea colectivă, perfecționarea profesională a militarilor prin contract și instruirea organelor de conducere militară.

Instruirea individuală de bază (inițială) a militarilor în termen se desfășoară pe parcursul a patru săptămâni, după care militarii sunt repartizați în unitățile militare ale Armatei Naționale în conformitate cu aptitudinile individuale acumulate. După repartizare aceștia continuă instruirea de specialitate.

Pregătirea comandanților inferiori (în termen) se organizează de către comandanții unităților militare, reieșind din necesitățile unității în cadrul unor cursuri cu durată de 2 săptămâni.

Un aport considerabil la pregătirea militarilor prin contract ai Armatei Naționale îi revine Academiei Militare, care organizează și desfășoară cursuri de pregătire a ofițerilor și cursuri de pregătire a subofițerilor și sergenților prin contract ai Armatei Naționale, în baza centrului de pregătire continuă. În premieră, la data de 27 iunie 2014, a avut loc absolvirea programei cu frecvență redusă în cadrul studiilor de licență, la care au participat absolvenții Colegiului Militar al Armatei Naționale „Alexandru cel Bun.”

De asemenea, Centrul de perfecționare continuă desfășoară cursuri de pregătire a militarilor prin contract pentru satisfacerea serviciului militar în Zona de Securitate a Republicii Moldova.

Instruirea colectivă se organizează în exclusivitate în cadrul unităților și subunităților operaționale și în forțele destinate pentru executarea serviciului de luptă. Instruirea colectivă cuprinde: etapa de închegare a grupei, plutonului, companiei și etapa de închegare a statelor-majore de nivel batalion.

Programul OCC. Armata Națională a declarat în anul 2008 în baza de date a programului Conceptului Capabilităților Operaționale (OCC), o companie de infanterie motorizată și o grupă de geniu a Batalionului 22 de menținere a păcii.

Până în prezent Armata Națională a desfășurat autoevaluarea națională de nivelul 1 (SEL-1) în luna iunie 2008 și evaluarea NATO de nivelul 1 (NEL-1) în luna iunie 2009 cu desfășurarea cursului de evaluatori internaționali de nivelul 1 (ETC-16). În anul 2011 s-a desfășurat autoevaluarea națională de nivelul 2 (SEL-2) și în anul 2012 - evaluarea NATO de nivelul 2 (NEL-2). Pe parcursul acestor activități, Armata Națională a fost sprijinită de către reprezentanții Gărzii Naționale a Carolinei de Nord în vederea pregătirii efectivului subunităților evaluate către evaluarea propriu-zisă.

În luna mai 2010, s-a desfășurat activitatea „Road maps talks” în incinta Comandamentului Suprem al Forțelor Aliate din Europa (SHAPE) Mons, Belgia, scopul căreia l-a constituit expunerea ambițiilor și planurilor ulterioare de implementare și participare în cadrul Conceptului OCC.

Totodată, în anul 2012 a fost declarată în Baza de date OCC bateria de aruncătoare de mine a Batalionului 22 de menținere a păcii care a trecut doar 2 faze de evaluare. Din cauza că certificatul companiei evaluate și declarate „Combat ready” a expirat, în 2015 va fi reevaluată pentru prelungirea certificatului.

Anual, sunt desfășurate competiții sportive și aplicativ-militare: Spartachiada Armatei Naționale pentru Cupa Ministrului Apărării, Cupa comandantului Armatei Naționale la Patru la militară și Minifotbal.

Evaluarea efectivului Armatei Naționale se desfășoară prin testarea cunoștințelor teoretice și aptitudinilor practice, pentru evaluarea cunoștințelor teoretice s-a folosit platforma ILIAS și, respectiv, certificatele eliberate de aceasta, în baza cărora militarii sunt admiși la evaluarea aptitudinilor practice și, respectiv, aptitudinilor practice la instrucția de front, pregătirea fizică și instrucția focului, pentru evaluarea subofițerilor și sergenților prin contract din cadrul unităților militare, la bază au stat testările scrise elaborate în cadrul unităților respective și aptitudinile practice menționate anterior.

Totodată, în contextul modernizării infrastructurii de instruire a Bazei militare de instruire a Armatei Naționale, a fost demarat Programul Global Peace Operations Initiative (GPOI).

Programul GPOI este o inițiativă a Statelor Unite finanțată de guvernul SUA prin programe de asistență externă, întru susținerea capacităților de asigurare a securității regionale și internaționale. Asistența este destinată consolidării capacităților țărilor partenere de a efectua în mod eficient operațiuni regionale de menținere a păcii sub egida Organizației Națiunilor Unite, prin construirea capacităților și capabilităților țărilor partenere de a instrui și de a pregăti efectivul de pacificatori, care ulterior va facilita creșterea numărului de trupe militare și de poliție capabile să formeze unități disponibile pentru dislocarea în regiunile necesare.

În anul 2012, Republica Moldova a fost acceptată ca partener al acestui program, primind un grant, bani care vor fi utilizați pentru dezvoltarea infrastructurii de instruire a Armatei Naționale.

ANEXĂ

Legea nr. 1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei

Articolul 27. Instruirea în instituțiile de învățământ militar

(1) Condițiile de admitere în instituțiile de învățământ militar se stabilesc de către ministerele în a căror subordine se găsesc instituțiile respective.

(2) Tinerii admiși în instituțiile de învățământ militar superior se numesc studenți, iar cei admiși în liceele militare - elevi.

(3) Tinerii înmatriculați în instituțiile de învățământ militar, cu excepția celor din liceele militare, se consideră încadrați și încheie contractul de satisfacere a serviciului militar din momentul înmatriculării, pe un termen care cuprinde durata studiilor în această instituție și 5 ani de serviciu militar după absolvirea ei.

(4) Tinerii înmatriculați în instituțiile de învățământ militar care refuză să încheie contractul de îndeplinire a serviciului militar în conformitate cu alin. (3) sunt exmatriculați din aceste instituții.

(5) Studenții exmatriculați din instituțiile de învățământ militar pentru restanțe academice, încălcarea disciplinei sau refuzul de a-și continua studiile sunt trimiși în unități militare pentru a continua satisfacerea serviciului militar în

termen până la expirarea a 12 luni. Studenții care la momentul exmatriculării au îndeplinit integral durata prevăzută pentru serviciul militar în termen sunt trecuți în rezervă.

(6) Militarii eliberați din serviciul militar care, după încheierea tuturor tipurilor de instruire, și-au satisfăcut serviciul militar în Forțele Armate mai puțin de 5 ani achită cheltuielile pentru instruire, independent de sursa de finanțare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la statutul militarilor.

Legea nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor

Articolul 13. Dreptul la învățatură

(1) Militarii prin contract au dreptul de a-și continua studiile în instituțiile de învățământ militar superior, postuniversitar sau de a urma alte forme de perfecționare profesională. Militarii pot fi trimiși, în modul stabilit de conducătorul structurii militare, la studii în instituții militare de învățământ, cu respectarea legislației în vigoare. Militarii prin contract care ating vârsta-limită de aflare în serviciul militar nu pot fi trimiși la studii în cazul prevăzut la art. 32, alin. (4), lit. a).

(2) Militarii prin contract au dreptul de a-și continua studiile în instituțiile civile de învățământ superior, postuniversitar sau de a urma alte forme de perfecționare profesională.

(3) Militarii care dețin titlul științific de doctor sau de doctor habilitat beneficiază de un supliment în mărimea stabilită de actele normative.

(4) Militarii prin contract care au vechimea în serviciul militar de 10 ani și mai mult au dreptul de a-și face studiile din contul structurii militare în instituțiile civile de învățământ mediu de specialitate, superior, postuniversitar sau prin alte forme de perfecționare profesională la secțiile serale sau fără frecvență, în limita alocațiilor bugetare.

(5) Cetățenii eliberați din serviciul militar în termen sau din cel în termen redus, pentru rezultate deosebite obținute în timpul îndeplinirii serviciului militar, la recomandarea conducătorului structurii militare, beneficiază de dreptul de înmatriculare în instituțiile de învățământ militar, cu condiția că vor susține examenele de admitere și vor corespunde cerințelor de înmatriculare.

(6) Copiii militarilor prin contract decedați în urma schilodirii (rănirii, traumei, contuziei) în timpul îndeplinirii obligațiilor serviciului militar sau în urma invalidității în legătură cu îndeplinirea obligațiilor serviciului militar beneficiază de dreptul la înmatriculare în instituțiile de învățământ militar, în afara concursului, cu condiția că vor susține examenele de admitere și vor corespunde cerințelor de înmatriculare.

(7) Instruirea cetățenilor în instituțiile de învățământ militar se efectuează din contul bugetului de stat, în conformitate cu legislația în vigoare și în baza contractului de îndeplinire a serviciului militar, încheiat între structura militară și persoana înmatriculată.

MODERNIZAREA MANAGEMENTULUI FUNCȚIEI PUBLICE ȘI AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

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

SUMMARY

In this article is reflected the situation in the Republic of Moldova on the ten domains of civil service management and three levels of institutionalisation, which refers to the degree of incorporation of European principles of administration in the civil service management: reform programs, legislation, the central management institution, recruitment system, protection system, top civil service, performance management, remuneration system, training system, and integrity management. As a result, the concrete recommendations on the modernization of the current system of public position and civil servant management were formulated for each domain.

Reforma administrației publice, inclusiv profesionalizarea serviciului public, se abordează de Comisia Europeană prin gradul de aplicare a principiilor europene de administrare. În scopuri analitice, Programul SIGMA al OCDE și al Uniunii Europene abordează *managementul serviciului public pe zece domenii de administrare*, care se referă la gradul de încorporate a principiilor europene de administrare în managementul serviciului public: programe de reformare, legislația, instituția centrală de management, sistemul de recrutare, sistemul de protecție, serviciul public superior,

managementul performanței, sistemul de remunerare, sistemul de instruire și managementul integrității. Armonizarea cu principiile europene de administrare nu se limitează la adoptarea normelor formale, dar și la practicile administrative ce denotă calitatea punerii în aplicare a legislației. În acest context, se disting *trei niveluri de instituționalizare* a principiilor europene de administrare: existența regulilor formale compatibile cu principiile europene de administrare, implementarea normelor formale în managementul zilnic al serviciului public și instituționalizarea/internalizarea regulilor formale reflectată de atitudinea funcționarilor publici față de principiile europene de administrare. [1]

Țările, inclusiv Republica Moldova, pentru a aplica ca membru asociat al Uniunii Europene, trebuie să-și modernizeze în continuare administrația publică pentru a corespunde criteriilor Consiliului European. [2] Acțiunile concrete care urmează a fi realizate de către țara noastră, în acest sens, se conțin în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014, care prevede că „părțile vor coopera [...] în continuarea reformei administrației publice și în dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist.” [3]

Cercetările științifice efectuate și experiența profesională în domeniu ne permit să formulăm recomandări privind modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public din Republica Moldova, structurate pe zece domenii de management, specifice evaluării administrației publice în spațiul administrativ european. [4]

Programe de reformare. Din punctul nostru de vedere, pot fi două alternative de politici publice de reformare în continuare a serviciului public. Prima, reformele pot fi continuate în baza obiectivelor și acțiunilor prioritare ale Programului de activitate al Guvernului și, respectiv, a planurilor de acțiuni pe termen mediu ale Guvernului. A doua oportunitate ține de elaborarea unei noi strategii comprehensive de reformare a administrației publice, inclusiv a serviciului public, care ar include analiza situației actuale și ar trasa obiectivele și acțiunile prioritare de modernizare în continuare a serviciului public. Totodată, menționăm că rezultatele reformării nu depind de modalitatea care se alege, ci de conținutul obiectivelor și al acțiunilor planificate.

Recomandări. Reforma serviciului public, a managementului funcției publice și al funcționarului public trebuie să rămână în continuare pe agenda guvernării, fiind implementată atât la nivel central, cât și la nivel local. Viitoarele documente de planificare strategică urmează să includă acțiuni de racordare a serviciului public la principiile europene de administrare.

Legislația. Funcția publică și statutul funcționarului public în Republica Moldova au fost definite în *Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, în cadrul normativ înglobat, în mare parte, în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”; statutul altor categorii de personal – în legislația specială și în Codul muncii. Punerea în funcțiune a reglementărilor privind activitatea diferitelor categorii de personal din autoritățile publice este un prim pas, o etapă în reformarea serviciului public. Impactul scontat al acestei reformări – servicii de calitate oferite cetățenilor – va fi atins numai dacă toate aceste reglementări vor fi implementate uniform și corect, dacă va fi asigurată omogenitatea aplicării cadrului normativ în toate autoritățile publice.

Recomandări. Actorii implicați în procesul de gestiune a personalului din serviciul public urmează să identifice locurile slabe în cadrul normativ al funcției publice și al altor categorii de posturi și să propună modificările și completările necesare.

Instituția centrală de management. Actualmente, Direcția reforma administrației publice centrale, responsabilă de managementul serviciului public, cu un efectiv de nouă unități de personal, dispune de capacități insuficiente pentru a realiza toate sarcinile necesare în domeniu, inclusiv cele ce țin de monitorizarea implementării cadrului normativ de reglementare a activității funcționarilor publici. Analiza experienței altor țări în domeniu relevă *trei modele de organizare a instituției centrale menționate*:

1) Instituția centrală responsabilă de managementul serviciului public este reprezentată de un minister (de ex., Ministerul Administrației și Internelor) ce elaborează politicile și cadrul normativ în domeniul serviciului public și o agenție pe lângă minister (de ex., Agenția Națională a Funcționarilor Publici) cu atribuții privind asigurarea implementării cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Lituania, România, Muntenegru.

2) Cancelaria de Stat sau și un minister/câteva ministere sunt responsabile de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile publice sunt responsabile de implementarea cadrului normativ al serviciului public. Asemenea modele funcționează în Estonia, Letonia, Polonia.

3) O entitate publică (consiliu, birou, comisie) pe lângă președintele țării cu statut autonom este responsabilă de elaborarea politicilor în domeniul serviciului public și a cadrului normativ, autoritățile publice sunt responsabile de implementarea cadrului normativ al serviciului public (Azerbaidjan, Armenia).

Recomandări. Reieșind din specificul de organizare și funcționare a serviciului public, se consideră oportun pentru Republica Moldova al doilea model de gestionare a serviciului public. În acest context, se propune fortificarea capacităților instituționale și funcționale ale Cancelariei de Stat sau crearea unei entități centrale cu competențe suficiente privind gestionarea serviciului public: a) elaborarea politicilor și legislației; b) stabilirea și monitorizarea unor standarde comune, c) coordonarea procesului de planificare strategică a resurselor umane și recrutare pe bază

de merite; d) menținerea, analizarea și dezvoltarea sistemului informațional; e) îndrumarea și acordarea asistenței necesare autorităților publice în aplicarea legislației și f) raportarea cu regularitate privind situația curentă în serviciul public Guvernului și cetățenilor. Este necesar de introdus controlul aplicării reglementărilor în domeniul funcției publice și al funcționarului public, precum și al efectelor acestuia, desemnând în acest scop o anumită entitate.

De asemenea, se propune utilizarea SIA „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” la nivel central și local; realizarea studiilor și sondajelor privind situația în serviciul public și atitudinea funcționarilor publici referitor la diverse aspecte ale managementului serviciului public.

Sistemul de recrutare. Sistemul actual de recrutare a personalului în serviciul public a fost modernizat în corespundere cu principiile europene de administrare. Totodată, menționăm că, actualmente, procesul de selectare a candidaților la funcțiile publice vacante se concentrează pe aprecierea nivelului de cunoștințe în domeniu și mai puțin pe identificarea abilităților practice ale candidaților.

Recomandări. În scopul asigurării transparenței și accesului cetățenilor la funcții publice, toate autoritățile publice trebuie să scoată la concurs funcțiile publice vacante prin plasarea anunțurilor, inclusiv pe portalul guvernamental (<www.cariere.gov.md>). Propunem ca proba practică să se axeze, preponderent, pe identificarea abilităților practice ale candidaților, iar în cadrul interviului să se identifice motivația personală a candidatului privind interesul de a activa într-o funcție publică. Pentru candidații la funcțiile publice de conducere de nivel superior să fie aplicate teste psihologice, inclusiv de personalitate, pentru a obține informație privind specificul persoanei (abilități de leader, comunicare etc.), precum și privind integritatea candidaților.

Sistemul de protecție. Cadrul normativ în domeniu include prevederi referitor la stabilitatea funcționarilor publici în funcție, dar practicile de aplicare a acestor prevederi denotă existența abaterilor de la reglementările existente, în special în procesul de reorganizare și lichidare a autorităților publice, cazurilor de influență a politicului.

Recomandări. În vederea asigurării stabilității în funcție a funcționarilor publici, propunem stabilirea clară în cadrul normativ a prevederilor privind reorganizarea, dizolvarea, lichidarea autorităților publice, inclusiv în cazurile de remaniere guvernamentală. În același timp, secretarul de stat în ministere urmează să diminueze influența politicului asupra personalului din autoritățile publice.

Serviciul public superior. Una dintre sarcinile secretarului de stat (exponent al categoriei menționate) ar fi să acționeze drept intermediar între demnitar (ministrul sau directorul general/directorul), numit pe principii politice și funcționarii publici, selecțaiți pe bază de merit. Anume secretarii de stat ar fi responsabili de realizarea adecvată a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu de către funcționarii publici. Scopul major al activității secretarului de stat ar fi de a acorda servicii profesionale conducătorului autorității, în baza principiului de continuitate și păstrare a memoriei instituționale în activitatea autorității. La etapa actuală nu este creat un cadru normativ-metodologic adecvat pentru realizarea acțiunilor menționate, lipsește cultura corporativă interinstituțională bazată pe coeziune, care are un rol important în crearea și dezvoltarea rețelei de practicieni în domeniu.

Recomandări. În scopul separării domeniilor „politic” de „administrativ” prin introducerea funcției de „secretar de stat” în ministere, propunem crearea mediului necesar privind activitatea secretarului de stat, inclusiv completarea cadrului normativ cu reglementări care ar asigura realizarea acțiunilor privind modalitatea de gestionare a acestei categorii, de depolitizare a categoriei respective; crearea și dezvoltarea rețelei de profesioniști prin aplicarea managementului cunoștințelor.

Managementul performanței. Începând cu anul 2010, managementul performanței se aplică pentru evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici. Prevederi privind evaluarea performanței colective au fost încorporate în *Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*, ulterior fiind aprobat cadrul normativ referitor la acest aspect. Pornind de la elementele sistemului complex al managementului performanței, constatăm că lipsește managementul performanței organizaționale, nu există cadrul normativ relevant unui sistem integru de management al performanței, care ar asigura corelarea între performanța individuală, colectivă și cea organizațională.

Recomandări. Propunem introducerea evaluării performanței organizaționale pentru autoritățile publice, corelată cu performanța profesională colectivă la nivel de subdiviziune și cu cea individuală a funcționarilor publici.

Sistemul de remunerare. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici a fost introdus din 1 aprilie 2012 în baza principiului „plată egală pentru muncă egală”. Totodată, acesta include sistemul de gradare care este bazat pe titlurile funcțiilor și nu este corelat cu valoarea posturilor; este unul arbitrar, deoarece nu a fost realizată evaluarea posturilor din autoritățile publice. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici nu este implementat integral: în luna martie 2015 a fost realizată în premieră avansarea în trepte de salarizare, pe când o altă componentă a părții variabile a salariului (premiul anual) încă nu a fost aplicată.

Recomandări. În vederea realizării principiului „plată egală pentru muncă egală”, considerăm oportună realizarea exercițiului de evaluare a posturilor și, în baza rezultatelor obținute, elaborarea unui sistem de gradare argumentat și ajustarea ulterioară a cadrului normativ; implementarea integrală a sistemului de salarizare: acordarea premiului anual; identificarea posibilităților de majorare a salariului în corespundere cu tendințele pieței muncii.

Sistemul de instruire. Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin comanda de stat, re-

alizată de Academia de Administrare Publică, cursuri de instruire organizate de autoritățile publice și cu asistența partenerilor de dezvoltare. Actualmente, nu există un program de dezvoltare continuă a personalului din serviciul public pe termen mediu, care ar prevedea, printre altele, și liberalizarea serviciilor de instruire.

Recomandări. Propunem preluarea bunelor practici europene privind investițiile în oameni, astfel, dezvoltarea profesională să devină un proces cu caracter continuu, să fie cuantificate și satisfăcute necesitățile individuale, colective și organizaționale de instruire. În acest scop, este obligatorie finanțarea procesului de dezvoltare profesională minimum în limitele stabilite de legislația serviciului public. Totodată, urmează de lărgit rețeaua de prestatori de servicii de instruire, de creat cadrul normativ pentru liberalizarea procesului de instruire.

Managementul integrității. Sistemul de integritate al funcționarilor publici conține reglementări încorporate în *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, *Codul de conduită a funcționarului public*, *Legea cu privire la conflictul de interese* și alte acte normative, care stabilesc drepturile și obligațiunile funcționarilor publici, regulile de conduită și anumite restricții privind conflictul de interese, depunerea declarațiilor de venit și proprietate, de interese. Căderea de Stat monitorizează aplicarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. În același timp, nicio autoritate nu monitorizează aplicarea *Codului de conduită a funcționarului public*. În vederea monitorizării aplicării *Legii cu privire la conflictul de interese*, în anul 2012 a fost creată Comisia Națională de Integritate. La etapa actuală nu sunt elaborate și implementate programe specializate de instruire a funcționarilor publici, lipsesc materiale metodologice privind aplicarea prevederilor cadrului normativ, nu există instrumente de monitorizare a legilor menționate și nemonitorizate, de colectare și analiză a datelor privind aplicarea legilor în cauză.

Recomandări. Propunem introducerea monitorizării aplicării *Codului de conduită a funcționarului public* și a altor legi ce țin de sistemul de integritate. Considerăm că Comisia Națională de Integritate urmează să dispună de competențe în domeniul monitorizării sistemului de integritate în ansamblu. De asemenea, propunem elaborarea și realizarea unor programe specializate de instruire, elaborarea materialelor metodologice în domeniul asigurării integrității funcționarilor publici.

În Republica Moldova au fost realizate progrese importante ce țin de reformarea fundamentelor legale ale serviciului public, dar cadrul normativ autohton încă nu încorporează toate prevederile principiilor europene de administrare. Până la etapa actuală au fost obținute rezultate modeste în următoarele domenii: managementul integrității, sistemele de salarizare și de protecție a funcționarilor publici. Adoptarea cadrului normativ nu este suficientă pentru a avea un management eficient al funcției publice și al funcționarului public, deoarece calitatea implementării acestuia depinde de mai mulți factori, printre care atitudinea și responsabilitatea factorilor de decizie.

Concluzionăm că, la etapa actuală, în Republica Moldova se implementează normele formale în managementul cotidian al serviciului public. Urmează ca toți factorii implicați în acest proces să depună eforturi pentru a asigura implementarea prevederilor cadrului normativ până la nivelul de internalizare a regulilor și procedurilor de management transparent și imparțial al funcționarilor publici, reflectat prin atitudinea acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Civil Service Professionalization in the Western Balkans. SIGMA Paper, no. 48. Organization for Economic Cooperation and Development. November, France, Paris, 2012, 83 p.
2. European Council Conclusions. [On-line]: <<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions/archives-2002-1993>> (vizitat la 15.03.2015).
3. Acordul 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://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353829>> (vizitat la 10.02.2015).
4. Gheorghiu T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: „Universul,” 2015, 172 p.

METODA DE CAZ ÎN FORMAREA COMPETENȚELOR PROFESIONALE

Ion DULSCHI,
*doctor în istorie, conferențiar universitar,
șef al Catedrei științe administrative,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The case study method or the case method is frequently applied in training programs that are focused on developing practical skills. This method is based on involving students in the solving of specific problems, and its benefits are that it contributes to the training of students' problem-shaping intuition, to the identification of the optimal solution and to its proper planning and implementation.

While case method's teaching value has been long time proven in pedagogy, this method surpasses classic university teaching methods when it comes to the civil servants' training.

Afirmarea Republicii Moldova ca stat independent și schimbările cardinale ale sistemului politic, economic și de coordonate valorice au pus în fața societății problema modernizării și altor domenii ale vieții publice, inclusiv cele ce țin de sistemul de administrare, de funcționare a instituțiilor statului, de asigurare a domeniului de formare a personalului implicat în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice.

Cu toate că de la declanșarea acestui proces complex de transformare a sistemului de administrare publică și de racordare a mecanismelor de funcționare la principiile și aquis-ul european a trecut aproape un sfert de secol, problema identificării unor metode eficiente în soluționarea acestei probleme rămâne a fi actuală și în prezent.

Codul educației, intrat recent în vigoare, consideră „dezvoltarea potențialului uman pentru a asigura calitatea vieții, creșterea durabilă a economiei și bunăstarea poporului” în calitate de una dintre misiunile de bază ale educației, iar „formarea personalității cu spirit de inițiativă, capabile de autodezvoltare, care posedă nu numai un sistem de cunoștințe și competențe necesare pentru angajare pe piața muncii, dar și independență de opinie și acțiune [...]”, sunt definite ca și „ideal educațional.” [1]

Formarea profesională a funcționarilor publici pune în fața instituțiilor de învățământ specializate în domeniul administrației publice, managementul public să identifice metode de instruire care ar consolida experiența națională în domeniul învățământului superior și ar adapta experiența din afară la necesitățile procesului educațional din instituțiile autohtone.

De menționat, că problemele ce stau în fața instituțiilor de învățământ superior din țară au fost, la diferite etape de dezvoltare, proprii mai multor state europene, care au reușit să acumuleze și să sintetizeze o experiență pozitivă și eficientă în soluționarea lor.

Este evident că tehnicile și metodele elaborate de specialiștii didactici ai învățământului superior de la cele mai prestigioase universități din Europa înglobează cercetări teoretice și experimentări practice pe parcursul mai multor decenii, într-un mediu social democratic, bazat pe principiile pluralismului de idei, de opinii, de deschidere pentru experimentare, de implicare a societății civile în identificarea soluțiilor pentru problemele de interes comun.

Din această perspectivă, preluarea experienței școlii superioare europene care, apropo, nu este una omogenă, este necesară, dar nu mai puțin necesară este adaptarea acesteia la mediul social și academic autohton, la alți factori care vor face ca aceste metode să producă efectele scontate.

O metodă, aplicată frecvent în realizarea programelor orientate spre formarea competențelor praxiologice, este considerată cea a studiilor de caz sau *metoda de caz*.

Metoda de caz prezintă interes în activitatea de formare profesională a funcționarilor publici, argumentul forte fiind că aceasta întrunește cumulativ un potențial necesar pentru soluționarea comprehensivă a obiectivelor didactice, precum: formarea competențelor de aplicare a cunoștințelor teoretice la situații profesionale reale, integrarea cunoștințelor obținute din mai multe domenii ale științelor sociale, dezvoltarea competențelor analitice ale studenților etc.

Aprobarea metodei de caz, în special în procesul de realizare a programelor orientate spre dezvoltarea profesională, este confirmată prin includerea acesteia în majoritatea tezelor de licență, master și doctorat. De asemenea, ea se regăsește în studiile de sinteză consacrate metodelor moderne de predare.

Metoda de caz devine cunoscută grație Universității Harvard, care în anii '20 ai secolului trecut a utilizat probleme direct din viață și aplicabile în diverse domenii: istorie, biologie, chimie, medicină, comunicare, drept, științe administrative etc.

Această metodă este realizată prin implicarea studenților în soluționarea unor probleme concrete, ea contribuie la formarea intuiției în conturarea corectă a problemei, identificarea soluționării optime a acesteia la planificarea și implementarea ei. Metoda propriu-zisă este structurată în trei părți, care sunt și trei etape consecutive de realizare:

- la prima etapă, *identificarea problemei*, studenții, în mod individual, analizează problema, în scopul diagnosticării situației;

- la cea de-a doua etapă, *confruntarea diagnozelor*, studenții sunt repartizați în grupuri mici, în scopul comparării propriilor diagnoze, formulării și restructurării problemei pentru soluționare;

- la a treia etapă, *identificarea soluției optime*, are loc discutarea problemei în comun, în scopul confruntării tezelor elaborate în grupurile mici și identificării soluției cu un efect maxim.

În realizarea acestei metode profesorului îi revine misiunea de a furniza anumite cunoștințe teoretice, dar și de a iniția și a menține discuția.

El urmează să:

- *identifice un caz, în funcție de scopul urmărit:*

- să pregătească documentele teoretice necesare, asumându-și forma în care aceasta va fi prezentată studenților (prelegere, conspect, surse scrise, identificarea, de către studenții înșiși a literaturi etc.);

- *pregătească cazul:*

- să-l studieze și să identifice cât mai multe soluții;

- să studieze soluțiile posibile pentru a nu fi luat prin surprindere;

- *să animeze cazul:*

- să ofere participanților posibilitatea de a discuta, deschis, fără a le impune o opinie în cadrul discuției, fără a orienta discuția spre propria soluție; să „propulseze” discuția, în caz de necesitate, să-și asume rolul unui membru de rând al grupului cu aceleași drepturi, să ghideze discuția pe făgașul temei discutate, în cazul în care participanții deviază de la subiect, să formuleze întrebări care vor facilita identificarea soluției, accentuând unele mesaje în cadrul discuției, să rezume dezbaterile în anumite momente, în funcție de situație;

- *să asigure ghidarea cazului:* să sintetizeze discuția în formă orală sau scrisă, să solicite de la microgrupe rezumatul discuțiilor, precum și soluțiile și să prezinte această informație membrilor tuturor microgrupurilor.

Pentru studenți cazul reproduce o problemă existentă real, care necesită o diagnosticare sau o soluție.

Studierea situației presupune executarea următoarelor patru operații:

- analiza cazului (identificarea faptelor și ordonarea raporturilor între acestea, identificarea informației necesare pentru înțelegerea cazului);

- diagnosticarea (interpretarea raporturilor între diverse aspecte ale problemei, opinia cu privire la situația creată, studiarea soluțiilor);

- adoptarea deciziilor (identificarea celei mai bune);

- conceptualizarea (concluzia din cazul studiat, a principiilor operaționale și practice, care trebuiesc urmate și care pot fi aplicate în situații similare).

În metoda de caz sunt importante acțiunile precum: *procesul de analiză*, după care urmează *adoptarea deciziei* și, în final, *legătura dintre procesul de analiză și neidentificarea soluției juste unice*.

În realitate, două microgrupe pot adopta două soluții diferite dar, cu toate acestea, eficiente și acceptabile.

Metoda de caz poate fi examinată în calitate de completare a materialului de bază.

Prelegerile conțin informații, cunoștințe, concepții („cursuri teoretice”). Studenții, în procesul educațional, au un rol pasiv și întâmpină anumite dificultăți în stabilirea legăturii între teorie și practică.

Deoarece prelegerea nu oferă informație empirică, iar studenții nu identifică scopul practic al lecției, ei își pierd motivația pentru instruire. Multiplele studii demonstrează că această metodă nu contribuie la formarea capacităților de analiză, sinteză, judecată și la schimbarea predispozițiilor. Metoda de caz, dimpotrivă, soluționând probleme concrete, oferă studenților oportunități de acumulare a experienței și de dezvoltare a competențelor avansate, contribuie la accentuarea motivației studenților.

Achiziționarea experienței. Nicio persoană nu poate transmite propria experiență altei persoane „înțelepciunea nu poate fi povestită,” [2, p. 6] cu toate acestea, majoritatea cunoștințelor noastre derivă din experiența altor persoane.

Apelând la metoda de caz, studenții se implică într-o procedură care, fiind proiectată la o situație empirică, solicită de la ei o încadrare mai plenară în procesul de instruire. Ei învață să identifice și să selecteze informația nu doar din cazul concret, dar și din alte surse, studenții învață pe sine înșiși și se învață reciproc. Are loc integrarea cunoștințelor și se realizează două tipuri de transfer.

Aplicarea informației identificate în manuale și în alte surse de informație teoretică față de situația descrisă în cazul examinat, care permite stabilirea legăturii între teorie și practică; aplicarea materialului studiat în auditorii în situația unei activități reale.

Dezvoltarea competențelor. Metoda de caz contribuie la dezvoltarea:

- *abilităților de comunicare*, de a-și susține poziția în fața unui grup (într-o dezbateră, într-o comunicare orală) sau

în scris (raport privind analiza cazului și argumentarea deciziei adoptate); în acest caz putem vorbi și despre formarea competențelor de comunicare scrisă;

- *abilităților de adoptare a deciziilor* și de a fi siguri de justetea lor;

- *abilităților de soluționare a problemelor*, care permit dezvoltarea capacităților de analiză, sinteză, judecată. Metoda de caz dezvoltă abilitățile cognitive ale studentului când acesta studiază cazul individual;

- *abilităților interpersonale*: lucrul în grup contribuie la dezvoltarea priceperilor interpersonale.

Fiecare învață clar și laconic să-și exprime și să-și argumenteze propria opinie, să accepte critica, să asculte și să accepte o altă opinie, să-și aprecieze propria opinie, să compare opinia sa cu opiniile altor parteneri de comunicare și să o modifice, în caz de necesitate. Confruntarea de poziții între studenți permite generarea judecăților cu caracter estimativ într-un context specific. Aceasta produce efecte benefice asupra dezvoltării etico-morale a studenților. În procesul de adoptare a deciziilor faptele și aprecierile sunt supuse relativizării. Jocul pe roluri, în metoda de caz, corespunde pe deplin acestui scop.

Consolidarea motivării. Motivarea studenților crește din cauza că în auditorii studierea diverselor probleme se efectuează prin dezbateri în grupuri mici, discuții de ordin general.

Studenții au posibilitatea să identifice raporturile dintre teorie și practică și să fie siguri de perspectiva utilizării acestor cunoștințe pe piața muncii. Studenții asimilează mai lesne informația pe motiv că aceasta este într-o asocieră cu situația trăită și se deosebește de informația audiată în cadrul unei prelegeri. Mai mult ca atât, studenții au posibilitatea de a veni cu diverse soluții. În special, menționăm preferințele în favoarea metodei de caz, față de alte metode, pentru funcționarii publici, în cadrul formării profesionale continue.

Constrângerile interne ale metodei de caz. Metoda de caz are anumite constrângeri. Astfel, chiar dacă metoda de caz permite stabilirea unei legături strânse cu realitatea, totuși aceasta nu este echivalentă cu realitatea.

Informația care se conține în studiul de caz este supusă unei filtrări riguroase de către autor, nu este perfectă deoarece are loc implicarea terțelor persoane. Cazul care reproduce o situație concretă și care derivă dintr-un context, deseori este limitat de genul problemei și caracterul incomplet al perspectivelor prezentate.

În acest context, este necesar să se identifice în ce măsură eficiența metodei depinde de gradul de complexitate a informației prezentate în acest studiu de caz.

Spre deosebire de prelegeri, în studiul de caz sunt constrânse posibilitățile privind efectuarea unui control absolut al conținutului. În afară de aceasta, procesul de identificare a problemei și a căilor de soluționare necesită mai mult timp decât pentru conspectarea unei prelegeri. Mai mult ca atât, metoda presupune o bună pregătire a profesorului și a studenților, care au nevoie de mai mult timp valorificat împreună în sălile de studii.

Valoarea pedagogică a metodei de caz este studiată pe parcursul a 20 de ani. Deil Becman [3] a adunat și a comparat rezultatele studiate din 5 aspecte:

- 1) obținerea informației;
- 2) reținerea informației; impactul asupra predispozițiilor și al conduitei;
- 4) abilități de analiză, sinteză, integrarea informației;
- 5) preferința pentru această metodă din partea studenților.

Studiul a fost realizat în comparație cu prezentarea materialului în cadrul prelegerii. O deosebire esențială în obținerea informației, între aceste două metode, practic, nu există. Informația este asimilată și reținută pe o durată mai mare prin utilizarea metodei de caz sau o altă metodă bazată pe discuții. Metoda de caz și discuția sunt preferențiale pentru formarea abilităților de analiză, sinteză, judecată, de schimbare a predispozițiilor și a conduitei.

Valoarea pedagogică a metodei de caz este dovedită și, în special, pentru formarea profesională a funcționarilor publici această metodă depășește metodele clasice universitare. Cu toate acestea, metoda de caz, este totuși utilizată într-o măsură mai mică decât s-ar dori din mai multe motive, una din acestea fiind, în special pentru studiile cu frecvență redusă, numărul exagerat de mare al studenților în grupele academice; ajustarea auditoriilor pentru lucrul în grup, amplasarea meselor, dotarea cu materiale speciale etc. Desigur, pentru implementarea cu succes a metodei de caz este nevoie și de o pregătire specială a cadrelor didactice.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24.10.2014.
2. Gragg, Ch. I. Because Wisdom Can't be Told. / Ch. I. Gragg // HBS Case Services, Harvard Business School. Boston, 1984.
3. Beckman M. D. Evaluating the Case Method. / M. D. Beckman // „Educational Forum,” no. 34, 4 mai 1972.

LOCUL ADMINISTRAȚIEI LOCALE ÎN CONTEXTUL PUTERII PUBLICE ȘI PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ACESTEIA

Iurie ȚAP,
deputat în Parlamentul Republicii Moldova,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

According to the Constitution, local public authorities constitute a specific form of public power and benefit from autonomy. The basic principles of local public administration will be valorized and some of them redefined, in order to ensure system functionality and quality of public services, respectively. These provisions are retrieved in the EU-Moldova Association Agreement.

În literatura de specialitate, dar și în actele oficiale, este utilizată noțiunea de putere locală. Astfel, Carta Europeană a Autonomiei Locale are denumirea oficială „*Exercițiul autonom al puterii locale*” și a fost adoptată la Conferința permanentă a puterilor locale și regionale a Consiliului Europei (astăzi Consiliul puterilor regionale și locale, CPLRCE).

Potrivit Constituției Republicii Moldova, puterea în stat este separată în: *legislativă, executivă și judecătorească*. [1]

După **Ioan Alexandru**, guvernul central este cel care conduce afacerile politice și gestiunea intereselor generale. [2] Astfel spus, guvernul (*puterea executivă*) îndeplinește funcțiile de a guverna și administra.

Prin art. 109-112, Constituția Republicii Moldova a consfințit principiul descentralizării ca bază privind organizarea sistemului administrativ. Constatăm, că o parte din treburile publice au fost scoase de sub autoritatea puterii executive, recunoscând, astfel, existența unor nevoi specifice locale, iar autoritățile locale au primit dreptul de a le gestiona (a lua decizii), în numele colectivităților locale. Astfel, a fost depășit monopolul unei singure puteri publice. Administrația publică își pierde caracterul unitar, și, conform Constituției, se divizează în administrația publică centrală și administrația publică locală.

În acest sens, autoritățile locale pot fi concepute ca parte a puterii executive, alese de cetățeni, în fața cărora sunt responsabile și care au puterea de decizie asupra treburilor locale, consfințită prin lege.

„*Dictionaire du droit constitutionnel*” definește expresia de putere executivă ca funcție de execuție a legii și organul însărcinat cu această funcție. [3] Ideea este susținută de **Ioan Muraru**, care consideră autoritățile locale drept parte a executivului. [4]

Și **Georges Burdeau** este de părere că autoritățile locale reprezintă puterea executivă „*deoarece descentralizarea teritorială este văzută ca un procedeu de organizare administrativă, iar executarea legilor prin adoptarea de norme locale nu este încredințată funcționarilor dependenți de puterea executivă supremă, ci autorităților alese de locuitorii circumscripțiilor pe care le administrează.*” [5]

Victor Popa constată că „*prin intermediul descentralizării are loc, de fapt, transferarea unei părți din funcția administrativă a statului pe plan local sau, altfel spus, transferarea unei părți dintr-un element component al puterii de stat.*” [6]

În baza celor expuse anterior putem concluziona, că aplicarea principiului de descentralizare dă naștere unei componente noi a puterii publice – autoritățile reprezentative locale (*puterea locală*), formă specifică de putere publică, parte a puterii executive.

Întru evidențierea locului și rolului autorităților reprezentative locale (*puterii locale*), Constituantul a definit principiile de bază ale administrației publice locale: autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice, consultarea cetățenilor pe probleme locale de interes deosebit.

Carta Europeană a Autonomiei Locale definește autonomia locală ca „*dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.*” [7]

Vom observa că, în esență, autonomia locală se rezumă la două componente: dreptul și capacitatea efectivă. Acest drept se bazează pe prevederile Constituției Republicii Moldova (art. 109) și este dezvoltat prin Legea nr. 435 privind descentralizarea administrativă din 28.12.2006 și Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006.

Realizarea dreptului depinde de capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale. Aceasta trebuie să se materializeze prin autonomia reală din punctul de vedere al organizării, funcționării și gestionării. Autoritățile publice locale urmează să posede toate instrumentele necesare în acest sens (*cadru instituțional, proprietate, resurse financiare*).

Fiind declarată (*de jure*), autonomia locală de facto nu a fost realizată. În acest sens, prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 a fost aprobată *Strategia Națională de Descentralizare și Planul de Acțiuni* pentru implementarea acesteia, care au drept

obiectiv punerea în aplicare a prevederilor constituționale privind descentralizarea și consolidarea autonomiei locale.

Alt principiu stabilit de Constituție este cel al descentralizării serviciilor publice. Vom menționa, că în literatura de specialitate sunt definite două forme ale descentralizării: teritorială, *aplicată colectivităților locale*, și prin servicii (tehnică), *aplicată administrației de stat*. [8] În acest sens, definirea principiului descentralizării serviciilor publice drept unul de bază a administrației publice locale nu are suport legal (științific, juridic).

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale este o condiție definitorie pentru funcționalitatea autonomiei locale. Astfel, descentralizarea apare doar în condițiile în care organele responsabile de gestionarea afacerilor locale emană de la o colectivitate și nu de la stat, posedând, în același timp, o anumită autonomie față de aceasta. Și Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede expres principiul eligibilității autorităților locale drept condiție pentru o autonomie reală.

Importanța acestui principiu depășește cadrul activității administrative. În acest sens, Victor Popa susține „că autoritățile reprezentative locale nu se limitează numai la administrarea publică a unor probleme de interes local, dar într-un sens mai larg participă și la exercitarea suveranității naționale.”

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit constituie mecanismul implicării acestora în procesul decizional, dar și forma directă a guvernării pe plan local. Conșințit în Constituție și dezvoltat prin lege, acest mecanism nu asigură realizarea participării directe a cetățenilor la luarea deciziilor (soluționarea problemelor). „Vina” o poartă definirea ambiguă a clauzelor respective în legislație. Astfel, Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006, prin art. 8, alin. (1) stabilește: „În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.” [9]

Vom observa că legiuitorul stabilește posibilitatea și nu obligativitatea acestor consultări, iar prin Codul electoral referendumul local este unul consultativ. Legiuitorul discreționar soluționează problema, fapt ce nu asigură un mecanism real de participare a cetățenilor la administrarea treburilor publice.

Mai mult decât atât, aplicarea acestui mecanism al democrației locale este limitat chiar de legiuitor, care prevede doar dreptul primarului de a iniția referendumul limitând, în acest sens, autoritatea local deliberativă. Cât ar fi de straniu, dar însăși colectivitatea locală, care este purtătorul de bază al autonomiei, nu dispune de acest drept.

O atare situație limitează democrația locală, afectează grav funcționalitatea autonomiei locale. În acest sens, sunt necesare modificări esențiale ale cadrului legal care ar asigura mecanismele pentru punerea în aplicare a principiului constituțional privind consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Descentralizarea are drept obiectiv apropierea serviciilor de cetățeni. În acest sens, Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede că „exercițiul responsabilităților publice trebuie, în general, să revină, de preferință, autorităților celor mai apropiate de cetățeni. Atribuirea acestor responsabilități unor alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și natura sarcinii, după cum și de exigențele de eficacitate și economie”.

În esență, este vorba de principiul subsidiarității, principiu utilizat de Biserica catolică în scopul protejării colectivităților inferioare de amestecul celor superioare.

În formula modernă, subsidiaritatea constă în atribuirea unui anumit grad de independență unei autorități subordonate față de o autoritate superioară, în special, independența unei autorități locale față de puterea centrală.

Principiul subsidiarității a fost formal consacrat de Tratatul de la Maastricht, iar Tratatul de la Lisabona a înscris principiul subsidiarității în Tratatul privind Uniunea Europeană. A fost, de asemenea, adăugată o referire explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. În acest context, principiul subsidiarității este unul de bază în vederea reglementării raporturilor dintre stat și colectivitățile locale întru asigurarea unei guvernări eficiente. Vom evidenția necesitatea reglementării principiului subsidiarității în legislație, după caz, și în Constituție la capitolul „Principiile de bază ale administrației publice locale.”

În concluzie, vom reitiera importanța abordării unei viziuni științifice asupra sistemului administrației publice locale. Concepând autoritățile publice locale ca o formă specifică a puterii publice, parte integrantă a puterii executive, urmează să fie puse în valoare principiile constituționale ale administrației publice locale – autonomia, eligibilitatea autorităților locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit și legiferat în rândul acestora principii subsidiarității.

Această abordare vine în contextul prevederilor Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În parte, este vorba de prevederile art. 21, care stipulează: „Cooperarea se va axa pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile în Republica Moldova. Se va acorda atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor de calitate cetățenilor Republicii Moldova,” și art. 23: „Cooperarea va cuprinde toate nivelele administrației publice inclusiv administrația locală.” [10]

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Chișinău, Editura „Farmec-Lex,” 2014, 48 p.
2. Alexandru I. Administrația publică. București, Editura „Lumina-Lex,” 2001, 520 p.
3. Michel de Villiers, Armel Le Divillec. Droit constitutionnel. „Dalloz,” 2007, 351 p.

4. Muraru Ioan. Drept constituțional și instituții politice, vol. II. București, 2014, 302 p.
5. Georges Bordeau, Francis Hamon, Michel Troper. Droit constitutionnel. Paris, 1999, 781 p.
6. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău, Editura „Cartier,” 1998, 219 p.
7. Carta Europeană a Autonomiei Locale: exercițiul autonom al puterii locale. Adoptată de Conferința permanentă a puterilor locale și regionale (1968).
8. Rivero J., Waline J. Droit administratif. „Dalloz,” 1994, 482 p.
9. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32- 35 din 09.03.2007.
10. Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, vol. I. Chișinău, 2014, 623 p.

CONTRIBUȚIA ORGANIZAȚIILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LA CONSOLIDAREA SOCIETĂȚII MOLDOVENEȘTI

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

SUMMARY

The contribution of the public administration to consolidate moldovian society. *This paper is concern on the contribution of the public administration to consolidate the society, including moldovian. The author involves the reviving experience in the changes emerged in post-soviet societies and the role of the public administration to it valorification. In addition, analyses the necessity to depoliticize and naturalize the processes of the territorial-administrative devised Republic of Moldova..*

Keywords: *contribution, reviving experience, value, public organizations, society (new democracy).*

Implozia megasocietăților de la sfârșitul sec. al XX-lea s-a soldat cu apariția pe harta lumii a noilor formațiuni sociale. Formațiuni, cărora sistemul totalitar le-a interzis pe parcursul a jumătate de secol dreptul la dezvoltarea și menținerea diversității în unitate, inclusiv la nivel organizațional, [1] multe comunități dintre acestea neavând în spate experiența propriului întreg, ci doar cea de a fi parte a unui megaintreg. Experiența acumulată în această perioadă fiind una impusă, sau mai bine zis, controlată cu contabilizări feroce la capitolul reconstrucției sociale, a marginalizat orice tentativă de a-și păstra particularitățile sau aspirațiile gen societate deschisă. [2] Din cumulul acestor marginalizări a făcut parte și experiența proprie comunităților din megasocietatea sovietică în care, din câte se cunoaște, a avut loc acumularea și dezvoltarea patrimoniului cultural și civilizațional al colectivității. Chiar și în condițiile în care pentru anumite perioade au fost supuse unui alt nivel de întreg, aceasta continuă să stocheze capitalul identitar al colectivității. Și, nu în ultimul rând, pentru că memoria acestei experiențe este susținută tacit nu numai de membrii colectivității, dar și de cea organizațională. Distingem că, în funcție de cumulul de experiență acumulat de actorii sociali, rememorarea acesteia fie s-a împletit, fie nu în canavaua acțiunilor societale de constituire a întregului comunitar. Canavaua acțiunii societale în condițiile noilor societăți înglobează de la prezența acesteia în redimensionarea instituțiilor sociale până la sensibilizarea și fructificarea ei de către membrii comunității. Concomitent cu curățenia de demitizare și deconstrucție a cunoașterii moștenite în căutarea întregului lumii globalizate.

Chiar dacă înțelegerea importanței experienței respective este una de durată, aceasta nu exclude și efectul imediat, adică cel al reperului valoric revigorat. Mesajul reperului valoric revigorat înseamnă depășirea/diminuarea discontinuităților acumulate la toate nivelurile sociale, adică a formelor fără fond și readucerea în albia firescului a celor marginalizate, dar și edificarea altor noi necesare mediului comunitar. În această ordine de idei, necesitatea asanării vieții sociale prin intermediul revigorării valorilor ce odinioară a fost marginalizată și chiar lipsită de propriul cadru cultural. În primul rând, revigorarea valorilor identitare în jurul cărora se înlănțuie și celelalte valori contribuie la edificarea componentelor unui întreg social. Cu remarcă că, intelectualii erau ținuți la indigo pentru încercările de a rămâne în albia căutării adevărului și minimalizarea îndochinării în acest sens, [3] deoarece regimurile totalitare au utilizat nu numai instrumentarul în propaganda educației. [4]

Este important de evidențiat că manifestările din societățile estonă, letonă și lituaniană, axate pe reactivarea căilor de valorificare a experienței respective, reprimăte timp de aproape jumătate de secol în cadrul societății sovietice, și-au adus contribuția și organizațiile administrației publice. Prin această implicare organizațiile publice din comunitățile invocate au demonstrat străduința de apropiere de cei pe care îi reprezintă. Astfel, se explică de ce experiența reme-

morată mai mult sau mai puțin conștient se regăsește și în calitate de parte a manifestărilor înregimentate în acțiunile declanșate, chiar dacă acestea nu erau lipsite de stângăcii, asanând spațiul conectării trecutului și viitorului la timpul prezent. Concomitent, are loc revigorarea și modificarea structurilor organizaționale care, pe de o parte, sunt chemate să-și ralieze activitățile în conformitate cu noile realități, sunt obligate să se desprindă de tributul trecutului doctrinar. Pe de altă parte, acestora li se cere nu numai să asigure, dar și să eficientizeze canalizarea energiilor acumulate. Ceea ce ulterior s-a cristalizat în saltul pe care l-au realizat în timp aceste societăți atât în plan organizațional cât și cel individual.

Emfatarea experienței respective nu este deloc întâmplătoare. Or, studiile întreprinse denotă că experiența respectivă fructificată în cadrul redimensionărilor vieții sociale conduce la diminuarea discontinuităților. Discontinuități care, fără a fi comutate în încercări de edificare a continuităților și lăsate la voia întâmplării pentru mediul societal în formare, devin fatale. În această ordine de idei, ponderea organizațiilor administrației publice de care se leagă în mare sensibilizarea actorilor comunitari privind depășirea discontinuităților social-culturale, social-politice și social-economice. Iar la nivelul întregii societăți rostul acestor organizații rezidă în elaborarea și coordonarea acțiunilor privind asanarea reperelor valorice și reconectarea lor la noile realități. Chiar dacă pare a fi ceva de la sine înțeles, experiența de după implozia megasocietății sovietice demonstrează că aceasta rămâne a fi un adevărat „*călcâi al lui Ahile*” în societățile în devenire. De ce? Deoarece, spre deosebire de societățile baltice, celelalte n-au avut experiența unui întreg și a unei mentalități de comuniune întregită. Comuniune care înseamnă pe lângă cele invocate deja înglobează de la participarea în corpore a tuturor actorilor societali până la suportarea costurilor deloc facile ce trebuie onorate, indiferent de apartenența etnică sau confesională. [5]

În contextul dat, remarcăm și faptul că organizațiile administrației publice concomitent cu propria conectare la experiența rememorată devin și oportunități de redirecționare și fructificare a acesteia. Redirecționări care se pliază pe toate palierele comunitare, dar poate cel mai semnificativ, în acest sens, fiind contribuția la încetățenirea Declarației de Independență la nivel de societate. Valorificarea Declarației de Independență în realitatea socială semnifică sensibilizarea actorilor sociali, dar și consolidarea tuturor componentelor societății. Deci, cu cât mai rapid din punctul de vedere al timpului social această înțelegere a Independenței devine chintesența unei comunități umane, cu atât mai puțin va fi manipulată și acceptate conștient costurile ce se impun.

Dezvoltând subiectul în cauză consemnăm că experiența respectivă, raportată la provocările prezentului, depinde în mare de promptitudinea și disponibilitatea instituțiilor societale, dar și de modul în care sunt implicați membrii comunității. Implicare care mărginește cu diminuarea expectativei din comportamentul cetățenilor, adică a mentalității colective, dar și imprimă valoare activităților care se întreprind. Chiar dacă inițial se pretindea că problemele respective afectează doar arealul invocat al societății contemporane timpul social însă deconspiră acest lucru, evidențiind efectele manifestării lor și pe segmentul celui prosper, adică cadrul societății stabile. Or, efectele schimbărilor profunde reflectate în transformările din arealul societății în curs de formare/devenire sau decomunizare au depășit frontierele, alimentând/proferându-se într-un fel peste problemele specifice comunității prospere.

Cuantumul de provocări cu care se confruntă societatea contemporană, în general, și a cea în devenire, în particular, explică temerara încercare de fructificare prin apropiere de mediul comunitar a autorităților publice. Or, tabloul comunității în devenire și transformarea părții într-un întreg reprezintă eforturile ce se impun a fi realizate la toate nivelurile ierarhiei sociale, pe de o parte, pe de alta, încadrarea lor (rezultatele eforturilor) într-un timp social util. Încadrarea în timpul social însemnând dacă nu controlul deplin atunci parțial asupra costurilor pe care fiecare comunitate le susține. Costuri, redimensionarea cărora înseamnă utilizarea capitalului societal, inclusiv al valorilor culturale și general umane. Cu atât mai mult cu cât întârzierile la acest capitol se completează și cu multiplicările nivelului de interconexiune/interdependență/interacțiune dintre comunități. În consecință multiplele probleme pe care o comunitate în devenire este impusă să le facă față fie prin căutarea de oportunități plauzibile, fie să rămână în continuare vulnerabilă. Vulnerabilitatea în acest caz se mărginește cu divizarea comunității, stigmatizarea, inclusiv prezența insignifiantă a setului de valori în acțiunile societale care se întreprind.

Fapt pentru care considerăm necesar să adnotăm că obiceiurile, cutumele și tradițiile populare reprezintă cota-parte importantă în organizarea socială prin perpetuarea valorii experienței comunitare. Este vorba nu numai de recunoașterea acestei cote-părți de către instituțiile societale, dar și relaționare cu ele în cadrul conducerii sociale în vederea valorificării relației dintre legile scrise și nescrise. De ce? Deoarece relaționând între ele se facilitează și apropierea instituțiilor publice de modelul (în baza obiceiurilor, cutumelor și tradițiilor) acceptat de către grupurile constituitoare, dar și implicarea acestora la procesul de organizare a societății. Astfel, obiceiul nu este tratat ca ceva doar repetat sau respectat (îndeplinit) formal, ci însoțit de sentimente și valori lipsa cărora atrage sancțiuni în raport atât cu modelul acceptat cât și cu cel instituționalizat. De asemenea, legăturile între diversele obiceiuri, combinarea lor este una deloc întâmplătoare, pentru că fiecare grup de acțiuni tradiționale, desfășurate în legătură cu anumite obiective realizate, pot fi ușor identificate în fiecare comunitate umană și, totodată, adaptate la noile cerințe pe care acesta le resimte atât la nivel individual, de grup cât și la cel instituțional. Atestăm că orice acțiune cu un conținut tradițional puternic reflectă rezultatul unor sinteze îndelungate ale practicii comunității respective, fiind subordonată întotdeauna unei cerințe care ține de stabilitatea și continuitatea existenței sale, dar nu fără o susținere instituțională. Concomi-

tent, modalitățile de a acționa, prevăzute de tradiție, nu sunt altceva decât roluri recunoscute și apreciate de membrii comunității care participă la viața societății cu așteptările ce reies din legătura dintre diverse acte în succesiunea lor. Iar în contextul în care intervine un anumit nivel de formalizare, atribuindu-se un titlu sau o denumire specifică celor care desfășoară un anumit rol conduce la crearea poziției sociale. Poziție socială care își are efectul doar atunci când aceasta vine ca urmare a competențelor profesionale ale individului, indiferent de apartenența etnică, confesională, politică sau mediu de reședință. În cazul în care utilizăm astfel de poziții folosim obișnuitul „statut,” iar din punctul de vedere a ceea ce am obținut nu-i altceva decât promovarea meritocrației. Dar nu în ultimul rând, sensibilizarea instituțiilor administrației publice privind existența legilor nescrise în asigurarea cu cadrul legal al unei societăți, în speță al celei în curs de formare, cum este cazul Republicii Moldova.

Desigur schimbările civilizaționale modifică întreg spectrul organizațional în care nivelului de cultură al administrației publice îi revine rolul de a asigura relaționarea dintre componentele constituente. Perpetuarea culturii organizaționale (instituționale) depinde de nivelul valoric al acțiunilor și activităților umane în cadrul procesului de dezvoltare a societății, regiunii, continentului etc., nivel care înglobează aspecte variate: de la sensibilizarea, pregătirea mediului comunitar până la instruirea și formarea membrilor societății prin circuitul natural al valorilor. 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 că acestea se bucură de încrederea mediului comunitar, din punct de vedere organizațional și nu doar nominal.

Importanța abordării subiectului organizării și sub acest aspect sporește odată cu raportarea lui și la nivelul de calificare a angajaților din organizațiilor publice. Calitate de care este nevoie pe toate palierele unei organizații, dar care în cea publică acestea depășesc frontierele și se regăsesc până și pe cele sociale. Or, calitatea serviciului public este direct proporțională eficienței organizațiilor din domeniul educației. Este vorba atât de nivelul de organizare a pregătirii specialiștilor cât și a organizației ce s-a angajat să presteze aceste servicii, deoarece contrar obișnuinței calificarea tot mai mult se cere a fi una pe potrivă schimbărilor inerente. Specificăm că acest gen de înțelegere pregătirii în sec. al XXI-lea solicită a ține cont și mai mult în organizațiile societății în formare din care face parte și cea moldovenească. Societate în care calificarea specialiștilor, inclusiv pentru instituțiile administrației publice filosofie, și științele sociologice rămân la periferia curriculum universitar. Stare de fapt cu provocări multiple, dar și pierderi incommensurabile din punctul de vedere al timpului social. Pentru că de departe nu se contestă noile forme de instruire și formare ale educației, ci fundamentul său axiologic. În această ordine de idei, *volens nolens* se distinge următoarea întrebare: este oare în drept viitorul specialist pregătit în R. Moldova să-și cunoască societatea în care va trebui să-și pună în valoare competențele și cât de mult acest mediu îi permite să facă acest lucru?!

În loc de corolar, menținerea moștenirii teritorial - administrative hiperdivizate în spațiul Republicii Moldova de aproape un sfert de secol (1991-2015) continuă să rămână unul din cele mai politizate și manipulate subiecte. Chiar dacă s-au întreprins studii comparate și se identifică modele teritorial-administrative benefice spațiului moldovenesc, [5] excesele în extremis au condus la faptul că instituțiile administrației publice locale sunt lipsite de suportul necesar pentru a desfășura activități manageriale în conformitate cu nevoile și necesitățile membrilor comunităților pe care le reprezintă. Astfel, în loc de legi pe potrivă realităților societății în constituire, celor 32 din 41 de unități administrative la începutul anilor '90, din anul 2003 și până în prezent le-au fost retrase și finanțele publice, chiar dacă în responsabilitatea acestor instituții au rămas anumite obligațiuni: de la salarizarea profesorilor, medicilor până la ajutorarea vârstnicilor etc. Iar revenirea la normalitate continuă să fie subiect de interminabile bătălii politicianiste, deoarece nefind sustenabile organizațiile administrației publice nu pot influența puterea legislativă. În rezultat s-a intensificat exodul migranților și pierderea capitalului de aur (vârsta 25-55ani), declanșarea proceselor de morbiditate/mortalitate, îmbătrânirea și sărăcirea societății și, nu în ultimul rând, destrămarea valorii familiei, sănătății, tradițiilor și a unui standard de viață decent. Tendințe și procese care ar fi fost mult mai diminuate în condițiile în care chiar și atunci când s-a emigrat, organizațiile administrației publice locale, fiind mai aproape de oameni i-ar fi ajutat să pledeze decent pe filiera consumeristă și imobiliară, și mai mult pe investiții în domeniile economiei rurale a remitențelor celor care muncesc peste hotarele R. Moldova. Cu atât mai mult cu cât experiența deja existentă în unele comune confirmă veridicitatea acestor gânduri. [5]

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Kolakowski L. Main Currents of Marxism: the founders, the golden age, the breakdown. Leicester: Leicestershire, United Kingdom, 2010, 1504 p.
2. Popper K. R. Societatea deschisă și dușmanii ei, vol. II, p. 93-95; vol. I, cap. 10, p. 194-227; vol. II, cap. 24, p. 244-281. București: Editura „Humanitas,” 2005 p.
3. Aron R. Opiul intelectualilor. București: Editura „Curtea Veche,” 2007, 368 p.
4. Besancon A. Originile intelectuale ale leninismului./ Traducere din franceză de L. Vacar./ București: Editura „Humanitas,” 2007, p. 351.
5. Pascaru A. Societatea între conflict și conciliere: cazul Republicii Moldova. Chișinău: Tipogr. „Sirius,” 2012, 192 p.

СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕФОРМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Николай ИЖА,
доктор политических наук, профессор,
Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины, директор

SUMMARY

The purpose of this publication was to consider the reform of regional governance in Ukraine. The author analyzes the content of the “Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine,” its purpose, objectives, guidelines and the results, describes the existing and the new model of regional governance.

Конституция Украины 1996 года заложила основы административно-территориального устройства и системы публичного управления Украины, в том числе на региональном уровне. Так, в соответствии с Основным Законом в состав Украины входят Автономная Республика Крым, 24 области и города со специальным статусом Киев и Севастополь. [1] Автономная Республика Крым и области, в свою очередь, разделены на районы. Области и районы имеют типовую структуру органов исполнительной власти и самоуправления, которая представлена на схеме 1. Следует отметить, что в Украине за годы независимости была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, [3] принят ряд базовых нормативно-правовых актов, создающих правовые и финансовые основы деятельности органов местного самоуправления. В то же время, развитие местного самоуправления фактически осуществлялось в стране на уровне территориальных общин городов областного значения, поскольку подавляющее большинство территориальных общин оказались неспособными выполнять все полномочия местного самоуправления. Кроме того, не может не вызывать озабоченности тот факт, что осуществление постоянной финансовой поддержки сельских и поселковых территориальных общин через районные бюджеты с использованием системы дотаций выравнивания является обременительным для государственного бюджета и сдерживает развитие малых городов и крупных поселков.

Эффективное функционирование органов публичного управления в Украине, приближение отечественной

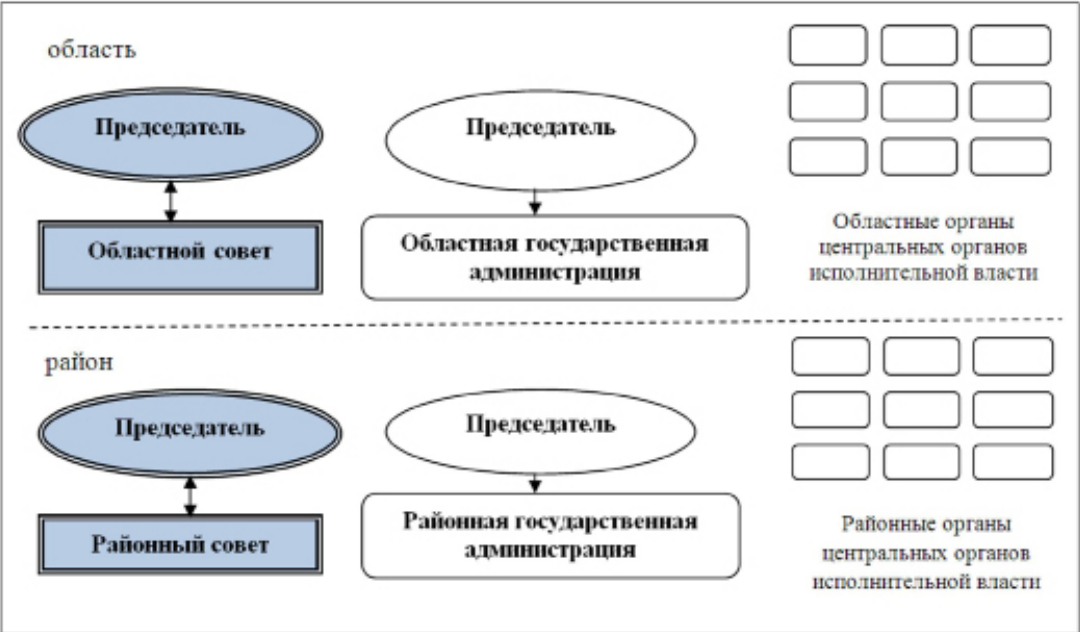


Схема 1. Существующая система органов исполнительной власти и местного самоуправления в областях и районах.

модели управления к европейским стандартам не может быть обеспечено без кардинального реформирования конституционно-правового статуса и основ деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, в том числе, на региональном уровне. Ключевые направления такой реформы были определены в «Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» (далее – Концепция). [2] Рассмотрим основные положения этого документа, которые касаются важных вопросов регионального управления и регионального развития.

Цель Концепции – определить направления, механизмы и сроки формирования эффективного местного самоуправления и территориальной организации власти для создания и поддержания полноценной жизненной среды для граждан, предоставления высококачественных и доступных публичных услуг, становления институтов прямого народовластия, удовлетворения интересов граждан во всех сферах жизнедеятельности на соответствующей территории, согласования интересов государства и территориальных общин.

Что касается регионального управления, то здесь наметился ряд проблем, которые требуют эффективного и быстрого решения, среди них:

- ухудшение качества и доступности публичных услуг вследствие ресурсной несостоятельности подавляющего большинства органов местного самоуправления, их неспособности выполнять собственные и делегированные полномочия;

- несогласованность местной политики по социально-экономическому развитию с реальными интересами территориальных общин;

- неразвитость форм прямого народовластия, неготовность членов общин к солидарным действиям, направленным на защиту своих прав и интересов, с органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти;

- снижение уровня профессионализма должностных лиц местного самоуправления, в частности, вследствие низкой конкурентоспособности органов местного самоуправления на рынке труда, снижение уровня престижности должностей, что приводит к низкой эффективности управленческих решений;

- корпоратизация органов местного самоуправления, закрытость и непрозрачность их деятельности, высокий уровень коррупции, что приводит к снижению эффективности использования ресурсов, ухудшение инвестиционной привлекательности территорий, росту социальной напряженности;

- чрезмерная централизация полномочий органов исполнительной власти и финансово-материальных ресурсов.

Кроме того, несогласованность реформ в различных сферах с реформированием системы местного самоуправления и административно-территориального устройства государства усложняет вышеперечисленные проблемы.

Для решения названных проблем предлагаются следующие пути их решения:

- определение конкретной территориальной основы деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти, которые способны обеспечить доступность и надлежащее качество публичных услуг, предоставляемых этими органами, а также необходимой для этого ресурсной базы;

- создание надлежащих материальных, финансовых и организационных условий для обеспечения осуществления органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий;

- разграничение полномочий в системе органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на разных уровнях административно-территориального устройства в соответствии с принципом субсидиарности;

- разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления на основе децентрализации власти;

- внедрение механизма государственного контроля за соответствием Конституции и законам Украины решений органов местного самоуправления и за качеством предоставления населению публичных услуг;

- максимальное привлечение населения к принятию управленческих решений и контролю за их исполнением, содействие развитию форм прямого народовластия;

- совершенствование механизма координации деятельности местных органов исполнительной власти.

В тексте Концепции определены четыре основные задачи реформы и пути их решения. [2] Так, решение первой задачи реформы – **обеспечение доступности и качества публичных услуг** – предполагает создание надлежащей материально-технической базы, открытость информации о стандартах для граждан и достижение высокого уровня профессионализма обслуживания. Решение этой задачи предполагает непрерывное образование должностных лиц местного самоуправления.

Решение второй задачи реформы – **достижение оптимального распределения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти** – предусматривает закрепление определенного перечня полномочий за органами местного самоуправления базового уровня (город, село, поселок), районного, областного уровня (см. табл. 1).

Таблица 1. Закрепление полномочий за органами местного самоуправления областного, районного, местного уровня.

Полномочия органов самоуправления областного уровня
<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение регионального развития; - обеспечение охраны окружающей природной среды; - обеспечение развития областной инфраструктуры, прежде всего областных автомобильных дорог, сети межрайонных и межобластных маршрутов транспорта общего пользования; - обеспечение профессионально-технического образования; - обеспечение предоставления высокоспециализированной медицинской помощи; - обеспечение развития культуры, спорта, туризма.
Полномочия органов самоуправления районного уровня
<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение воспитания и обучения детей в школах - интернатах общего профиля; - обеспечение предоставления медицинских услуг вторичного уровня.
Полномочия органов самоуправления базового уровня (город, село, поселок)
<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение местного уровня экономического развития; - развитие местной инфраструктуры; - планирование развития территории общины; - решение вопросов застройки территории; - благоустройство территории; - предоставление жилищно-коммунальных услуг; - организация пассажирских перевозок на территории общины; - содержание улиц и дорог в населенных пунктах; - обеспечение общественной безопасности; - тушение пожаров; - управление учреждениями среднего, дошкольного и внешкольного образования; - предоставление услуг скорой медицинской помощи, первичного здравоохранения, осуществление профилактики болезней; - развитие культуры и физической культуры; - предоставление социальной помощи через территориальные центры; - предоставление административных услуг через центры предоставления таких услуг.

При этом, за подразделениями территориальных органов исполнительной власти предлагается оставить функции по предоставлению услуг в сферах: санитарно-эпидемиологической защиты; социальной защиты населения (выплата пенсий, субсидий, компенсаций, обеспечение предоставления льгот); казначейского обслуживания; регистрации актов гражданского состояния.

Для оптимального распределения полномочий между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти на разных уровнях административно-территориального устройства Концепцией предлагается обеспечить:

- совершенствование системы привлечения общественности к разработке управленческих решений и контролю над их реализацией;
- определение достаточной налоговой базы, что позволит обеспечить выполнение органами местного самоуправления собственных полномочий с учетом объективных критериев финансирования государством делегированных полномочий;
- образование на каждом административно-территориальном уровне представительных органов местного самоуправления с собственными исполнительными органами;
- осуществление эффективного государственного контроля над соблюдением органами местного самоуправления требований Конституции и законов Украины.

Таким образом, в Концепции речь идет о необходимости создания собственных исполнительных органов для районных и областных советов. До сих пор эти функции выполняли местные государственные администрации.

Решение третьей задачи реформы – **определение конкретной территориальной основы для деятельности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти** – предусматривает

Таблица 2. Новая модель административно-территориального устройства и структуры органов публичной власти.

<i>Уровень административно-территориального устройства</i>	<i>Органы самоуправления</i>	<i>Органы исполнительной власти</i>
Региональный уровень (Автономная Республика Крым, области, г. Киев, г. Севастополь)	Областные советы и их исполнительные органы, Киевский и Севастопольский городские советы и их исполнительные органы	Облгосадминистрации, Совет Министров Автономной Республики Крым, Киевская и Севастопольская городские госадминистрации, территориальные органы центральных органов исполнительной власти
Районный уровень (районы)	Районный совет, его исполнительный орган	Территориальные органы центральных органов исполнительной власти
Базовый уровень (территориальные общины)	Сельский, поселковый, городской совет; их исполнительные органы	Представительства (представители) отдельных органов исполнительной власти

введение трех уровней административно-территориального устройства, на каждом из которых функционируют соответствующие органы публичной власти (см.: табл. 2).

Решение четвертой задачи – **создание надлежащих материальных, финансовых и организационных условий и формирование кадрового состава для обеспечения выполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий** – должно осуществляться с обеспечением ряда принципов, которые определяются в тексте Концепции. Среди них:

- вычисление объема дотаций выравнивания на основе унифицированных стандартов предоставления публичных услуг;

- предоставление трансфертов из государственного бюджета непосредственно каждому местному бюджету;
- определение финансовой основы осуществления органами местного самоуправления собственных полномочий, объема налогов и сборов, связанных с территорией соответствующей административно-территориальной единицы;

- закрепление за местными бюджетами части средств, поступающих от уплаты налога на прибыль вновь созданных юридических лиц, в течение пяти лет от даты инвестирования в юридическое лицо;

- предоставление органам местного самоуправления права регулировать ставки местных налогов и сборов;

- недопущение предоставления другими органами местного самоуправления и органами исполнительной власти налоговых льгот, которые уменьшают собственные доходы местных бюджетов (льготы по местным налогам и сборам могут устанавливаться тем органом местного самоуправления, в бюджет которого зачисляются такие налоги и сборы);

- предоставление органам местного самоуправления доступа к привлечению кредитных ресурсов для инвестиционного развития путем упрощения процедур согласования заимствований и местных гарантий и приведение их в соответствие со способами государственного контроля, направленного на предотвращение банкротства объектов права коммунальной собственности.

В Концепции предусматривается введение механизма осуществления местными администрациями крайне важной функции государственного контроля над соответствием Конституции и законам Украины решений органов местного самоуправления и качеством предоставления населению публичных услуг. Кроме того, в связи с изменением полномочий местных государственных администраций, предлагается лишить областные и районные советы права выражать недоверие главам соответствующих местных государственных администраций. Концепцией предусмотрено провести преобразования в два этапа в период с 2014 по 2017 годы. Первый этап планировалось завершить в 2014 внесением изменений в законодательную базу. Второй этап планируется осуществить с 2015 по 2017.

Реализация указанных предложений предусматривает внесение изменений в Конституцию Украины, [1] в Законы Украины «О местном самоуправлении в Украине», [4] «О местных государственных администрациях», [5] Бюджетный кодекс Украины, [6] принятие Закона «О местном референдуме» и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Украины. [Электронный ресурс]: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>>.
2. Об одобрении Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 1 апреля 2014 г. № 333-р. [Электронный ресурс]: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>>.
3. Про ратификацию Европейской хартии местного самоуправления: Закон Украины. [Электронный ресурс]: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>>.
4. Про местное самоуправление в Украине: Закон Украины. [Электронный ресурс]: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>>.
5. Про местные государственные администрации: Закон Украины. [Электронный ресурс]: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>>.
6. Бюджетный кодекс Украины. [Электронный ресурс]: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>>.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI NOUL MANAGEMENT PUBLIC

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

SUMMARY

Public administrators require tremendous flexibility in the approach to organizational problems. They need to be able to change, adopt, learn. In their work administrators focuses on process problems, operating models and relationships in society. To work with such problems, to accept their flux and reflux, to manage change and to extract a new lesson is actually the essence of learning and personal connection between theory and practice. The basic question of both theorists and practitioners of public administration is: How could be created public organizations for to be more public, more democratic and better able to express the values of society. The concept of New Public Management brings concrete solutions to streamline the public sector.

La etapa actuală, clasicul „om administrativ,” obligat de raționalitatea și interesele sale, urmează să fie înlocuit cu un analist de politici mai modern, mai rațional și mai influent. Vizualizarea organizațiilor publice ca o parte a procesului de politici publice a deschis noi căi pentru teoriile organizației publice. În primul rând, există posibilitatea că organizațiile publice ar putea fi considerate parte integrantă a procesului politic. Aceasta confirmă, mai degrabă, faptul că vizualizarea administrației publice nu poate fi separată de politică. Perspectiva politică atestă că membrii organizațiilor publice joacă un rol important în formularea politicilor publice, că influența lor este resimțită pe scară largă în elaborarea politicilor și programelor și că ei continuă să modeleze, să le dea formă politicilor publice prin efortul lor în procesul de implementare chiar și după ce politicile au fost declarate de legislativ, executiv sau sistemul judiciar. Într-o astfel de viziune, concepția dihotomiei politică-administrare este greu de justificat. În al doilea rând, orientarea de politică propune studierea organizației publice mai degrabă într-o valoare-critică decât într-un mod instrumental. Viziunea altor teorii și concepții, în special a modelului rațional de administrare, este bazată pe separarea faptelor și valorilor, pe analizele factuale ale scopului orientat pe comportament în cadrul organizației. Întrucât organizațiile publice sunt centrul, nucleul procesului politicilor publice, rolul lor în exprimarea valorilor sociale devine suprem. În acest context, este adecvată o abordare a organizațiilor publice care se concentrează pe critici și critică baza evolutivă a acestor organizații.

O astfel de abordare a fost făcută de Vincent Ostrom (1971), care a încercat să meargă mai departe de aspectele birocratice ale administrației publice din Statele Unite ale Americii spre o concepție largă a acțiunii colective. Ostrom sublinia că, curentul principal al teoriei administrației publice, de la W. Wilson până, cel puțin, la H. Simon a fost preocupat de eficiența procesului de administrare, eficiență solicitată prin intermediul mecanismelor de centralizare și control. Rezultatul a fost criza intelectuală în administrația publică în care teoreticienilor și practicienilor le lipsește un spirit clar de identitate și de încredere pentru a face față problemelor cu care se confruntă. Ostrom indică o soluție pentru această criză în activitatea teoreticienilor administrației publice. Această activitate este bazată pe trei elemente-cheie, primul dintre care este „individualismul metodologic” sau prezumția că individul – care este un reprezentant individual al factorului de decizie – este unitatea de bază a analizei organizației. Factorul de decizie individual, comparabil în multe privințe cu clasicul „om economic,” este presupus a fi interesat, rațional și care caută să maximalizeze

gradul de utilitate a lui în organizație. Al doilea element-cheie îl constituie „bunurile publice” asociate cu rezultatele organizațiilor publice. Bunurile publice se deosebesc de bunurile private, în virtutea faptului că sunt extrem de indivizibile. Bunul public furnizat pentru o persoană sau grup va fi accesibil pentru utilizare de către toți. Organizațiile publice nu trebuie să fie văzute ca simple unități birocratice care prestează servicii. Mai curând, ele trebuie vizualizate ca un mijloc de alocare a capacităților de adoptare a deciziilor în scopul furnizării bunurilor și serviciilor care răspund preferințelor cetățenilor în diferite contexte sociale. Al treilea element-cheie este ideea că diferite tipuri de structuri de decizie au efecte diferite asupra comportamentului persoanelor care doresc strategii de maximalizare. Ostrom a avut un rol important în dezvoltarea teoriei administrației publice considerând extrem de importantă reformarea organizațiilor publice, ca structuri sociale, prin intermediul cărora se distribuie bunurile publice și pentru descoperirea modalităților în care noile organizații ar putea fi făcute mai receptivă la preferințele indivizilor.

Termenul „*noul management public*” își are rădăcinile în evoluțiile practice în administrația publică, în setul de idei ce se referă la „reinventarea guvernului,” și în legătura conceptuală a politicilor publice și, în special, alegerea perspectivei publice în teoria administrației publice.

La nivelul practic, criza fiscală a anilor '70 a secolului al XX-lea a condus la o varietate de eforturi pentru a constitui un guvern care „lucrează bine dar costă mai puțin.” Măsurile fiscale de austeritate, eforturile de a îmbunătăți productivitatea publică, și experimentele cu mecanisme alternative de livrare a serviciilor, inclusiv contractarea și privatizarea, toate pot fi văzute ca bază a „raționalismului economic,” un efort de a găsi soluții pentru problemele guvernamentale bazate pe analize economice. În același timp, managerii publici interesați de responsabilitate și performanțe înalte au început să restructureze agențiile lor birocratice, să redefinească misiunea lor organizațională, să raționalizeze procesele și să descentralizeze procesul de adoptare a deciziilor.

Astfel, *Noul Management Public și guvernul antreprenorial reinventat* au ajuns într-o dezvoltare deplină în anii '90 ai secolului al XX-lea.

Bazat pe alegerea publică și teoriile de market, *Noul Management Public* susține că sectorul privat și sectorul public sunt, în esență, la fel în scop, oameni și procese; astfel, serviciul public trebuie să fie obiectul aceluiași set de stimulente și constrângeri economice ca și businessul.

Cel mai bun exemplu al „noului management public” poate fi văzut în reformele administrative din Noua Zeelandă. În căutarea și dorința de a obține organizații publice mai efective, guvernul a privatizat substanțial funcțiile publice, a redezvoltat sistemul de personal pentru directorii de top pentru a fi mai orientați către performanță, a instituit un nou proces de măsurare a productivității și eficienței agențiilor guvernamentale și a reproiectat sistemul guvernamental să reflecteze angajamentele de responsabilitate a guvernului. Eficiența agendei reformei administrației publice în Noua Zeelandă, precum și succesul activităților paralele în Canada, Marea Britanie și Statele Unite ale Americii, a fost un aviz pentru guvernele din întreaga lume, precum că noi standarde au fost căutate și noi roluri au fost stabilite.

Idei cu privire la noile standarde și roluri ale guvernului sunt dezvoltate în lucrarea lui *David Osborne și Ted Gaebler*, „*Reinventing Government*” (1992). Osborne și Gaebler au prevăzut **zece principii** prin care antreprenorii publici ar putea aduce rezultate esențiale reformei guvernamentale – principii, care rămân la baza noului management public.

1. Guvern catalizator: mai degrabă orientare decât canotaj – antreprenorii publici aleg direcția, recunoscând o gamă largă de posibilități și un echilibru între resurse și necesități, dar nu fac canotaj sau se concentrează pe un singur obiectiv.

2. Comunitate – Guvern proprietate: mobilizare mai degrabă decât deservire – antreprenorii publici transferă dreptul de proprietate asupra inițiativei publice în comunitate. Ei autorizează cetățenii, grupurile de vecinătate și organizațiile comunitare să fie surse ale soluțiilor proprii.

3. Guvern competitiv: injectarea concurenței în furnizarea serviciilor – antreprenorii publici favorizează concurența între furnizorii de servicii publice, private și nonguvernamentale. Rezultatele sunt de o mai mare eficiență, receptivitate sporită și un mediu care recompensează inovația.

4. Misiunea de conducere a Guvernului. Transformarea regulii în conducerea organizațiilor. Antreprenorii publici se concentrează, în primul rând, pe misiunea de grup, iar apoi bugetul, resursele umane și alte sisteme sunt concepute pentru a reflecta misiunea de ansamblu.

5. Guvern orientat spre rezultate: finanțarea rezultatelor nu a intrărilor. Antreprenorii publici consideră că guvernul ar trebui să fie destinat pentru atingerea obiectivelor publice de fond sau a rezultatelor, spre deosebire de concentrare strict pe controlul resurselor publice cheltuite în exercitarea funcțiilor.

6. Client - Guvern: satisfacerea necesităților clientului, nu birocratie. Antreprenorii publici au învățat de la colegii din sectorul privat că dacă nu se concentrează pe client, cetățenii nu vor fi niciodată fericiți.

7. Guvern întreprinzător: mai degrabă câștig decât cheltuieli. Prin instituirea conceptului de profit în spațiul public, de exemplu, bazându-se pe tarifele și taxele pentru serviciile publice și investițiile pentru finanțarea inițiativelor de viitor, antreprenorii publici sunt capabili să adauge valoare și să asigure rezultate chiar și în condiții financiare restrânse.

8. Guvern anticipativ: prevenire mai degrabă decât vindecare. Antreprenorii publici au obosit și s-au săturat de canalizarea resurselor în programele destinate rezolvării problemelor publice. În schimb, ei consideră că preocuparea principală trebuie să fie prevenirea sau stoparea problemei înainte de a avea loc.

9. Guvern descentralizat: de la ierarhie spre participare și muncă în echipă. Progresele în domeniul tehnologiei informaționale au îmbunătățit sistemele de comunicare, iar sporirea calității forței de muncă a condus la o nouă etapă de dezvoltare mai flexibilă, la organizații bazate pe echipă. Procesul decizional a fost extins în toată organizația și plasat în mâinile celor care pot inova și determina cursul performanței înalte.

10. Guvern orientat spre piață: pârgă de schimbare prin intermediul pieței. Antreprenorii publici răspund la schimbare nu cu abordări tradiționale, așa cum ar fi încercarea de a controla întreaga situație, dar cu strategii inovative având ca scop modelarea mediului pentru a permite forței pieței să acționeze. Astfel, strategia lor se focusează pe structurarea mediului astfel încât piața să poată funcționa mai efektiv, în așa mod sporind calitatea vieții și oportunitatea economică.

Aceste zece principii sunt, în viziunea lui Osborne și Gaebler, o nouă concepție de activitate și structură a administrației publice, o listă de control analitic pentru a transforma activitatea guvernului.

Importanța *Noului Management Public* în dezvoltarea teoriei administrației publice se evidențiază prin faptul că această abordare a propus și a promovat reforma managementului în administrația publică nu numai prin introducerea tehnicilor dar și prin impunerea unui set de valori, în mod special un set de valori în mare măsură extrase din sectorul privat. În acest context, *Noul Management Public* a argumentat că guvernul ar trebui să adopte nu numai tehnici din administrarea businessului, dar, de asemenea, ar trebui să preia și unele valori din domeniul businessului. Astfel, această concepție a promovat concurența, preferința pentru piață, mecanismele de alegere socială și respectul pentru spiritul antreprenorial.

Osborne și Gaebler susțin că modelul de piață ar trebui să fie aplicat, în primul rând, pentru furnizorii de servicii. Deși aplicarea modelului de piață în administrația publică oferă competiție între sectorul public și sectorul privat, competiție între firmele private care concurează pentru contractele de achiziții publice, competiție între agențiile publice (de exemplu, între școli, spitale etc.), competiție între autoritățile administrației publice. Introducerea modelului de piață în administrația publică este un mecanism de credință și convingere, că liberul joc al forțelor pieței va aduce autointeres participanților individuali, grupurilor sociale, agențiilor, firmelor – într-un echilibru care reprezintă, într-un fel, realizarea maximă a bunului social. Aceasta implică faptul că participanții pot servi interesului public concentrându-se pe interesul lor personal. Chiar și în condițiile de reglementare forța de ghidare este interesată că participanții vor urmări propriile interese în mod competitiv mai degrabă decât încercarea de a descoperi un interes public general și de a colabora pentru realizarea acestuia. Această forță de bază a pieței, pe care Adam Smith a numit-o „mână invizibilă”, funcționează fără o direcție precisă. Din acest punct de vedere, nu este atât de necesar ca pentru funcționarea piețelor persoanele să fie conștiente sau să ia în considerare interesele altora. Motivul principal al forței pieței este considerat autocorectarea și obținerea rezultatelor benefice pentru societate.

Concurența aduce beneficii în sport, business, chiar și în natură, concurența conduce, de cele mai dese ori, la îmbunătățirea situației. Aplicând aceeași logică, se poate argumenta că programele guvernamentale orientate spre piață au mai multe avantaje decât cele convenționale. Ele sunt descentralizate, competitive și receptive la schimbarea condițiilor; permit clienților să facă alegeri și să lege direct resursele de rezultate; permit guvernului să impulsioneze puterea, realizând schimbări majore prin aplicarea stimulentei strategice.

Un alt aspect important pe care l-a abordat *Noul Management Public* este ideea de „guvern orientat spre client.” În conformitate cu această idee, guvernele orientate spre client trebuie să asculte cu grijă clienții lor; ele trebuie să ofere clienților posibilitatea de a alege între furnizorii de servicii (ceea ce înseamnă crearea concurenței) și să ofere clienților resurse pentru a fi utilizate în selectarea furnizorilor de servicii. „Guvern antreprenorial” este un alt element promovat de *Noul Management Public*. Ideea principală a acestui element este „folosirea resurselor în noi modalități pentru a maximaliza productivitatea și eficacitatea.” Antreprenoriatul însă înseamnă mai mult decât inventivitate simplă. În special antreprenoriatul implică creativitate și inovație și un accent puternic pe rezultatele și misiunea organizației. Gaebler explică esența acestui element al concepției în felul următor: „Ideea a fost de a-i face pe guvernanți să gândească așa cum gândesc proprietarii: „Dacă aceștia ar fi banii mei, i-aș cheltui în acest mod?” Această opțiune subliniază potențialul inovativ al unei persoane interesate asupra puterii stabilite de procesele instituționale.

Administrația publică este un domeniu aplicativ și este preocupat de aplicarea cunoștințelor teoretice în rezolvarea problemelor practice într-un mediu înalt politizat. Lumea reală a sectorului public, privat și nonprofit este laboratorul pentru cei ce cercetează, dar și pentru cei ce activează în administrația publică. Nu există rețete-etalon care ar putea fi aplicate cu succes în orice situație. De aceea un practician trebuie să aleagă direcțiile de activitate în corelare cu situațiile concrete. El trebuie să-și construiască și să reconstruiască propria teorie a organizării publice de multe ori. Metodele utilizate, schimbările făcute, sistemul de relații pe care acesta îl va dezvolta vor ghida zi de zi activitățile sale în organizațiile publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Barzelay Michael. The New Public Management. Berkeley: University of California Press, 2000.
2. Boston Jonathan, John Martin, June Pallot, Pat Walsh. Public Management: The New Zealand Mode. New York: Oxford University Press, 1996.
3. Frederickson H. George, Richar K. Ghore, eds. Ethics in Public Management. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2005.
4. Kamensky John. Role of Reinventing Government Movement in Federal Managemnt Reform.// „Public Administration Review,” 56, no. 3, 1996.
5. Lee Yong S. A Reasonable Public Servant. ArmonK, NY: M. E. Sharpe, 2005.
6. Osborne David, Ted Gaebler. Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

DELEGAREA EFICIENTĂ ÎN CADRUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

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

Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

SUMMARY

Delegation is a skill of which we have all heard - but which few understand. It can be used either as an excuse for dumping failure onto the shoulders of subordinates, or as a dynamic tool for motivating and training your team to realize their full potential. Effective delegation is an important skill in both leadership and management. However, an important element of doing so is assessing each task being delegated and grading it according to the amount of authority that it requires on the part of the colleague who will be performing it. This ensures the best outcome both in terms of the task itself and the development of the person fulfilling it.

Delegarea eficientă reprezintă unul dintre principalele ingrediente ale managementului performant, în cadrul unei instituții publice. În contextul actual, în care lucrurile se derulează foarte rapid și angajații instituțiilor publice sunt mereu sub presiunea timpului și rezultatelor, în care structurile ierarhice tind să se aplatizeze, a delega eficient poate face diferența dintre eșec și succes.

Există mulți manageri în instituțiile publice care și-au sacrificat o mare parte din timp, sănătate, profesionalism doar datorită faptului că nu reușeau să delege eficient. De fapt, foarte mulți nu aplică delegarea eficientă ca instrument de management din lipsa de cunoștințe sau din teamă. „Nu am timp,” „nimeni nu își asumă responsabilitatea,” „dacă nu controlez eu nimeni nu face nimic,” „toată lumea este supraîncărcată” etc. sunt suficiente motive pentru a evita delegarea. „Am mai încercat să deleg din ceea ce fac dar niciodată nu a funcționat” este un alt motiv des întâlnit, care ascunde, de fapt, lipsa cunoștințelor pentru o delegare eficientă.

Delegarea este procesul de împuternicire a subordonaților cu autoritatea de a acționa în numele managerului, de a lua decizii, a întreprinde acțiuni și a schimba lucruri fără a te implica în proces. Prin urmare, delegarea se referă mai ales la atribuții și responsabilități cu un anumit grad de complexitate și mai puțin la sarcini punctuale simple în care nu sunt multe decizii de luat sau lucruri de schimbat.

Pentru a delega eficient managerul din cadrul instituției publice trebuie să răspundă la următoarele întrebări: ce trebuie să delege, cui trebuie să delege, în ce mod va trebui să pună problema pentru a obține maximum de succes și până la ce nivel de autoritate delegeă respectiva responsabilitate. Odată parcurs acest proces, se trece la fapte. Managerul trebuie să se asigure că persoana către care vrea să delege sarcina a înțeles foarte bine ce trebuie să facă, i s-a acordat autoritatea necesară în cadrul organizației pentru a putea să ducă la îndeplinire sarcina delegată, este pregătită să facă și a acceptat să facă acest lucru.

Una dintre principalele erori în practica delegării este aceea de a delega o responsabilitate fără a acorda și încrederea, autoritatea și libertatea de acțiune necesare îndeplinirii sarcinii. Acest lucru va conduce la eșecul delegării și la reconfirmarea ideii greșite că lucrurile importante trebuie făcute de manager personal pentru a obține un rezultat bun. De fapt, este doar o pasare de sarcini și de responsabilități și nicidecum o delegare eficientă, având unicul scop de a întări poziționarea ierarhică în organizație.

Delegarea eficientă este o abilitate importantă a managerului în cadrul instituției publice. Cu toate acestea, un

element important pentru a o aplica cu succes este de a evalua fiecare sarcină și a o delega în funcție de autoritatea pe care o reclamă din partea subalternului care o va executa.

Acest lucru asigură cel mai bun rezultat în ceea ce privește sarcina în sine și dezvoltarea persoanei care o efectuează. În funcție de sarcinile ce urmează a fi realizate putem identifica *patru niveluri de delegare*.

Nivelul 1. Autoritate zero. Acest grad de autoritate este cel mai eficient pentru sarcinile care sunt atât de importante sau deosebit de complexe încât managerul are nevoie de un nivel ridicat de angajament pentru a se asigura că sunt realizate corect. Aceasta ar putea fi, de asemenea, o sarcină cu care persoana care o primește nu a avut deloc experiență anterioară și, prin urmare, nu-și poate asuma întreaga autoritate. Din cauza acestei autonomii foarte limitate, astfel de sarcini cu autoritate zero pot fi repetitive, monotone sau plictisitoare, dar aceasta ține doar de natura activității.

Delegând o sarcină cu cel mai scăzut nivel de autoritate, este important ca managerul să explice persoanei de ce face acest lucru. Aceasta este o bună practică, deoarece, în caz contrar, persoana ar putea să interpreteze greșit ca o lipsă de încredere în ea, cu un impact negativ asupra climatului organizațional.

Nivelul 2. Autoritate minimală. Realizarea sarcinilor cu un nivel scăzut de autoritate este un pas crucial în dezvoltarea personalului. Această a doua etapă permite abilităților și performanțelor personalului din instituțiile publice să aibă un impact asupra rezultatului dorit, cu un sentiment de satisfacție, loialitate și valoare în creștere.

Pentru sarcini cu acest grad de autoritate, managerul trebuie să se asigure că dispune de un sistem pentru a monitoriza progresul colegilor și a-i încuraja să-l contacteze în cazul în care se confruntă cu o dificultate în realizarea sarcinii. Acest lucru ajută în a se asigura că sarcina progresează fără probleme și că angajatul nu își pierde motivația sau încrederea când se confruntă cu obstacole pe care nu le poate depăși de unul singur.

Nivelul 3. Autoritate moderată. Sarcinile delegate la acest nivel mediu de autoritate permit persoanei care le primește să se angajeze în procesul de luare a deciziilor, fără implicarea directă a șefului. Acesta, desigur, trebuie să se asigure că subalternul nu este deranjat de responsabilitatea suplimentară care vine cu acest nivel de autoritate înainte de a începe realizarea sarcinii, în caz contrar pot apărea probleme mai târziu. În plus, persoana va gestiona obiectivele individuale care alcătuiesc sarcina și va evalua modul în care au fost executate. Acest lucru poate fi uneori o provocare pentru un angajat fără experiență care nu a activat la acest nivel de autonomie și merită ca managerul să urmărească în linii mari derularea pentru a evita neconcordanțele la finalul sarcinii.

Ca și în cazul sarcinilor de autoritate minimă, persoana va informa mereu managerul cu privire la progresele înregistrate.

Nivelul 4. Autoritate totală. Sarcinile la acest nivel de autoritate conferă persoanei care le realizează controlul complet al fiecărei sarcini până la finalizare, cu o raportare minimă față de manager.

Acesta este cazul în care delegarea poate fi cea mai eficientă modalitate pentru a crește productivitatea unui manager, economisind timp și contribuind la dezvoltarea competențelor și creșterea încrederii. Este necesar ca angajatul să fie matur, autosuficient, responsabil și de încredere pentru a se descurca fără prea multă supraveghere.

Delegarea sau transferul de responsabilitate este unul dintre procesele-cheie ale managementului eficient. De parte de a însemna, „scăparea hăturilor din mână,” delegarea eficientă presupune un transfer de încredere, o investiție în dinamica competențelor din echipă și un control mai subtil. Prin delegare sunt implicați în activitate mai mulți oameni de la niveluri ierarhice diferite, care participă astfel la deciziile organizaționale și își pot valorifica sau descoperi potențialul. În plus, delegarea de responsabilitate fluidizează activitatea, distribuie sarcinile și evită supraîncărcarea.

Pentru ca delegarea de responsabilitate să aibă efectele așteptate, trebuie să existe o anumită relație între cel care delegă și cel care primește sarcina. Mai exact, responsabilitatea pentru atingerea scopului este împărțită între cele două persoane. De exemplu, managerul care delegă o anumită sarcină este în continuare responsabil pentru îndeplinirea ei, pe lângă faptul că însuși subordonatul care primește sarcina delegată răspunde și el, la rândul său, de îndeplinirea ei. Managerul este cel care exercită controlul, supervizează atingerea scopului, fără a fi însă indicată o intervenție directă sau frecventă, pentru a nu influența, astfel, negativ procesul de delegare. În acest sens, există o relație între încrederea pe care angajatul simte că o are managerul în el și controlul pe care îl exercită acesta asupra angajatului. Controlul excesiv diminuează încrederea, iar încrederea excesivă în angajat diminuează controlul. O delegare eficientă presupune deci o îmbinare rațională a încrederii și a controlului față de persoana delegată.

Motivele pentru care un manager ar putea să delege responsabilitatea ar fi: un grad mare de încărcare a activității sale, dorința unui angajat de a îndeplini sarcina respectivă sau o calitate specială care îl recomandă pentru îndeplinirea acesteia. Pe de altă parte, nu este recomandată delegarea responsabilității în cazul unor sarcini care îl privesc direct pe manager, cu excepția urgențelor, desigur, nu se delegă o sarcină care este neplăcută pentru manager sau o sarcină care ar putea depăși capacitatea angajatului de a o rezolva. De asemenea, delegarea de responsabilitate ține și de stilul de management. Un manager autocrat va delega foarte rar sau chiar deloc responsabilități.

Câteva dintre măsurile care reduc riscurile delegării ar fi selecționarea atentă a oamenilor care primesc sarcinile prin testarea lor în prealabil (se începe cu sarcini mici, continuându-se apoi cu creșterea gradului de dificultate a acestora), informarea angajaților în ceea ce privește efectele formative ale delegării, dar și în ceea ce privește coordonatele exacte ale rezultatelor care se așteaptă de la ei. Recompensarea celor care obțin performanțe este, desigur, importantă.

Delegarea de responsabilitate – un procedeu mai rar întâlnit în organizațiile publice – vorbește nu numai despre eficiență sau despre un bun management al timpului, ci și despre oameni, despre încrederea dintre ei și șansa pe care și-o acordă reciproc.

Problema majoră este că dacă într-o instituție publică nu este practică delegarea de managerii de nivel mediu este pentru că conducătorul organizației nu delegă nici el. Rezultanta este că funcționarii de rang inferior din instituții sunt și cei mai relaxați. Din simplul motiv că toată munca e făcută de cei de deasupra lor. Căci la asta conduce lipsa delegării. Managerii, în loc să-și facă treaba lor, o fac pe cea a funcționarilor de execuție.

Există o categorie de manageri care confundă delegarea cu abdicarea. Adică dau ceva de făcut altcuiva, dar fără să-l verifice dacă știe să facă ceea ce i s-a dat, dacă poate, dacă vrea etc. Și, ulterior, este ultragiat că persoana în cauză nu a făcut ce i s-a spus sau că a făcut prost. A delega cuiva ceva de făcut este singura modalitate serioasă de a-i învăța pe oameni lucruri noi și de a-i ajuta să se dezvolte, să crească.

Dacă managerul din cadrul instituției publice trece peste teama de a delega și face lucrurile responsabil, rezultatele vor fi deosebite. În acest caz funcționarii vor învăța să se descurce singuri, cu minimum de supraveghere și vor fi, totodată, mai motivați și mai implicați în muncă. Productivitatea organizației va crește beneficiind de faptul că orice responsabilitate va fi dusă la îndeplinire de persoana cea mai potrivită să facă acest lucru și cu costurile cele mai mici posibile. La fel, productivitatea personală va crește.

Complexitatea sarcinilor și provocările cu care se confruntă în prezent managerii din cadrul instituțiilor publice îi impun să lase în urmă obiceiul de a micro-manageriza. Asta nu înseamnă că trebuie să renunțe complet la control: delegarea eficientă înseamnă tocmai găsirea acestui echilibru între a acorda oamenilor spațiul necesar pentru a-și folosi abilitățile și a monitoriza activitățile, asigurându-se că sunt făcute corect și eficient.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia. Management public. Ed. Economica, București, 2000.
2. Androniceanu Armenia. Noutăți în managementul public. Ed. Universitară, București, 2008.
3. Bondar Florin. Politici publice și administrație publică. Ed. Polirom, Iași, 2007.
4. Candea R. Comunicarea managerială. Ed. Expert, București, 1996.
5. Cole G. A. Managementul personalului. Ed. Codecs, București, 1997.
6. Marinescu Gabriela. Management public modern. Ed. Tehnopress, 2007.
7. Matei Lucica. Management public. Ed. Economică, București, 2012.

IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF MOLDOVA-EU ASSOCIATION AGREEMENT UNDER THE EXISTING TERRITORIAL-ADMINISTRATIVE DELIMITATION: A (IM)POSSIBLE MISSION?

Sergiu CORNEA,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul, prorector

SUMAR

Scopul prezentului studiu constă în elucidarea problemelor legate de organizarea teritorială a puterii publice prin prisma realizării Acordului de Asociere. Realizarea prevederilor Acordului presupune și reforma delimitării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova sau este posibil de a face reforme în cadrul decupajului administrativ-teritorial de sorginte sovietică resuscitat prin antireforma din 2003? Am ajuns la concluzia că implementarea deplină și eficientă a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE necesită, în mod obiectiv, descentralizarea puterii publice și susținerea dezvoltării regionale.

By signing and ratifying the Association Agreement, Republic of Moldova reconfirmed its willingness to adjust itself to European values and standards of living. The implementation of the Agreement provisions requires extensive work to reform all spheres of life and areas of activity. These changes depend heavily on the ability of central and local public authorities to realize and carry out the imminent reforms. Thus, for a successful implementation of reforms, it

is necessary to reform the administrative system itself that will put into practice the achievements of the provisions of the Association Agreement.

An important role in the well functioning of public authorities has the territorial organization of public power. A clear division of powers within the framework of the public power decentralization is one of the factors that contributes to the harmonious development of society. An effective decentralization will foster regional development and contribute to strengthening local territorial communities, and this fact will allow the provision of quality services locally.

The aim of this study is to elucidate the problems regarding the territorial organization of public power in terms of implementing the Association Agreement. Does the application of the Agreement provisions require the territorial and administrative delimitation reform of Moldova, or is it likely to make reforms in the administrative-territorial division of Soviet origin revived by the 2003 anti-reform?

The author has studied the provisions of Moldova-EU Association Agreement and documents related to it, the experience of some European countries regarding the territorial delimitation of public powers and political parties' visions on the territorial administrative division of Moldova to answer this question.

The provisions of the Moldova-EU Association Agreement on public administration reform. On June 27, 2014 in Brussels, Belgium signed the Association Agreement between the Republic of Moldova, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and other member states related to it, on the other hand. The agreement was ratified by the Parliament of the Republic of Moldova on July 2, 2014. The law on the ratification of the Moldova-EU Association Agreement was promulgated by Presidential Decree no. 1237 of July, 8 2014, and this fact ended the internal procedure of ratification. The European Parliament ratified the Agreement on November 13, 2014.

One of the objectives of the Association Agreement is „to contribute to strengthening the democracy and political, economic and institutional stability in Moldova” (art. 1, paragraph 2, letter c). In this regard, the parties commit themselves to cooperate in carrying out the public administration reform and creating a body of civil servants that are responsible, efficient, transparent and professional (Art. 4, paragraph d).

The instrument of implementing the Association Agreement is represented by the Association Agenda between the Republic of Moldova and the European Union which was approved at the XVIth Meeting of the Cooperation Council EU - Moldova on June, 26, 2014. The Association Agenda, starting with the structure of the Association Agreement, includes a list of priorities to be achieved during 2014-2016, and namely: political dialogue and reform, foreign and security policy, cooperation in the domains of justice, freedom, security, economy, trade and issues related to trade (DCFTA). Regarding the public administration reform and public finance management, they have been established the following priorities: a) strengthening the institutional capacity and human resources of central and local public administration in order to develop and implement policies, and ensure the effective provision of high quality public services; b) improving transparency, oversight and policy accountability and public finance management; c) improving public financial management (PFM), and implementation of the Strategy MFP of the Republic of Moldova for the period 2013-2020. [3]

According to the provisions of art. 2 of the Law on ratification of the Moldova-EU Association Agreement, the responsible for the implementation of the Agreement has been appointed the government that „will take the necessary steps to implement the provisions of the above mentioned Agreement.” [1] At its meeting, on October, 7, 2014, the Government approved the National Action Plan for the implementation of the Moldova-EU Association Agreement for the years 2014-2016. [2] Regarding the public administration reform (Title IV, chap. I), they plan to enhance the decentralization processes, to adjust the national framework to European rules on public services and local autonomy decentralization, to redistribute powers, to ensure transparency in decision making process, to develop institutional capacity of attracting financial resources (pct. 23).

To fulfill the regional development requirements of the Action Plan (pct.107), some actions have been planned, and namely: to adjust the strategic and normative framework of regional development policy to the Community one; to develop sectoral regional plans for such areas as: energy efficiency, water supply and sanitation, local and regional roads, solid waste management; to reduce local, inter- and intraregional disparities etc. [2]

The experience of European countries. In order to accomplish the tasks undertaken successfully, it would be appropriate to study and apply the experience of European countries in terms of territorial organization of public power, and to adjust to the rigors accepted by the European space. The territorial division into small administrative territorial units, economic potential and existing population in the Republic of Moldova do not meet the criteria of efficiency, and are contrary to the European development in the domain.

In Europe, in the second half of the last century, there was a large process of strengthening the local territorial collectivities. During the period 1950-1992, the European countries have reduced the number of municipalities. Bulgaria, Denmark, Sweden reduced the number of municipalities with 80%, Belgium, Germany, the UK, with over 60%, Austria, Czech Republic, Netherlands and Norway - around 40%. Other states have had insignificant reduction:

France - 5%, Greece - less than 1%, Luxembourg - 7%, Spain - 12%, Switzerland - 2.5%. [4, p.15-16] For example, after the administrative-territorial reform of 1998, there are 16 voivodships in Poland, 314 districts and 2,478 communes. A county has an average surface area 974 km² and 81,000 inhabitants. A commune has an average area of 126 km² and over 15,000 inhabitants. [5, p.15]

The Republic Moldova doesn't have enough experience of intercommunal cooperation and on any appropriate regulatory framework, and assigning specific tasks to senior levels is unpopular. The best variant would strengthen the local territorial communities by fusion in order to create some communities that would be able to provide potential to provide quality public services.

The experience of former socialist countries is a convincing argument that the reform of power decentralization allowed the exit from the crisis. The elites of those countries have considered the power decentralization reform as a priority and assumed the risk of delivering it.

The model choice for achieving the decentralization process is very important, but the domestic experience is no less important. No matter how perfect the model would be, this one will operate under the conditions and realities of the Republic of Moldova. In fact, Moldova should not engage in identifying or „inventing” a new model of decentralization, because this country has already joined the continental model. More important would be to study the experience of the countries in which the model works and to maximally value the opportunities offered by this model. This fact should not be an obstacle in borrowing positive elements from other models. For example, from the British model, one could borrow the high degree of „independence” of the local power in solving problems of local territorial communities.

The territorial administrative reforms in the political dialogue. At present, the Republic of Moldova has, on the one hand, the Association Agreement and two important documents that will put into practice the provisions on decentralization of public power, and on the other hand, there is a system of public power distribution inherited from the Soviet regime, which is accomplished by an inefficient territorial administrative division that is not in alignment with the new social realities. In this sense, a normal question arises: is it possible to have territorial administrative decentralization, which involves the redistribution of powers between the two levels of public powers and regional development support without carrying out the territorial-administrative reform of the Republic of Moldova?

Carrying out any social reform depends primarily on the political will of those who are involved in government affairs. In this respect, it is very important to know the mood and visions of moldavian politicians regarding the decentralization of public power.

Moldovan politicians' approaches regarding the decentralization of public powers gives us no reason for optimism. Although the experience of European countries has shown that decentralization of public power is an essential condition for the implementation of structural and sectoral reforms, Moldovan political class handles this issue through the prism of the personal, group, or parties' interests. And from this perspective, politicians believe that decentralization will not bring anything good, and it will enhance accountability and the danger of losing the political scene because of the incompetence and inability to meet the challenges of local, regional and central level will persist.

As an example, the parties engaged in the recent election campaign (the 2014 parliamentary elections) were more concerned with the vector „geostrategic development” of the country than with offering solutions to the existing problems. As in other parliamentary elections, the election platforms of the candidates were „overstuffed” with populist promises. Although some parties defined themselves as pro european, and it would have been logical to include in their electoral platforms alignment with European standards in terms of strengthening local democracy, this subject has not been elucidated even tangentially. The territorial organization of public power in Moldova was not a subject of debates. The author has concluded from these facts that the problem of administrative-territorial delimitation of Soviet origin and the local autonomy empower will not be a priority for the new government.

Three of the five parliamentary political parties (PDM, PCRM and PSRM), right after election, with enough votes to impose their will, have clearly expressed their positions against the administrative-territorial reform. Thus, one of the essential „ingredients” of a reform is that the political will is lacking totally in the political decision space of the Republic of Moldova. When there is no political will there will not be administrative-territorial reform.

Conclusions. Full and effective implementation of the provisions of the Moldova-EU Association Agreement requires an objective approach to the decentralization of public power and supporting regional development.

It is necessary to recognize the quality of the subject of local autonomy and the local territorial communities. Maintaining in the Moldovan legislation the phrase “territorial administrative unit” would mean that people are not treated as human communities but as territorial space for the activity of power bodies. If the legality of public power is removed from local territorial collectivity as subject public power relations there is a risk of perpetuating the Soviet model.

Strengthening local autonomy and decentralization, stipulated in the Moldova-EU Association Agreement cannot be applied without strengthening local territorial authorities, which would mean, in other words, administrative-

territorial reform achievement. The application of the Administrative-territorial reform means creating viable local territorial communities by sending to their management the skills on everyday problems of residents, i.e. division of powers. Along with this, it must be done the decentralization of resources.

Obviously, entrusting big competences means a certain dimension of local territorial collectivity. It must be able to achieve. For this, it is necessary to carry out the process of strengthening communities.

Consolidation should be voluntary, and to provide certain incentives and have a time limit.

Decentralization of power must be accompanied by financial decentralization. The approach "merely accounting" will not affect the country without a clear delimitation of responsibilities between levels of public power.

Efficient implementation of decentralization in Moldova will be possible if the rule of law and accountability of all institutions before the law.

BIBLIOGRAPHY

1. Lege 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 din 18.07.2014, art. 442.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 nr. 808 din 07.10.2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-309 din 10.10.2014, art. 851.
3. Agenda de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. [On-line]: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Agenda-de-Asociere-RM-UE-26_06.doc>.
4. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, no. 56, 1995.
5. Marchewski Wojtek. Modele de succes în guvernământul local din Polonia. Chișinău, 2007.

INSTITUȚIA MEDIERII – ELEMENT IMPORTANT ÎN PROCESUL DE MODERNIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ȘI A INTEGRĂRII EUROPENE

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

SUMMARY

Public administration from Republic of Moldova deals with a set of bureaucratic problems that are related to the stability and continuity, rigidity, in which the formalism substitute public interest, and in this way various conflicts become more possible.

The mediation of conflicts is an important mechanism for the modernization of the public administration through the fact that people (citizens or officials) and public institutions are in the foreground. The European experience in mediation the conflicts and disputes between government and private parties is quite relevant. Since 2005, common efforts have been directed to the implementation and development of juridical instruments and to the European legal cooperation mechanisms, to the modernization of the administrative activity, including mediation.

Government and administrative authorities have a central role in promoting the use of mediation, whether this relates to individual administrative acts, contracts, civil liability or other contentious issues. The applicability of mediation depends on the awareness of its effects at the moment and in future and on the modernization and reformation of the public administration.

Administrația publică a reprezentat dintotdeauna o activitate și un sistem de autorități determinate de voința politică și realizate pentru organizarea și aplicarea concretă a legii. În orice societate, administrația publică este un instrument al statului indispensabil în atingerea obiectivelor majore prin acțiunea puterii publice. Condițiile actuale ale unei democrații liberale, ale parlamentarismului democratic au modificat mecanismele și reacțiile administrației contemporane, oferindu-i un rol de sine stătător, rol în care, din interes propriu, se selectează nevoi sociale cărora li se

conferă dimensiunea interesului public. [3, p. 29] În decursul evoluției sale, UE promovează politici pentru diminuarea unor asemenea acțiuni. În acest sens, strategiile de reformă ale administrației publice au drept scop identificarea măsurilor pentru modernizarea administrației publice în vederea îmbunătățirii managementului resurselor umane, al calității serviciilor publice prin promovarea și introducerea elementelor managementului calității.

Un obiectiv major al acestui proces, constă în identificarea politicilor de calitate și implementarea acestora, utilizarea instrumentelor managementului calității în practică și analizarea impactului acestui proces sau a convergenței în statele-membre. În administrația publică din Republica Moldova primii pași în introducerea managementului calității au fost făcuți în anul 2008, când în cadrul Ministerului de Externe și Integrării Europene a fost aplicat CAF (Cadru comun de evaluare), în contextul Modelului de Excelență EFQM și a Standardelor ISO 9000. [4, p. 66-70]

De jure, scopul de bază al modernizării administrației publice în Republica Moldova este orientat spre predictibilitate, responsabilitate și eficiență.

De facto, administrația publică din Republica Moldova se confruntă cu un șir de probleme care afectează calitatea serviciilor: are nevoie de stabilitate și continuitate, este politizată, arbitrară și rigidă, supusă unei inerții a unei societăți birocratice moștenite din sistemul totalitar pe care l-am trăit în anii '90 ai secolului trecut, în care formalismul substituie interesul public, iar diversele conflicte devin tot mai posibile.

În această situație se impune aplicarea unor mecanisme alternative, eficiente, de prevenire sau aplanare a conflictelor sau a litigiilor din sfera de activitate a administrației publice, unul dintre acestea fiind medierea. Mecanismul medierii îi poate fi supusă vasta tipologie a conflictelor dintre APC și APL:

- *conflicte ce vizează legalitatea* (influențarea la maximum a autorităților locale la luarea deciziilor; pârghiile de slăbire a puterii APL; acțiunile APL de a obține interese din domenii ce aparțin statului);

- *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 (principiul echității la transferuri îi afectează pe acei care sporesc bugetele locale prin inițiative proprii);

- *conflicte de competențe suprapuse sau lipsite de acoperire* (spațiile locative pentru funcționari, militari, polițiști; amenajarea teritoriului, mediu etc.);

- *conflictul de interese*, situații 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;*

- *conflictele dintre administrația publică și persoanele private*: cele legate de promovarea dreptului la informare; promovarea transparenței decizionale; prestarea de servicii publice etc. [5, p. 318]

Metoda medierii conflictelor este un mecanism important în modernizarea administrației publice prin faptul că are în prim-plan omul sau instituția, cu demnitatea și valoarea lor. Conceptul de mediere și ideea de soluționare amiabilă a conflictelor se află în strânsă legătură cu *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; Codul de conduită a funcționarului public*, alte acte normative care reflectă principiile fundamentale ale serviciului public, drepturile și obligațiile funcționarului public, raporturile de serviciu etc.

Medierea a fost aplicată în SUA la soluționarea cauzelor civile și de contencios administrativ, mai ales în domenii de legalizare a dreptului de proprietate, de posesiune și de beneficiere funciară; conflicte legate de competența materială în contencios administrativ; protecția consumatorului; cauze contractuale, raporturile de muncă; managementul resurselor naturale etc. În SUA, soluționarea alternativă a disputelor, inclusiv prin mediere, este recunoscută drept un instrument de modernizare a administrației de stat. Medierea în domeniul public este reglementată la nivel federal, începând cu anul 1996, prin *Actul cu privire la soluționarea disputelor administrative (Administrative Dispute Resolution Act of 1996)*, care prevede implementarea diverselor programe de soluționare rapidă a unor conflicte din domeniu, în scopul guvernării eficiente, orientarea la necesitățile cetățeanului, la cooptarea resurselor societății civile în soluționarea problemelor de interes comun pentru guvernare și societate. Statele SUA aplică medierea în domeniul administrativ conform propriilor legi și politici. De exemplu, în statul Carolina de Nord este organizată Agenția de Stat Independentă, cu statut de tribunal *quasi judiciar*, care asigură examinarea promptă a petițiilor persoanelor afectate de actele administrative. Acest mecanism a fost atât de amplu promovat în toate sferile vieții publice a SUA încât în prezent medierea în cadrul ADR s-a constituit ca sector distinct (Public Policy ADR). Aceasta a condus și la specializarea mediatorilor care activează în domeniu (Public Policy Mediators).

În cadrul UE funcționează sistemul SOLVIT prin care autoritățile publice soluționează on-line, gratuit, probleme cu participarea cetățenilor și a agențiilor de business legate de asigurări sociale, fiscale; piața comunitară internă (respectarea drepturilor la asigurări sociale; obstacole administrative în business). În Marea Britanie, medierea în sectorul public a obținut o susținere, începând cu anul 2001, după angajamentul public lansat de Lordul cancelar, după care clauza ADR a devenit parte a contractelor de achiziții guvernamentale (domeniul vamal; probleme de mediu; construcții). O practică cunoscută este activitatea Oficiilor Guvernamentale Ombudsman, care investighează petițiile

legate de abuzuri sau omisiuni în activitatea administrativă sau activitatea Centrului neguvernamental CEDR (Centre for Effective Dispute Resolution) care implementează scheme de mediere în conflicte cu participarea autorităților locale: litigii de muncă, divergențe cu furnizorii de produse/ servicii, dispute între comunități, planificări locale.

Începând cu anul 2005, eforturile europene au fost îndreptate la punerea în aplicare și dezvoltarea instrumentelor juridice și a mecanismelor de cooperare juridică europeană, aplicarea măsurilor de eficientizare a justiției prin echitate și rapiditate și dezvoltarea măsurilor alternative de reglementare a conflictelor sau litigiilor. [1, p. 13; 2 p. 8-9] Așa cum se putea de așteptat, a fost evidențiat un șir de probleme în promovarea medierii în spațiul european: între statele-membre există deosebiri importante în legătură cu cultura juridică a poporului, respectarea drepturilor și a obligațiilor de către cetățeni, modurile de reglementare a acestui tip de litigii. Acest fapt se datorează următoarelor obstacole: statele-membre ale UE nu sunt conștiente de necesitatea și eficacitatea potențialelor moduri alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private; se întreprind puține eforturi pentru sensibilizarea autorităților administrative cu privire la avantajele acestor moduri alternative, susceptibile să aducă soluții creative, eficace și rezonabile; neîncrederea structurilor administrative, ale funcționarilor publici, a cetățenilor, a instanțelor de judecată vis-a-vis de dezvoltarea medierii; necunoașterea specificului, a particularităților medierii acestor conflicte; lipsa mediatorilor specializați în domeniul dat, a centrelor sau agențiilor de mediere specializate în acest domeniu; numărul mic de cercetări universitare întreprinse asupra modurilor alternative de reglementare a litigiilor administrative, inclusiv medierea. Grupul de lucru a elaborat linii directorii cu scopul de a ajuta statele-membre să pună eficient în aplicare recomandările cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

Implementarea acestor recomandări în Republica Moldova nu poate fi realizată decât după adoptarea unei politici de stat care ar favoriza recurgerea la mediere sau alte metode alternative pentru prevenirea conflictelor sau litigiilor înainte ca ele să apară, fie pentru rezolvarea lor pe cale amiabilă. Guvernul și autoritățile administrative joacă un rol central în promovarea utilizării medierii, fie că aceasta se referă la actele administrative individuale, la contracte, la responsabilitatea civilă sau alte chestiuni litigioase. Aplicabilitatea medierii depinde, în mare, și de adaptarea legislației existente în Republica Moldova la principiile enunțate în *Recomandările europene*, de exemplu, prin obligativitatea în unele cazuri de a recurge la mediere (sau alte forme alternative: conciliere, negociere, tranzacție sau arbitraj), încurajarea aplicării acestei metode drept condiție prealabilă sesizării instanțelor, dacă litigiile nu contravin legislației în vigoare. [2, p. 8-9]

În aceste condiții trebuie să ținem cont și de particularitățile aplicării medierii în activitatea administrației publice. În calitate de părți implicate în asemenea conflicte sau litigii poate fi enumerați un spectru larg de actori: funcționari sau agenți ce reprezintă autoritățile publice, persoane private, asociații obștești, reprezentanți ai partidelor politice, profesioniști ai justiției, agenți economici 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. Conflictele sunt mărturie ale lipsei de abilități de mediator sau negociator ale celor antrenati în ele. 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: financiare, economice, fiscale, de echitate socială etc. Nu poate fi neglijată nici prezența elementului național, sociopolitic, legat de problemele din partea dreaptă a Nistrului, conflictele interetnice legate de sudul Republicii Moldova etc. Reformele din cadrul administrației publice, autonomia locală despre care se discută foarte mult, au contribuit la implicarea acestora în diverse negocieri cu reprezentanții organismelor internaționale, funcționarii publici din orașele înrudite, fapt ce implică un anumit comportament, cunoașterea normelor de protocol, ritualurilor, uzanțelor acceptate și alături de ele cunoștințe din domeniul medierii. [5, p. 322]

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. Diversificarea categoriilor de parteneri ai administrației publice a adus mai multe posibilități conflictuale, unele dintre ele cu un comportament combativ, tenace în reprezentarea drepturilor acestora, cum ar fi sindicatele. În țările civilizate sunt stabilite anumite reguli de conlucrare a patronatului cu sindicatele, pe când la noi abia se conturează principiile care reglementează relațiile dintre autoritățile administrației publice, patronat și sindicate. La fel se negociază prin mediere cu întreprinderi private diverse aspecte ale muncii și vieții lucrătorilor acesteia (impozite, termenul de transferare a acestora în bugetul local etc.). O categorie aparte de relații conflictuale poate apărea între administrația publică centrală și cea locală la emiterea actelor, dispozițiilor, respectarea termenelor etc.

În asemenea situații, reprezentanții administrației publice de orice nivel trebuie să treacă cu iscusință prin contradicțiile sociale pentru a soluționa orice conflict pe cale amiabilă. Acest fapt va asigura randamentul activității externe și interne a autorităților și va garanta eficiența conlucrării întregului sistem al administrației publice. Cu toate tergiversările de moment în aplicarea acestei metode, medierea și organizarea profesiei de mediator reprezintă un triumf al strategiei de reformă nu numai în justiție, dar și în reformarea administrației publice, în modernizarea ace-

тея și o valorificare în plan național a experienței internaționale în domeniul metodelor alternative de soluționare a conflictelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Recomandarea cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.// CEPEJ(2001)9, p. 13-16.
2. Liniile directorii referitoare la ameliorarea punerii în aplicare a Recomandării cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.// CEPEJ(2007)15, p. 8-16.
3. Babin Oleg, Orlov Ioana. Modernizarea administrației publice în procesul de integrare europeană.// „Administrația publică în statul de drept,” materiale ale sesiunii de comunicări științifice 27-28 septembrie 2008, „Caietul Științific,” nr. 3/2008, IREM, Chișinău, 2009, p. 29-33.
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,” vol. XVII (2011), nr. 4(557), București, 2011, p. 65-98.
5. Zubco Angela. Soluționarea alternativă a conflictelor între autoritățile administrative și persoanele private.// „Creșterea impactului cercetării și dezvoltarea capacităților de inovare,” materialele conferinței științifice cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a a USM, 21-22 septembrie 2011, vol. I, Chișinău, 2011, p. 318-322.

ОСОБЕННОСТИ ПРИНЯТИЯ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Ирина РУДАЯ,

аспирант кафедры управления проектами

Одесского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления

при Президенте Украины

SUMMARY

In the context of local government reform, making project decisions by local government bodies becomes particularly relevant. The article deals with the possible stages of making project decisions by local government bodies and the components of making project decisions are defined, including the feasibility study of social project as main element for making project decisions on social projects implementation by local government bodies.

В современных условиях реформирования местной власти в Украине и тенденций по усилению роли местного самоуправления остро стоит проблема принятия эффективных решений, которые позволят решить ряд социально-экономических проблем территориальной общины. Процесс инициации, подготовки и реализации социальных, экологических и других проектов развития территориальной общины требует от органов местного самоуправления постоянного принятия решений. На сегодня, в условиях кризиса и ограниченности ресурсов, проекты, реализуемые органами местного самоуправления, испытывают немалые отклонения и изменения, влияющие на проект и / или на продукт проекта, что связано с влиянием внешней среды.

Такая ситуация требует от органов местного самоуправления принятия решений на основе оценки ситуации по трем направлениям: [5] внешняя среда, внутренняя среда проекта и система управления.

Проблема принятия управленческих решений органами местного самоуправления изучается отечественными учеными. В частности, А. Дробязко [6] обобщено понятие «управленческое решение», рассмотрены теоретические подходы и технологии принятия управленческого решения; Н. Березовской [3] рассмотрены понятие и сущность государственно-управленческих решений; С. Якимчук [20] исследован вопрос о содержании и особенностях подготовки и реализации управленческих решений в местном самоуправлении; В. Торкатюк, И. Козинским, Н. Кузичкиной [16] рассмотрено ценностно-ориентированный

подход к распределению ответственности за принятие проектных решений. Изучению управленческих решений и оценке их эффективности посвящены работы В. Щегорцова. [19] Механизмы государственного управления социальными проектами и программами рассмотрены Е. Пономаренко; [11] использование проектного подхода в государственном управлении является областью научных исследований О. Федорчук; [14] проектный подход в деятельности органов публичного управления нашел отражение в трудах Т. Безверхнюк, [2] П. Цегольник, [15] И. Чикаренко, [17] Ю. Шарова. [18] На сегодняшний день, системно не исследованным является процесс принятия проектных решений органами местного самоуправления по реализации социальных проектов.

Целью статьи является определение основных составляющих, необходимых для принятия проектных решений органами местного самоуправления при реализации социальных проектов для решения острых социальных проблем территориальной общины.

Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [12] определяет, что местное самоуправление осуществляется территориальными общинами административно-территориальных единиц непосредственно и через представительский орган местного самоуправления, который наделяется правом представлять интересы территориальной общины и принимать от его имени решения. К собственным полномочиям исполнительных органов местного самоуправления относится подготовка проектов и программ социально-экономического и культурного развития сел, поселков, городов.

Решением считается обоснованный набор действий со стороны лица или органа, принимающего решения, направленные на объект или систему управления, что позволяет привести данный объект или систему к желаемому состоянию или достичь поставленной цели. [4]

Рядом отечественных ученых, таких как А. Мельник, А. Оболенский, А. Васин, Л. Гордиенко, «управленческое решение» рассматривается как акт реализации власти с выбором способа действий в конкретной ситуации. [3]

По Бидюк П. и Коршевнюк Л. [4] любой процесс принятия решения осуществляется в несколько основных этапов:

- этап постановки задачи состоит из фаз анализа и диагностики проблемы и определения целей решения;
- этап формирования решений состоит из фаз формулировки ограничений и критериев принятия решений и определения альтернатив решения;
- этап выбора решения состоит из фаз оценки альтернатив и окончательного выбора решения.

Профессор В. Щегорцов рассматривает управленческое решение как специфический вид деятельности, который представляет собой последовательность определенных операций, включающих три основные стадии: подготовка решения, принятие решения и реализации решения [19].

Проектное решение – это промежуточное или окончательное описание объекта проектирования, необходимое и достаточное для продолжения или окончания проектирования, или вариант проекта, удовлетворяющий требованиям технического задания (промежуточное или конечное описание объекта проектирования). [1]

Принятие проектного решения – выбор варианта проекта из имеющихся альтернативных вариантов по результатам анализа или выбор варианта проекта с учетом требований технического задания на основе результатов анализа. [1]

Процесс принятия проектных решений органами местного самоуправления можно представить на рис. 1.



Рис.1. Основные этапы принятия решений органами местного самоуправления (авторский подход).

Охарактеризуем этапы принятия проектных решений органами местного самоуправления:

- идентификация проблемного поля, определение проблемы и постановка цели. Цель, как правило, направлена на решение проблемы, а основным инструментом реализации цели являются проекты или программы;

- процесс определения концептуальных основ возможных альтернативных вариантов, их подробная характеристика с точки зрения конечного результата и их соответствия поставленной цели;

- обоснование возможности реализации каждого варианта с учетом технических, технологических, финансовых, правовых, маркетинговых ограничений и возможных социальных (экономических, экологических и др.) эффектов от осуществления;

- в основе выбора наиболее оптимального варианта достижения цели метод сравнения «затраты/эффект», и преимущество отдается тому альтернативному варианту, у которого эффективность реализации выше;

- принятие решения о запуске проекта в определенной концепции.

Следовательно, принятие проектных решений органами местного самоуправления представляет собой сознательный выбор из имеющихся вариантов или альтернатив направления действий, сокращающих разрыв между настоящим и будущим желаемым состоянием объекта управления. Однако большинство решений, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, являются импульсивными, значительное место в которых занимает эмоциональная составляющая.

По психологическим особенностям субъекта, принимающего решение, сами решения разделяют на: [10] импульсивные, инертные, рискованные, осторожные, уравновешенные (рациональные). Уравновешенные решения принимаются на основе внимательного анализа проблемы, рассмотрения предложенных вариантов.

Для всех проектов общим является ограниченное количество уровней, на которых принимаются соответствующие проектные решения. Процесс принятия решений характерный для всего жизненного цикла проекта. На фазе инициации проекта преобладают решения стратегического уровня. На второй и четвертой фазах - планирования и завершения проекта - преобладают решения тактического уровня. На фазе реализации проекта (третья фаза) преобладают решения операционного уровня. Решение персонального уровня является неотъемлемой частью каждого проекта и преобладает на фазе реализации проекта. [16] Учитывая количество уровней проектных решений, принимаемых органами местного самоуправления, они должны быть рациональными и взвешенными.

Технологический процесс разработки социального проекта заключается в осуществлении ряда процедур и операций с целью доведения целесообразности и осуществимости мер по достижению социально значимых результатов. [13]

Осуществимость проекта – это возможность и реальность внедрения/воплощения продукта (продуктов) проекта в жизнь и получение запланированных результатов, имеющих общественную ценность и производящих социальное благо.

Можно использовать различные подходы к анализу осуществимости, но наиболее эффективным является тот, который базируется на анализе ограничений, которые и определяют следующие виды:

- техническая осуществимость - при оценке сравнивают технические требования проекта по имеющейся технической способности организации или возможности ее приобретения;

- финансовая осуществимость заключается в достаточности средств на реализацию проекта;

- операционная осуществимость как проект «вписывается» в основную деятельность организации;

- географическая осуществимость имеет два вектора: этническо-ментальный - традиции, ментальность, культура, религия и т. д. этнического населения, проживающего на определенной территории, и имеет устоявшиеся приоритеты социального развития; географическая изоляция определенных территорий, например: координация действий в связи с пересечением часовых поясов и т. д.;

- временная осуществимость является одним из способов оценки продолжительности проекта в его начале сравнения с подобным проектом;

- ресурсная осуществимость не просто достаточность ресурсов, но и то, что они доступны для конкретной работы, будут присутствовать в нужный момент;

- правовая осуществимость - анализ законодательных ограничений и возможности выполнения всех правовых обязательств перед заинтересованными сторонами (например, выполнение контрактов, соответствие проекта установленным социальным нормам и нормативам, стандартам предоставления услуг и т. д.);

- политическая осуществимость - анализ возможности конфликтов с властью.

Чаще всего, для доказательства осуществимости проекта необходимо осуществить технико-экономическое обоснование продукта проекта с целью выбора наиболее оптимального решения (социально приемлемых обоснованных мер, способных обеспечить желаемые изменения в объектной области проекта) и его проектное оформление. [13]

Технико-экономическое обоснование является основанием для принятия управленческих решений о целесообразности реализации проекта и его жизнеспособности. [7] Данный документ разрабатывается для подтверждения эффективности выбора предлагаемых технологий, процессов, решений проекта.

Методическими документами, утвержденными Министерством экономического развития и торговли Украины определены структура технико-экономического обоснования инвестиционных проектов. [8, 9] Учитывая особенности реализации социальных проектов, предложена следующая структура технико-экономического обоснования социального проекта (рис. 2), на основе которой готовится решение о принятии/отклонении проекта органами местного самоуправления.

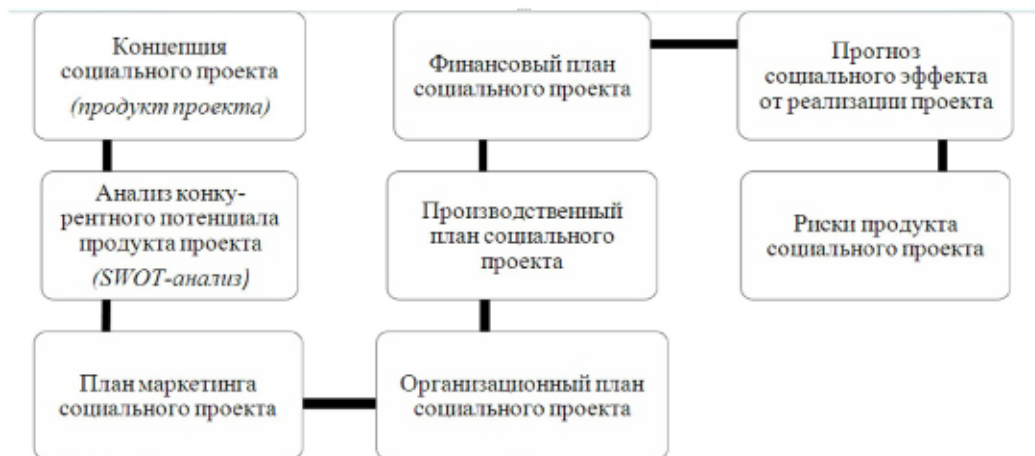


Рис. 2. Основные составляющие технико-экономического обоснования социального проекта (авторский подход).

Основой для принятия проектного решения органами местного самоуправления должно стать технико-экономическое обоснование социального проекта, в котором доказывается возможность и реальность внедрения / воплощения продукта (продуктов) проекта в жизнь и получения запланированных результатов, имеющих общественную ценность и производящих социальное благо. [13]

Учитывая значимость проектных решений, принимаемых органами местного самоуправления, и их значительное влияние на социально-экономическое развитие территории, необходимым является обоснованность принятия таких решений. Важно четкое понимание последствий, что влечет за собой проектное решение для территориальной общины. Одним из средств обоснования социальных проектов может стать анализ осуществимости проекта, в основе которого лежит технико-экономическое обоснование. На данный момент, опыт принятия решений по имплементации проектов органами местного самоуправления не всегда имеет обоснование проектных предложений. Однако мы убеждены в необходимости оценки проектных предложений с целью принятия эффективных решений органами местного самоуправления. Основой для дальнейших исследований является детализация технико-экономической оценки социальных проектов органами местного самоуправления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Балыбин В. М., Лунев В. С., Муромцев Д. Ю., Орлова Л. П. Принятие проектных решений. Учебное пособие: Ч. 1 / В. М. Балыбин, В. С. Лунев // Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2003. – 80 с.
2. Безверхнюк Т. М. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т. Безверхнюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. – Серія „Управління”. – 2011. - Вип. 3. – Київ: Академія муніципального управління, 2011. – С. 17-24.
3. Березовська Н. І. Державно-управлінські рішення: поняття та сутність./ Н. Березовська // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Вип. 2(4). – 2010. [Електронний ресурс]: <<http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10bnirps.pdf>> – Назва з екрану.
4. Бідюк П. І., Коршевнік Л. О. Проектування комп'ютерних інформаційних систем підтримки прийняття рішень: навчальний посібник./ П. І. Бідюк, Л. О. Коршевнік – Київ: ННК «ІПСА» НТУУ «КПІ», 2010. – 340 с.

5. Гладка О. М. Управління проектами як прийняття рішень: побудова матриці осіб, що приймають рішення протягом життєвого циклу проекту./ О. Гладка // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб. наук. пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – № 1(29). – С. 45-52. [Електронний ресурс]: <<http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/29/09gomjcp.pdf>> – Назва з екрану.
6. Дробязко А. М. Теоретичні засади формування управлінських рішень./ А. Дробязко // Державне будівництво. – №1. – 2011. [Електронний ресурс]: <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/1/05.pdf>> – Назва з екрану.
7. Красневич Л. Г. Методологічні положення техніко-економічного обґрунтування проектів розвитку./ Л. Красневич // Інвестиції: практика та досвід. – № 2. – 2011. [Електронний ресурс]: <http://www.investplan.com.ua/pdf/2011_2/2_2011_12.pdf> – Назва з екрану.
8. Методичні рекомендації з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка: Наказ Міністерства економіки України від 12.11.2012 року № 1279. [Електронний ресурс]: <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME121379.html>.
9. Методичні рекомендації щодо розроблення техніко-економічного обґрунтування забезпечення ефективного використання об'єктів права державної та комунальної власності, що пропонуються до передачі: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 грудня 2013 року, № 1591. [Електронний ресурс]: <<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.12201.0>>.
10. Петруня Ю. Є., Говоруха В. Б., Літовченко Б. В. Прийняття управлінських рішень. Навч. Пос. / за ред. Ю. Є. Петруні. – 2-ге видання. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
11. Пономаренко О. В. Механізми державного управління проектами та програмами: теорія і методологія: монографія / О. Пономаренко. – Донецьк: „Технопарк”, 2010. – 342 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]: <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>>.
13. Технологія управління соціальними проектами: монографія./ Т. М. Безверхнюк, А. О. Левицький, К. В. Пеклун, І. В. Руда, І. А. Сенча, Т. В. Сивак / За заг. ред. Безверхнюк Т. М. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 351 с.
14. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління./ О. Федорчак.// Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. журн. – Вип. 1. – К.: НАДУ, 2006. [Електронний ресурс]: <<http://www.nbu.gov.ua>> – Назва з екрану.
15. Цегольник П. А. Технологія управління проектами в державному управлінні : потенціал застосування та шляхи підготовки фахівців./ П. Цегольник // Вісн. УАДУ. – Вип. 3. – К: УАДУ, 2001. – С. 346-353.
16. Цінотно-орієнтований підхід до розподілу відповідальності за прийняття проектних рішень під час реалізації проекту./ В. І. Торкатюк, Ахмед Абдульсахіб Абдуль Амер, Аболхасан Аліреза, І. О. Козинська, Н. І. Кузічкіна [Електронний ресурс]: <<http://eprints.kname.edu.ua/29700/1/13.pdf>> – Назва з екрану.
17. Чикаренко І. А. Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту./ І. Чикаренко. [Електронний ресурс]: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-01/Chikarenko_IStat.pdf> – Назва з екрану.
18. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: монографія / Ю. Шаров. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
19. Щегорцов В. Управленческое решение: его оценка и эффективность./ В. Щегорцов // Служба кадров и персонала. – 2007. - №1. С. 32 – 34.
20. Якимчук С. Управлінські рішення в діяльності органів місцевого самоврядування: зміст, особливості та сутність./ С. Якимчук // Регіональне управління та місцеве самоврядування – Вісник Національної академії державного управління. – №1. – 2009. - С. 153-160.

CONCEPTUL ȘI ELEMENTELE COMPONENTE ALE STATUTULUI JURIDIC AL ALESULUI LOCAL

Natalia SAITARLÎ,
lector superior, doctorandă,
Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu”, or. Cahul

SUMMARY

Legal status of the local elected person from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance.

Purpose of the present article is to study the literature and the normative acts concerning the competence of the local elected persons of local public authorities, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovian law in this area.

Keywords: *local public authorities, local elected person, legal status.*

Este incontestabil faptul că nu putem promova o modernizare a administrației și o bună activitate a acesteia fără să ținem cont de potențialul uman, de statutul juridic al actorilor principali din cadrul autorităților administrative. Numai în cazul în care aceștia vor avea un statut bine determinat, atribuții suficiente pentru a îndeplini sarcinile care stau în fața lor și o pregătire profesională care să le pună în valoare performanțele personale, ne vom bucura de o bună guvernare și un nivel de trai decent.

Noțiunea generală de statut provine de la cuvântul latin *statutum*, ce înseamnă stare. [1] La rândul său, noțiunea de *statut juridic*, în literatura de specialitate se caracterizează ca o categorie complexă care reflectă relațiile dintre individ și societate, cetățean și stat, persoană și colectivitate. Relațiile sociale, enumerate mai sus, se bazează pe drepturi și obligații reciproce consacrate în norme de drept. Astfel, putem deduce că, drepturile, obligațiile și responsabilitățile funcționarilor din administrația publică (aleși sau numiți), atribuțiile cu care sunt învestiți prin norme de drept, formează statutul lor juridic. [2, p. 484]

Dicționarul juridic român explică două sensuri ale noțiunii de *statut*:

1. Regulament sau convenție destinată să asigure funcționarea unei colectivități publice sau private.
2. Normele referitoare la starea și capacitatea persoanelor. [3, p. 1016]

În același context, dicționarul rus de drept administrativ tălmăcește noțiunea de *statut juridic* ca fiind: „Poziția juridică a cetățeanului sau a persoanei juridice în societate,” constatând că, *statutul administrativ juridic al individului constituie o parte importantă și organică a statutului juridic general*, determinat de acte normative. *Statutul administrativ-juridic*, în linii mari, constă din diverse drepturi, obligații și garanții sociale date prin lege cetățeanului (determinate de capacitatea sa juridică) pe care acesta le valorifică în calitatea sa de subiect al raporturilor de drept administrativ. De asemenea, se menționează în acest Dicționar, că noțiunea de statut juridic poate fi atribuită atât individului, cât și subiectului colectiv. Conținutul *statutului administrativ-juridic al subiectului colectiv* depinde de faptul dacă acesta constituie o parte a mecanismului de stat sau nu. Din tălmăcirile date *statutul juridic al subiectului colectiv de stat* (care nu sunt altceva decât autoritățile și instituțiile publice) se pot desprinde și elementele sale componente, care, de rând cu scopul, obiectivele și funcțiile acestuia sunt strict stabilite de normele juridice. Principalele elemente fiind: ordinea de formare, reorganizare, lichidare a acestor subiecte; stabilirea și modificarea structurilor lor organizatorice; drepturile la autodeterminare organizațională și la simbolurile oficiale; competența, care constă din totalitatea atribuțiilor de putere publică cu care sunt învestite aceste subiecte în scopul realizării obiectivelor și sarcinilor pentru care au fost înființate, inclusiv drepturile și obligațiile legate de exercitarea puterii și de participarea la relațiile de conducere, dreptul de a emite anumite acte juridice în domeniile la care se referă atribuțiile de putere. Un element aparte al statutului juridic se consideră răspunderea juridică care, de regulă, se referă la subiectul individual, subiectul colectiv poate fi supus răspunderii morale sau politice (de ex., dizolvarea consiliului local, demiterea guvernului ș. a.). [4, p. 30, 31, 32]

Generalizând cele spuse, ajungem la concluzia că noțiunea de statut juridic, în linii mari, înseamnă starea subiectului (individ sau colectiv), poziția lui în diverse relații sociale reglementate de normele juridice. Fiecare individ, ca membru al societății, ocupă în ea o anumită poziție, adică are un statut social. Având cetățenia unui anumit stat, de exemplu, individul, implicit, obține statutul juridic de cetățean în raport cu statul.

Statutul juridic al personalului din autoritățile publice, indiferent de modul său de investire (alegere ori numire), este derivat din statutul juridic al cetățeanului, din dreptul lui de a participa la conducerea statului. Alesul local, la rândul său, pe lângă statutul general de cetățean, este investit cu anumite atribuții ce țin de reprezentarea, exprimarea și apărarea intereselor membrilor comunității, precum și rezolvarea tuturor problemelor de interes local, prin urmare, are un statut juridic special, [5, p. 24] care, la rândul său, este compus din anumite elemente specifice, cum ar

fi: modul de investire în funcție, încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, garanțiile sociale, atribuțiile), răspunderea juridică.

În această ordine de idei, prof. I. A. Dmitriev menționează că **statutul juridic al deputaților din autoritățile reprezentative locale** este determinat de totalitatea normelor juridice care reglementează raporturile legate de natură politico-juridică a mandatului de deputat, investirea, destituirea și termenul de executare al mandatului, atribuțiile, garanțiile și răspunderea acestora. [6, p. 357]

În literatura de specialitate autohtonă găsim mai multe definiții referitoare la **statutul juridic al alesului local**. De exemplu: „Statutul juridic al alesului local cuprinde: ordinea de investire în funcție și atribuțiile; drepturile și obligațiile; încetarea mandatului și responsabilitatea”; [7, p. 118] „Statutul specific al alesului local trebuie să asigure, potrivit prevederilor art. 7 din Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, liberul exercițiu al mandatului lor.” [8, p. 123]

După cum vedem din opiniile expuse mai sus, statutul juridic al alesului local este definit aproape identic, atât în literatura de specialitate națională cât și în cea străină.

În ce privește reglementarea normativă a conceptului de „statut juridic al alesului local,” ținem să menționăm că în legislația Republicii Moldova lipsește o definiție a acestei noțiuni. Cu toate acestea, însuși statutul alesului local este determinat și reglementat în detalii de Legea specială dedicată acestui subiect. [9]

În legea Federației Ruse privind statutul alesului local (№17-8 din 19.04.2001) a existat o asemenea definiție, care a constatat în următoarele: „statutul alesului local cuprinde drepturile și obligațiile acestuia, garanțiile sociale, responsabilitatea și restricțiile în legătură cu executarea atribuțiilor cu care este investit.”

Putem observa că în această definiție oficială, pe lângă elementele statutului juridic al alesului local menționate în literatura de specialitate, mai este specificat încă unul – restricțiile. Deși, după natura lor, restricțiile sunt foarte apropiate de obligațiile alesului local, totuși acestea merită a fi specificate, deoarece au un impact important asupra bunei activități a personalului din autoritățile publice locale.

După cum ne-am expus părerea în repetate rânduri, nu suntem adepții noțiunilor și definițiilor inserate în textele de lege. În opinia noastră, elaborarea acestora trebuie să fie lăsată pe seama doctrinarilor. Iar, în urma analizei definițiilor expuse mai sus, putem trage concluzia că: *statutul juridic al alesului local este acea situație juridică în care aceștia se află pe tot parcursul mandatului și care include: modalitatea de investire în funcție, încetarea funcției, competența (drepturile, obligațiile, restricțiile și exigențele, atribuțiile, garanțiile sociale) și răspunderea juridică a acestora.*

Din definiția dată putem să evidențiem următoarele elemente componente ale statutului juridic al alesului local:

a) modalitatea de investire în funcție;

b) încetarea funcției;

c) competența:

- drepturile;
- obligațiile;
- restricțiile și exigențele;
- atribuțiile;
- garanțiile sociale.

d) răspunderea juridică.

În concluzie, specificarea și analiza elementelor componente ale statutului juridic al alesului local are, întâi de toate, o valoare teoretică, dar și una practico-aplicativă. Ne referim aici la faptul că, de multe ori, cei care beneficiază de un asemenea statut (aleșii locali) cunosc și utilizează cu succes doar anumite elemente, care le convin mai mult, din acest statut. De exemplu, preferă să pună accentul mai mult pe drepturi decât pe obligații sau restricții, iar, în ceea ce privește răspunderea lor juridică, aceștia aproape că nu o cunosc, dat fiind faptul că, însuși legiuitorul a consacrat-o foarte vag și fragmentat.

Prin urmare, nivelul de abordare în literatura de specialitate a definiției de statut juridic al alesului local din autoritățile publice locale, a elementelor componente ale acestuia depinde înțelegerea corectă a noțiunilor respective, reglementarea lor în legislație, mai exact, de respectarea cărora în continuare va fi sporită eficiența activității autorităților publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. <<http://www.dictionar.us/latin-roman/>> (vizitat la 01.02.2013).
2. Кирчу В. Административно-правовой статус общественных объединений.// „Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept”: culegere de materiale ale conf. teoretico-șt. int., 12-26 ian., 2003 (Bălți) / red. șt. Gh. Costachi. – Ch.: F.E.-P., Tipografia Centrală, 2003, 948 p. – p. 484-486.
3. Hanga V. Mic dicționar juridic. București: Editura „Lumina Lex,” 1999, 208 p.
4. Бачило И. Л. и др. Словарь административного права. – М.: Фонд «Правовая культура», 1999, 320 с. – С. 48.
5. Попов М. Ю. Понятие, содержание и сущность правового статуса депутата представительного органа власти в РФ.// «Вестник Волгоградской академии МВД России», № 3, 2010, стр. 24-32.

6. Дмитриев Ю. А. и др. Муниципальное право РФ. – М.: «Прообразование», 2000, 800 с.
7. Orlov M. ș. a. Qwo vadis Moldova? Administrația publică. Chișinău: F.E.-P., „Tipografia Centrală”, 2002, 224 p.
8. Platon M. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău: Secția Editare, A.S.D.A.P., 1997, 224 p.
9. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

PRACTICI MODERNE DE GESTIUNE A SERVICIILOR PUBLICE ÎN UTA GĂGĂUZIA

Violeta TINCU,

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

SUMMARY

Local government of the Autonomous Territorial Unit Găgăuzia has come up with new and creative solutions in order to solve problems related to public services organization and management. It is currently using modern management practices starting with direct management and ending with delegated management of public services, including public-private partnerships. Moreover, local government from the studied communities also uses modern options for public services establishment and maintenance, such as public-associative partnerships, inter-communal cooperation, working together with international donor organizations, etc. This allows local government of Găgăuzia to use every local and foreign resources opportunity, in order to provide quality public services to its citizens, and proving once more that local government authorities have the final say in the efficient management of public services.

Este unanim recunoscut faptul că administrația publică există pentru a satisface necesitățile societății. Totuși interesele și necesitățile membrilor societății nu au aceeași întindere pe întreg teritoriul statului. Astfel, există necesități de ordin general ale întregii societăți, care pot fi satisfăcute de administrația publică centrală, și interese ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, care nu pot fi satisfăcute decât de către administrația publică locală. Afirmăm acest lucru dat fiind faptul că anume ea este cea mai aproape de cetățeni și, astfel, cunoaște cel mai bine necesitățile acestora. Astfel, problema organizării și gestiunii serviciilor publice este una ce preocupă permanent orice autoritate a administrației publice locale din orice unitate administrativ-teritorială.

În continuare, vom studia cum anume această misiune este realizată de autoritățile din UTA cu statut special Găgăuzia. Potrivit legislației, Găgăuzia (Gagauz-Yeri) este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte componentă a Republicii Moldova. [1, art. 1, alin. (1)]

Am ales acest teritoriu pentru că, pe de o parte, este mai puțin reflectat în literatura de specialitate în ceea ce privește serviciile publice, iar, pe de altă parte, pentru că am avut ocazia să efectuăm o vizită de studiu în acest teritoriu, cu scopul de a studia practica autorităților locale găgăuze în ceea ce privește organizarea și gestiunea serviciilor publice.

Analiza legislației în vigoare ne permite să depistăm că absolut toate autoritățile administrației publice de orice nivel din UTA Găgăuzia dispun de anumite responsabilități în ceea ce privește organizarea și gestiunea serviciilor publice pentru cetățeni, după cum urmează:

- **Adunarea Populară a Găgăuziei** adoptă legi în domeniul gospodăriei comunal-locale, serviciilor educaționale, culturale, de sănătate, etc.; [4, p. 7]

- **Comitetul executiv al Găgăuziei** asigură condițiile social-economice, creează baza tehnico-materială și fonduri speciale pentru înființarea și menținerea serviciilor publice; [4, p. 26]

- **autoritățile administrației publice locale din raioane (dolay)** aprobă planurile de activitate a serviciilor publice amplasate pe teritoriul dolay-ului, exercită controlul asupra executării acestora, [4, p. 39] precum și dispun de importante atribuții în ceea ce privește serviciile de asigurare cu energie electrică, termică, asigurare cu apă, salubritate, spații verzi, etc. [4, p. 38]

- **autoritățile administrației publice locale din sate (comune) și orașe** dispun de atribuții în domeniul organizării și gestionării serviciilor publice care coincid, în mare măsură, cu cele ale autorităților din Republica Moldova. Totodată, potrivit art. 58 al Legii locale privind autoritățile administrației publice locale din Găgăuzia, „serviciile publice locale se înființează de consiliul local la propunerea primarului pentru a asigura administrarea domeniilor locale și dezvoltarea social-culturală a teritoriului, ținându-se cont de specificul necesităților locale și în limitele resurselor financiare disponibile.” [3, art. 58, alin. (1)]

Potrivit aceleiași legi locale, principiul descentralizării serviciilor publice reprezintă un principiu al administrației publice locale. Totodată, menționăm că un principiu specific al administrației publice locale din Găgăuzia este „autonomia economică și financiară a teritoriului, autofinanțarea și autoasigurarea.” [3, art. 3] Astfel, autoritățile locale din UTA Găgăuzia au găsit cele mai diverse surse de finanțare pentru a înființa și menține serviciile publice, inclusiv din surse externe.

În acest sens, legea locală prevede că consiliul local este cel care decide stabilirea relațiilor de cooperare și înfrățire cu localități de peste hotare în domenii ce țin de serviciile publice. [3, art. 23, alin. (2), pct. r)] Totodată, consiliul local poate înființa servicii publice de interes local sau concesiunea serviciilor publice. [3, art. 23, alin. (2), pct. d)]

După ce am făcut o trecere în revistă a prevederilor normative, considerăm oportun de a studia, cum anume acestea se realizează în practică.

Cu această ocazie, am dori să aducem sincere mulțumiri Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), care în perioada 13-14 noiembrie 2014 a organizat vizita de studii în UTA Găgăuzia „Specificul dezvoltării locale a UTA Găgăuzia: proiecte de dezvoltare locală comunitară”. Scopul general al vizitei l-a constituit familiarizarea participanților cu cele mai moderne și de succes practici de gestiune a serviciilor publice locale, înființate sau restabilite în rezultatul implementării proiectelor de dezvoltare locală comunitară în UTA Găgăuzia.

În perioada dată, am avut posibilitatea de a ne familiariza nemijlocit cu unele realizări ale autorităților administrației publice locale din Găgăuzia, la concret – în raionul Comrat. În acest sens, pot fi considerate exemple de succes practicile moderne aplicate de autoritățile publice locale din localitățile Congaz și Comrat, unde am avut posibilitatea să participăm la un schimb de experiență.

În acest sens, pot fi menționate, în special:

Practica gestiunii directe a unor servicii publice, aplicată de autoritățile administrației publice locale pentru:

- serviciul public de salubritate în Congaz;
- serviciul public de alimentare cu apă în mun. Comrat;
- amenajarea spațiilor verzi și organizarea serviciilor publice de agrement în mun. Comrat.

Parteneriatul public-privat în domeniul serviciilor educaționale neformale, în acest sens, poate fi menționată renovarea școlii muzicale din Comrat (reparată prin parteneriat public-privat) sau a clubului de șah din Congaz, renovat prin intermediul sponsorizării din partea sectorului privat.

Parteneriatul public-asociativ și public-public (cooperarea intercomunitară) din localitatea Congaz, care au avut ca rezultat înființarea unor noi servicii sociale comunitare, și anume – a Centrului pentru copii cu dizabilități «Лучик Солнца» și a Centrului social „Concordia.”

Înființarea unor servicii publice cu suportul organizațiilor donatoare internaționale. În acest sens, poate fi menționată organizarea serviciilor publice de asistență socială în mun. Comrat și anume – renovarea azilului de bătrâni „*Recep Tayyip Erdoğan Huzurevi*,” proiect implementat de primăria Comrat în baza finanțării oferite de Agenția Turcă pentru Cooperare și Coordonare (TIKA).

În concluzie, autoritățile administrației publice locale din UTA Găgăuzia au descoperit soluții noi și creative pentru a soluționa problemele legate de organizarea și gestiunea serviciilor publice, utilizând practici moderne de administrare a acestora, începând cu gestiunea directă și finisând cu gestiunea delegată a serviciilor publice, inclusiv parteneriatul public-privat. De asemenea, autoritățile administrației publice locale din localitățile studiate fac uz de cele mai moderne opțiuni în ceea ce privește înființarea și menținerea serviciilor publice - parteneriatul public-asociativ, cooperarea intercomunitară, cooperarea cu organismele donatoare internaționale etc., astfel profitând de oportunitățile de valorificare a resurselor locale și străine în vederea oferirii unor servicii publice locale de calitate cetățenilor și demonstrând o dată în plus rolul decisiv al autorităților administrației publice locale în gestiunea eficientă a serviciilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), nr. 344 din 23.12.1994.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-4 din 14.01.1995.
2. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
3. Местный закон об органах местной публичной власти Гагаузии. [On-line]: <<http://ceadir-lunga.md/index.php?docs=1&mid=501#read>> (vizitat la 16.02.2015).
4. Система органов публичного управления в АТО Гагаузия. Справочник. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2007, 200 p.

UNELE ASPECTE COMPARATE DE DESCENTRALIZARE ADMINISTRATIVĂ

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

SUMMARY

Local public administration is the most important mechanism for solving problems of citizens. The administrative decentralization is directly proportional with the high or low quality of people life from the Republic of Moldova. That's why the goal of the decentralization reform is to strengthen the capacity of the local government and to improve the good practices of administrative organization.

Articolul de față abordează problemele legate de procesul de descentralizare administrativă și bunele practici ale unor state europene în acest domeniu. În contextul implementării reformei de descentralizare administrativă în Republica Moldova și al respectării principiilor statuate în Carta Europeană a Puterilor Locale, administrația publică din Moldova trebuie modernizată astfel încât să răspundă la doi indicatori: eficiența pentru cetățeni și conformitatea cu rigorile europene.

Ideea centrală este de a realiza un tablou comparativ între abordarea problematicii de către unele țări europene de succes între care există diferențe structurale, istorice, socioeconomice și culturale, și de a identifica aspectele care fac posibilă organizarea unei administrații locale, pe bună dreptate, descentralizată.

Atunci când vorbim despre descentralizarea administrativă, avem în vedere că aceasta este un act de curaj întrucât presupune reforme administrative de recunoaștere a diversității teritoriilor. Fiecare țară trebuie să-și identifice propriul model de organizare, inspirându-se din bunele practici ale altor țări, dar, mai ales, învățând din erorile pe care acestea le-au făcut la rândul lor. [11, p. 132]

În procesul de reorganizare administrativ-teritorială, fiecare țară trebuie să țină cont de tradițiile locale, dar în același timp să urmărească reducerea diferențelor de dezvoltare economică, creșterea competitivității teritoriilor.

Ceea ce mulți actori din Republica Moldova doresc este preluarea modelului european de descentralizare administrativă. Însă acesta nu există, noi doar putem vorbi despre **evidențierea unor practici comune și observarea unor evoluții similare către descentralizare**. Un rol din ce în ce mai important îl au organizările de tip metropolitan, care combină competențe comunale, intercomunale și departamentale.

Republica Moldova este prin forma de organizare teritorială un stat unitar cu tendințe de descentralizare, formă care se exprimă prin lipsa autonomiei financiar-fiscale a unităților administrative de nivelul doi și constrângeri în procesul decizional. Această deficiență este complementată de extenuarea financiar-fiscală a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și predominarea caracterului etatist-paternalist al concepțiilor despre lume, mai ales în mediul rural. În atare condiții menționăm că majoritatea statelor europene au un model de administrație pe **două niveluri** (Austria, Ungaria, Irlanda, Olanda, Portugalia, Marea Britanie, Suedia, Elveția) și câteva au o organizare pe **trei niveluri** (Germania, Spania, Italia, Polonia). În aceste state, colectivitățile teritoriale au competențe largi, conform principiului subsidiarității, fiind pe larg răspândită cooperarea intercomunitară. Un element important este mărirea țărilor. Țările mari, precum Germania, Italia, Spania, au experimentat trei niveluri, au reunit departamentele pentru a constitui regiuni, cu rezultate variabile (succes în Suedia, eșec parțial în Polonia și Ungaria). [10, p. 12]

Cele 4 state care au o organizare pe trei niveluri sunt statele mari ale UE, iar 3 dintre ele sunt state federale, în care nivelul regional are competențe „de stat.”

Și acum venim cu unele constatări:

- chintesența organizării teritoriale la nivel european este reprezentată de cele 91.252 comune (din totalul de 92.506 colectivități teritoriale europene - 2007) care, în medie, au 5.410 locuitori, în 2007, cu o suprafață de 50 km², existând variații importante de la o țară la alta;

- în statele UE, comunele au statute foarte diferite, în funcție de condițiile demografice, administrative, economice și culturale.

Astfel, multe state europene au aplicat reforme de descentralizare administrativ-teritorială pentru a reduce numărul comunelor și pentru a promova nivelul regional. La nivel comunal au loc, permanent, numeroase schimbări, mișcări de fuziune (exemplu elocvent pentru Republica Moldova este cazul Letoniei din 2008) sau încercări de a găsi dimensiunea optimă (de exemplu, Franța). Dar în același timp, aceleași state baltice regretă lichidarea nivelului II al administrației publice locale, fapt care a creat o ruptură iremediabilă între administrația publică centrală și locală.

Însă în alte țări s-a manifestat și tendința opusă, cea a revenirii la forma inițială a comunelor mici, cu tradiție (de ex., Slovenia, Ungaria).

În multe state europene, procesul descentralizării a avut, în principal, tendința regionalizării, creându-se nivelul teritorial regional (de ex., Cehia, Slovacia, Danemarca, Slovenia) sau prin consolidarea autonomiei regiunilor existente (Germania, Spania, Italia, Franța, Polonia etc.). Crearea regiunilor în noile state-membre (Ungaria, Lituania, România, Suedia, Finlanda) a constituit prilej de noi experimentări. În țările cu trei niveluri de organizare s-au constituit entități intermediare, cu caracteristici foarte diferite.

În țările-membre UE există regiuni puternice, dotate cu putere legislativă, în 3 țări federale, și în două țări regionalizate (de ex., Portugalia, Spania, Marea Britanie). Chiar în interiorul aceleiași țări, există o autonomie regională cu mai multe viteze (de ex., Spania, Italia, Marea Britanie, Franța). Sunt state ce dispun de statut unitar, nivelul regional având un ancoraj istoric și socioeconomic puternic (Suedia, Polonia, Olanda etc.).

Marile metropole au fost o tradiție în Germania (Berlin, Hamburg și Bremen), având statut de oraș-stat (Stadtstaat), care au competențele celor trei niveluri ale administrației locale (Land, Arondisment și Comune). În Austria, sunt 15 orașe cu statut propriu, cu competențe de district. Și Viena are statut particular. În Ungaria există orașe cu statut departamental, beneficiind de un buget departamental. Constituția Italiei recunoaște statutul de oraș – metropolă pentru 9 entități. În Polonia, 65 de „orașe autonome” cumulează funcțiile comunei și districtului. Varșovia beneficiază de un statut legislativ particular, care reunește 11 comune. O preocupare deosebită se acordă în prezent dezvoltării Parisului, ca oraș metropolitan. Metropolele din Europa au tendința de a cumula competențe comunale, intercomunale și departamentale.

Colectivitățile teritoriale au devenit actori publici majori, asociate marilor decizii și proiectelor esențiale pentru modernizare și redinamizare a teritoriilor. Ele au un rol decisiv în creșterea economiilor naționale, în dezvoltarea locală, dar și în dezvoltarea armonioasă a Europei.

Un alt concept care prinde tot mai mult spațiu este regionalizarea, care reprezintă un factor esențial de promovare și dezvoltare economică a regiunilor. Asigurarea unui echilibru teritorial este, de asemenea, un mijloc de prevenire a conflictelor socioculturale. Este important ca rolul autorităților locale, la toate nivelurile, să fie clar definite, iar transferul de competențe să fie realizat concomitent cu transferul de resurse financiare adecvate. O mai mare autonomie decizională și administrativă pare necesară. Între regiune și stat și între regiune și nivelul local nu trebuie să existe o relație de subordonare, în ciuda controlului de legalitate pe care instituțiile centrale trebuie să-l exercite.

Actorii europeni pun tot mai mult accentul pe dialogul constructiv la toate nivelurile, mai ales cu societatea civilă, care cunoaște cel mai bine nevoile reale ale populației. Regionalizarea trebuie să stimuleze democrația participativă.

Procesul de descentralizare din Republica Moldova, ca și cel din statele-membre ale UE, reprezintă o oportunitate pentru realizarea unor schimburi constructive de experiență între comunități, în cadrul cooperărilor descentralizate deja existente și în cadrul cooperărilor dintre state, instituite, mai ales, de grupurile de prietenie parlamentare. [10, p. 49]

Și acum încotro, Moldova? Prezentăm câteva recomandări:

- punerea în aplicare a Legii nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015;

- menținerea nivelului II al administrației publice locale, însă reducerea acestuia din punct de vedere numeric;

- instituirea celorlalte 3 regiuni de dezvoltare care ar contribui plenar la dezvoltarea regională a țării în contextul regionalizării Europei;

- consolidarea capacităților administrative a unităților de nivelul I. În Moldova ar trebui comasate comunitățile mici în unități administrativ-teritoriale mai mari, care ar rezulta cu consolidarea capacităților de autoadministrare. Reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale va rezulta în reducerea enormă – practic, de trei ori – a costurilor administrative;

- efectuarea de reforme 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;

- implementarea cerinței legislative obligatorii de 1.500 locuitori într-o localitate ca ea să devină primărie rurală, ceea ce va rezulta în reducerea numărului de primării. Actualmente, excepția de la normă este valabilă pentru cca ¼ din cele 898 unități administrativ-teritoriale de nivelul I.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr. 16, art. 53.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. 116.

4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. 91.
5. 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.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. 465.
6. Iain Gest. Décentralisation: nouvelle étape, nouvel état. Rapport d'information no. 3199 – d'esprit – audition John Longhlin, Université Cardiff, EP Aix-en-Provence.
7. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău, 1998.
8. Deliu T., Savca T. Ghidul alesului local. Chișinău, 2001.
9. Maurice Hauriou. Précis de droit constitutionnel. Paris, Sirey 2-e ed., 1929.
10. Programul comun de dezvoltare locală integrată. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova. Chișinău, 2010.
11. Platon M. Administrația publică, curs universitar. Editura „Universul”, Chișinău, 2007.
12. Razmond Carre deMalberg. Contribution a la theorie de l'Etat, tome 2, Paris, „Sirey”, 1992.

ASPECTE ALE PROCESULUI INTEGRĂRII EUROPENE ÎN RAPORT CU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE

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

SUMMARY

Even though european integration may be connected only with a stronger orientation to their governments and local democracy, then, one of the requirements is to strength capacity of local government.

A system of a modern and efficient local government, with a strong local governance and able to contribute effectively to a social and economic development of communities and country, is one of the main elements of a democratic, and prosperous Europe.

Începând cu proclamarea independenței și până în prezent Republica Moldova este antrenată într-un proces anevoios, complex și contradictoriu de trecere de la sistemul autoritar sovietic la un sistem de administrație publică locală modern și efectiv, bazat pe principiile autonomiei locale și standardele europene.

Practic, după fiecare alegeri parlamentare, forțele politice care ajungeau la guvernare își începeau activitatea cu modificarea sistemului de administrație publică locală. Însă, în pofida multiplelor transformări cardinale care au avut loc în domeniul administrației publice locale, totuși se constată că impactul lor nu este tocmai cel scontat, administrația locală actuală confruntându-se în continuare cu aceleași probleme, iar principiile autonomiei locale poartă un caracter declarativ.

Pe plan european, Moldova este văzută drept o țară în tranziție. Aceasta presupune că Moldova este pe cale de a îndeplini cerințele instituțiilor democratice, legate de drepturile omului și cerințele de ordin economic, social și de mediu, formulate de Uniunea Europeană drept condiții obligatorii pentru a fi îndeplinite înaintea integrării. Întrunirea acestor cerințe constituie consolidarea autoguvernării locale și a democrației locale.

Responsabilitățile publice trebuie exercitate la nivelul autorităților locale, în strânsă legătură cu cetățenii. Carta Europeană a Autonomiei Locale, [1] ratificată de Republica Moldova în 1997, stabilește principiile cu privire la protecția granițelor autorităților locale, la existența structurilor și resurselor administrative adecvate pentru sarcinile autorităților locale, condițiile de exercitare a responsabilităților locale, controlul administrativ al activității autorităților locale, resursele financiare ale acestora și protecția juridică a autoguvernării locale.

Dacă integrarea europeană poate să fie conectată numai cu o orientare mai puternică către propriile guverne și democrații locale, atunci una din cerințele prioritare este consolidarea capacităților guvernului local.

Uniunea Europeană se bazează pe o guvernare multi-level și reprezintă un moment important în transformarea statalității în Europa, fiind prima încercare de îmbinare a noilor forțe ale individualizării cu cele ale integrării. [4, p. 4]

Un sistem de administrație publică locală modern și eficient, cu o guvernare locală puternică și capabilă să contribuie efectiv și în mod autonom la dezvoltarea social-economică a comunităților și a țării, reprezintă unul din elemen-

tele principale ale unei societăți democratice, europene și prospere. Nicio reformă și nicio strategie, niciun program național de dezvoltare, niciun program de guvernare cât de bun ar fi el, nu va putea fi implementat efectiv fără ca să existe capacități administrative, umane și financiare suficiente la nivel de administrație publică locală. De aceea, astăzi este foarte important să ne axăm deja pe obținerea de rezultate în acest domeniu.

În conformitate cu art. 1 din Legea privind descentralizarea administrativă, [2] competențe ale autorităților locale reprezintă ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite. Pentru realizarea competențelor acestora, autoritățile locale au la îndemână resurse financiare, instituționale, patrimoniale și umane.

Prin art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, [1] se instituie principiul subsidiarității, stipulându-se că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități.

Astfel, exercițiul puterii publice trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și responsabilitățile încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

De fapt, repartizarea competențelor se realizează în baza următoarelor principii:

- transferurile de competențe nu implică retragerea niciunei atribuții a colectivităților descentralizate, ci, dimpotrivă, ele conferă acestora atribuții noi;

- transferurile de competențe nu trebuie să aducă nicio atingere preeminenței statului, ci trebuie să-i permită să consacre mai mult misiunilor sale fundamentale legate de suveranitatea națională, precum justiția, apărarea, securitatea etc.;

- transferurile de competențe nu trebuie să permită unei colectivități să-și exercite tutela asupra unei alte colectivități. Colectivitățile locale sunt considerate autonome în sferile lor de competențe;

- transferurile de competențe trebuie să fie definite în funcție de vocația principală a fiecărui nivel de colectivitate. Transferul se face în beneficiul colectivității celei mai apte de a exercita competența respectivă în raport cu nevoile cetățenilor. [5, p. 44]

Cadrul normativ care reglementează competențele autorităților administrației publice locale în Republica Moldova include un spectru larg de acte legislative – normative. Prin urmare, se constată că legislația existentă în domeniul competențelor administrației publice locale este destul de impunătoare și reglementează un vast spectru de probleme, care au completat funcțiile autorităților locale cu noi competențe și responsabilități. Totuși este necesar de evidențiat faptul că multe din actele legislative și normative sunt confuze, necorelate, contradictorii și depășite de timp. Scopul principal al actelor normative care reglementează competențele autorităților administrației publice locale ar trebui să urmărească crearea instrumentelor administrative necesare autorităților locale pentru îndeplinirea atribuțiilor ce le revin și asigurarea condițiilor pentru asumarea responsabilităților privind dezvoltarea locală. Astăzi, este vizibil faptul că unele autorități locale nici nu-și cunosc în totalitate competențele atribuite prin lege și nici nu au capacitatea de a-și asuma noile responsabilități și de a le face față atât din punct de vedere financiar, managerial cât și instituțional.

În altă ordine de idei, menționăm că, în conformitate cu Legea privind descentralizarea administrativă, [2, art. 4] autoritățile administrației publice locale exercită competențe proprii, competențe delegate și competențe de cooperare.

Deși la prima vedere legea încearcă să stabilească domeniile de competență a autorităților publice locale de nivel întâi și doi, totuși se constată că autoritățile administrației publice de nivelul I și autoritățile administrației publice de nivelul II au, practic, aceleași competențe, unele dintre ele au un caracter destul de confuz și contradictoriu. Astfel, se poate de nominalizat că unele dintre activitățile indicate în calitate de competențe nefiind clar definite și chiar interpunându-se. Această situație permite în practică de a interpreta în mod diferit competențele autorităților locale.

Capacitățile organizaționale, funcționale și financiare actuale ale autorităților publice locale de nivelul I și II, în marea lor măsură, nu corespund competențelor respective.

Carta Europeană a Autonomiei Locale [1] garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este prevăzut și în Constituția Republicii Moldova, în Legea privind descentralizarea administrativă și în Legea privind administrația publică locală, care stabilesc că autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, de gestiune financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Conform aceluiași legi, autoritățile locale, cu siguranță, pot contribui la procesul de integrare europeană prin: asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun; extinderea cooperării și a legăturilor directe cu acestea; inclusiv cooperarea transfrontalieră. [3, art.14, 29]

De jure, autoritățile locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină însă, *de facto*, aceasta este limitată, parțial, din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, parțial, din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca administrația locală să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului – public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, atunci când este vorba de utilizarea resurselor și adaptarea serviciilor publice la nevoile locale.

În concluzie, la etapa actuală, fiecare autoritate publică locală luptă pentru a supraviețui în condițiile unui cadru legal contradictoriu, atribuții delegate fără acoperire financiară, presiunilor politice și administrative din partea diferiților factori guvernamentali și politici, ceea ce stagnează implicarea autorităților administrației publice locale în procesul dificil de integrare europeană.

Trebuie de menționat că toate aceste probleme cu care se confruntă administrația locală pe parcursul anilor vizează absolut toate autoritățile locale, indiferent de dimensiunea lor, situația geografică, preferințele politice și ideologice. Problemele sunt aceleași pentru toți. Chiar dacă, uneori, datorită spiritului activ de inițiativă, afilierii politice, sprijinului din partea donatorilor etc., unii reprezentanți ai autorităților locale caută și găsesc soluții temporare la problemele lor în mod individual, totuși, în general, aceste soluții nu sunt decât temporare și nesigure, fără schimbarea situației la nivel de sistem. În acest sens, guvernele și partidele vin și se duc, iar administrația locală rămâne cu problemele sale care se agravează pe zi ce trece. Alături de alte autorități, administrația locală are un rol important în procesul de integrare europeană, direcție pe care țara noastră și-a ales-o. Însă misiunea sa poate fi realizată doar în condițiile unei consolidări a capacităților sale, precum și a unui cadru normativ adecvat, ce va stimula dezvoltarea și atingerea unui nivel european.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, în vigoare pentru Republica Moldova de la 01.02.1998, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16.07.1998.
2. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
4. Lewis A. The EU and Moldova (UE și Moldova). The Federal Trust for Education and Research, Londra, 2004.
5. Popescu M., Popescu E. Diagnosticare și prognoză în managementul comunităților locale. Editura „Tiparg,” Pitești, 2002.

CARIERA FUNCȚIONARILOR PUBLICI EUROPENI

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

SUMMARY

The recognition of the professional feature of the executive activity and of the public functions through which it is rendered, including ensuring its objectivity and continuity while it is carried out, implies a certain stability of staff in order to enable them to exercise power and civil service permanently and promptly, free of prejudices and political pressures of unlawful interference or abuse of power.

We believe that, although the law does not say so, the civil servant has the right to have a career and the employer, i.e. the authority should assure their stability, promotion, advancement and continuity in office, whether there is a vacancy or not.

În contextul intențiilor privitoare la reforma administrației publice din țara noastră considerăm utile câteva precizări privind un personaj atât de controversat și atacat, dar atât de necesar în orice societate modernă: funcționarul public.

Se poate observa că funcționarul public datează încă din antichitate. Cei mai mulți dintre faraonii egipteni, la fel ca și numeroși împărați ai Chinei, au făcut eforturi pentru a-și alcătui un corp de funcționari calificați. Regii Franței

au demarat acest proces chiar în primele secole ale mileniului care tocmai a trecut, proces care s-a amplificat pe măsura extinderii domeniului regal. În momentul în care domeniul aflat sub controlul direct al monarhului a devenit suficient de mare au fost create corpuri de funcționari publici și în alte state europene.

Odată cu instaurarea regimurilor constituționale și extinderea democrației, administrația publică a fost confruntată cu o nouă problemă: dacă până atunci trebuia să-i servească pe monarhi, de astă dată suveranul a devenit poporul. Puterea acestuia din urmă nu se exercită în mod direct, ci prin reprezentanții săi: politicienii. Astfel, administrația publică trebuie, în ansamblul său să rămână, în slujba poporului să-i deservească în mod egal și imparțial pe toți cetățenii, nu doar o parte a lor și, cu atât mai puțin, pe unii politicieni.

Este dificil de stabilit cine ar trebui să fie inclus în categoria funcționarilor publici și dacă medicii, cadrele didactice, militarii sau polițiștii aparțin acestei funcții profesionale.

O primă opinie, să-i spunem radicală, susține că funcționarii publici (civili) ar trebui să fie considerați doar cei care îndeplinesc o funcție legată nemijlocit de procesul de guvernare/administrare sau, altfel spus, în procesul de formulare a deciziilor care afectează viața unei anumite comunități. Astfel, medicii, profesorii, și polițiștii îndeplinesc doar funcții auxiliare, nu participă direct la procesul de adoptare a deciziilor privind comunitatea, în vreme ce funcționarii din eşaloanele inferioare sunt limitați la rolul de simpli executanți ai deciziilor luate de către superiori.

La cealaltă extremă se află opinia conform căreia în rândul funcționarilor publici ar trebui incluși toți cei care sunt plătiți din bugetul statului sau din bugetele autorităților publice locale.

În activitatea desfășurată, funcționarii trebuie să respecte legile și celelalte acte normative și individuale cu caracter legal aplicabile raporturilor sociale în care participă. De asemenea, trebuie să îndeplinească obligațiile legale care le revin, precum și să nu încalce regimul incompatibilităților și interdicțiilor care le sunt impuse.

Funcționarul public, indiferent dacă este național sau internațional, trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, nu pentru că așa i se impune, ci fiindcă este convins că ele reprezintă rostul său profesional.

Unul dintre elementele motivante pentru funcționarii publici, în exercitarea funcției publice, îl constituie posibilitatea dezvoltării propriei cariere. În practică, se poate constata că o mare parte din aceștia sunt nemulțumiți de oportunitățile disponibile de dezvoltare a carierei, iar motivele sunt diverse.

Din perspectiva funcționarilor publici, în România, dezvoltarea carierei proprii este considerată mai mult un deziderat decât realitate.

Acest fapt se datorează următoarelor motive:

- posibilității reduse de a urma cursuri de formare și perfecționare profesională organizate prin intermediul instituției;
- schimbărilor în titulatura profesională care au condus, pentru anumite categorii, la imposibilitatea promovării. Există funcționari publici care nu au promovat în grad profesional de mai mulți ani, din acest motiv;
- imposibilitatea de a beneficia de promovare rapidă;
- multe instituții publice preferă recrutarea funcționarilor publici din exterior, deoarece nu agreează politica de promovare din interior;
- evaluarea funcționarilor publici este deseori subiectivă și formală. În practică, nu este un criteriu de care se ține seama la promovare și avansare – 98% din funcționarii publici primesc calificativul „bine” și „foarte bine,” deși este bine știut faptul că există multe persoane care nu merită acest calificativ;
- practica administrativă demonstrează, din păcate, o prezență activă la nivel de decizie a factorului politic, a funcționarilor promovați pe criterii politice, fără cunoștințe temeinice de administrație publică, ceea ce duce și la un sentiment de frustrare în rândul funcționarilor publici de carieră, bine pregătiți, cărora li se refuză accesul la funcții de conducere pe baza competenței și a performanței profesionale;
- asigurarea unui sistem motivațional, prin recompensarea funcționarilor publici, care au obținut rezultate deosebite, care să determine creșterea performanțelor profesionale individuale este o prevedere legală, neurmată de rezultate concrete.

Așadar, promovarea și avansarea funcționarilor publici sunt factori puternici emoționali, care se reflectă direct în implicarea, munca depusă și calitatea acesteia.

Se apreciază că prin cariera funcționarului public european se înțeleg elementele care caracterizează situația juridică a funcționarului public din momentul în care autoritatea investită cu putere de numire emite actul de numire, până în momentul în care, un alt act juridic sau fapt juridic, pune capăt calității de funcționar public comunitar. [1, p. 28]

Elementele specifice ale carierei funcționarului public comunitar sunt recrutarea și procedura concursului. În privința recrutării personalului, există regula generală că aceasta se efectuează prin concurs organizat de fiecare instituție cu respectarea anumitor principii.

În primul rând, recrutarea trebuie să asigure selectarea funcționarilor pe criterii de competență profesională; apoi, persoanele care vor fi angajate trebuie să corespundă din punctul de vedere al cerințelor de efort fizic și stres, precum și altor cerințe speciale. În al treilea rând, să se asigure accesibilitatea la ocuparea funcțiilor publice și a

cetățenilor din celelalte state-membre ale Uniunii Europene, „nicio funcție nu poate fi rezervată cetățenilor dintr-un anumit stat-membru,” iar în ultimul rând, persoana recrutată să întrunească acele condiții necesare pentru dobândirea calității de funcționar comunitar. [1, p. 36-37]

Recrutarea într-o funcție europeană se realizează, de regulă, prin concurs, cu excepția funcțiilor înalte (directori generali și directori). Tematica concursului și desfășurarea acestuia depind de caracterul diplomei și de experiența profesională a candidaților. Fiecare instituție organizează concursul în funcție de specificul activității și cerințele concrete existente. Reușita la concurs nu este urmată automat de numirea în funcție.

Oferta postului se face, ulterior, în funcție de bugetul alocat și de numărul locurilor disponibile. [1, p. 52] Pot fi identificate trei tipuri de situații privind efectele concursului, și anume:

- candidatul care obține cele mai bune rezultate la concurs va fi selecționat și, în consecință, numit (Danemarca, Germania, Olanda, Grecia);

- selecția se face de către comisia specială de concurs, iar numirea în funcția vacantă se face de către o altă autoritate, la propunerea comisiei de selecție;

- persoanele admise la concurs sunt înscrise pe listele speciale de rezervă. Cei numiți în funcție parcurg o perioadă de probă, timp în care statutul lor de funcționari publici nu este definitiv.

La încheierea stagiului se apreciază realizările obținute, aptitudinile dovedite, randamentul și conduita în timpul serviciului. În funcție de acești parametri, stagiul poate fi titularizat sau, după caz, concediat. În mod excepțional, perioada de stagiul poate fi prelungită.

În unele state ale Uniunii Europene, procedurile de recrutare sunt formalizate, în timp ce în altele nu există reglementări specifice. În astfel de situații, selecționarea funcționarilor se face după criterii de aptitudine și experiență necesare pentru ocuparea posturilor vacante, după modelul angajării în domeniul privat. [2, p. 301]

În statele, unde există proceduri speciale de recrutare, există un sistem al carierei, funcționarul intrând în serviciul administrației pe un post de debutant (post inferior) pentru care sunt cerute cunoștințe și o pregătire al cărui nivel nu este ridicat. Ulterior, funcționarul este promovat în funcție printr-un sistem bine reglementat.

În multe state-membre ale Uniunii Europene se organizează periodic concursuri deschise, cu probe scrise și orale, rezultatele și performanțele candidaților fiind publicate. Cei mai buni candidați sunt recrutați în ordinea clasării la concurs până ce toate posturile sunt ocupate. Concursul reprezintă metoda cea mai utilizată în Franța, Germania, Islanda, Italia, Luxemburg, Portugalia, Spania și Belgia.

În Franța există trei mari tipuri de concursuri organizate la nivelul funcției publice de stat, funcției publice teritoriale și funcției publice spitalicești. Concursul organizat pentru funcția publică de stat are caracter extern, fiind deschis candidaților care nu fac parte din funcția publică și care îndeplinesc criteriile minimale de vârstă și pregătire. Prin această formă se urmărește recrutarea personalului din afara funcției publice. Concursurile sunt organizate anual de către ministerul sau departamentul interesat în funcție de nivelul postului vacant.

Concursul funcției publice teritoriale are caracter intern și este organizat pentru recrutarea personalului deja angajat în funcția publică și, care dorește să intre în altă grupă de încadrare sau intenționează să obțină un post superior. Este o formă de promovare. Acest tip de concurs este mai puțin dificil decât concursul extern și, prin aceasta, mai accesibil.

În toate statele-membre ale Uniunii, informațiile referitoare la posturile vacante din cadrul funcției publice sunt accesibile tuturor. În general, concursul de recrutare sau posturile vacante fac obiectul unui anunț publicitar. În Austria, anunțul publicitar este adus la cunoștința generală a opiniei publice prin apariția sa într-un ziar de largă circulație. În alte state, cum ar fi Anglia, Suedia, Finlanda, anunțul se face prin mijloace stabilite la nivelul postului vacant. Departamentul sau agenția competentă să organizeze concursul alege metoda de notificare a posturilor vacante pe care o consideră cea mai potrivită.

În alte state-membre ale Uniunii, publicitatea se asigură prin gazeta oficială a statului sau prin paginile de publicitate ale ziarelor la rubrica „Oferte de muncă”, mijlocul de notificare ales este să asigure informarea unui număr cât mai mare de persoane interesate.

Promovarea, creșterea salarială și mobilitatea funcționarilor publici constituie modalitatea de dezvoltare a carierei acestora. [3, p. 117] Din punctul de vedere al modalităților de promovare, statele-membre ale Uniunii Europene pot fi repartizate în două grupuri. Din primul grup fac parte statele în care au fost stabilite sisteme de promovare bine definite, în care funcționarul public este promovat pe baza condițiilor fixate și a creșterii periodice a salariilor, iar din cel de al doilea grup fac parte state în care nu s-au stabilit sisteme de promovare formale. În Finlanda, Olanda și Suedia, de pildă, promovarea în timpul carierei nu este organizată în funcție de un sistem fixat în prealabil.

În Austria, există nouă grupuri de remunerare care presupun câte șapte grupe fiecare. În această țară, promovarea se face după trecerea unei perioade de așteptare și în funcție de prestațiile funcționarului.

În Belgia, există cinci niveluri de angajare care presupun 13 trepte. Promovarea se face prin avansare fie de la o treaptă la alta, imediat superioară, situate la același nivel, fie de la un nivel la altul imediat superior. Promovarea se face numai prin examen.

În Germania, posturile pentru promovare sunt anunțate. Promovarea este acordată în funcție de performanțele profesionale și de numărul posturilor disponibile. Funcționarul este promovat într-un grad imediat superior al carierei.

În Grecia, avansarea la un grad superior depinde de prestațiile furnizate, de condițiile de evoluție și de evaluarea funcționarului.

În Irlanda nu este reglementat un sistem de promovare, dar vechimea în post este luată în considerare.

În Marea Britanie, problema sistemului de avansare este delegată ministerelor și agențiilor care își stabilesc propriul regulament de promovare. Se ține seama de evaluarea funcționarilor și selecția care este realizată de comisiile generale de promovare.

În privința mobilității se constată o tendință de descentralizare, care presupune transferul de competențe de la administrația centrală către comunitățile regionale și o importanță crescândă a dimensiunii europene a funcției publice.

O altă tendință este influența crescută a dimensiunii europene, care se observă îndeosebi în domeniul programelor de schimburi europene pentru funcționarii din statele-membre ale Uniunii.

Mobilitatea este geografică, profesională și/sau funcțională. Mobilitatea este încurajată din următoarele motive: din punctul de vedere al administrației, mobilitatea este un mijloc de creștere a flexibilității funcționării ministerelor, pe când, din punctul de vedere al funcționarului, mobilitatea permite familiarizarea cu alte domenii de activitate, dezvoltarea de noi aptitudini, extinderea orizontului de cunoaștere pe plan profesional, lărgirea experienței.

Există o mobilitate temporară și transferul permanent. În cazul schimbării temporare unele țări (Franța și Germania) au pus la punct instrumente care favorizează flexibilitatea managementului resurselor umane. Se preconizează proiecte pentru a căror realizare, echipe de funcționari lucrează temporar în alte state, după care revin în statul de origine.

În Italia, funcționarii au posibilitatea de a-și prezenta, după bunul lor plac, candidatura pentru posturile vacante din cadrul funcției publice, care au fost anunțate public. În Olanda, personalul excedentar este ajutat în centre speciale să găsească locuri de muncă în alte părți. În Franța, mobilitatea geografică se poate efectua prin intermediul mutărilor. În Danemarca, Irlanda, Italia, Olanda, Portugalia, Suedia și Marea Britanie, mobilitatea geografică sau profesională cu sau fără schimbarea angajatorului sunt frecvente și ușor de realizat.

În concluzie, apreciem că managementul carierei funcționarilor publici se bazează întotdeauna pe nevoile instituției publice. Trebuie admis însă faptul că nevoile instituției publice vor fi acoperite numai dacă nevoile individuale sunt satisfăcute. În acest sens, ar trebui să se aibă în vedere următoarele: membrii instituției publice trebuie să fie recunoscuți ca individualități, cu nevoi, dorințe și abilități unice, iar la nivel individual, persoanele sunt mult mai motivate de o instituție publică care răspunde aspirațiilor și nevoilor lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Călinoiu Constanța, Vedinaș Verginia. Teoria funcției publice comunitare. Editura „Lumina Lex,” București, 1999, p. 448.
2. Alexandru Ioan. Drept administrativ european. Editura „Universul Juridic,” București, 2008, p. 390.
3. Coman-Kund Liviu. Sisteme administrative europene. Casa de presă și editură „Tribuna,” Sibiu, 2003, p. 174.

CONSIDERENTE PRIVIND DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

STUDIU DE CAZ: REGIUNEA DE DEZVOLTARE SUD-MUNTENIA (ROMÂNIA) ȘI REGIUNEA DE DEZVOLTARE SUD (MOLDOVA)

Adriana Corina IVAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

Denisa Carmen JILĂVEANU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Scientific work aims a brief overview of two regional development agencies in Romania and Moldova. They have signed a cooperation agreement in December 2014, which aims to improve the level of their activities, exchange of experience and the development of joint projects. In this paper, besides presenting the regional structure of the two countries, and regions considered, we conducted a SWOT analysis, namely an analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats specific to the two regions.

Keywords: regional development, development agencies, Romania, Moldova.

Introducere. Dezvoltarea regională, asemenea celorlalte politici promovate la nivelul Uniunii Europene, este fundamentată pe o serie de principii, care stau la baza dezvoltării unor acțiuni integrate și interdependente, cu un efect direct asupra mediului economic, social și administrativ. Politica de dezvoltare regională reprezintă un ansamblu de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice locale și centrale, în parteneriat cu diverși actori (privați, publici, voluntari), în scopul asigurării unei creșteri economice, dinamice și durabile, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local, în scopul îmbunătățirii condițiilor de viață. Principalele domenii care pot fi vizate de politicile regionale sunt: dezvoltarea întreprinderilor, piața forței de muncă, atragerea investițiilor, transferul de tehnologie, dezvoltarea sectorului IMM-urilor, îmbunătățirea infrastructurii, calitatea mediului înconjurător, dezvoltarea rurală, sănătatea, educația, învățământul, cultura.

Studiu de caz. Din punct de vedere juridic, în România, dezvoltarea regională este reglementată de Legea 315/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 577 din 29 iunie 2004.

Pentru a putea fi implementată politica de dezvoltare regională, au fost înființate șapte regiuni de dezvoltare (Nord-Est, Sud-Est, Sud-Muntenia, Sud-Vest Oltenia, Vest, Nord-Vest, Centru). Fiecare dintre aceste regiuni este reprezentată de o Agenție pentru Dezvoltare Regională (vezi tabelul 1).

Tabelul 1. Regiuni de dezvoltare în România.

Nr. crt.	Regiune	Populație (la 01.01.2013)	Procent populație (%)	Suprafață (km ²)	Procent suprafață (%)
1.	NORD-EST	3.701.907	19,45	36.850	15,57
2.	SUD-EST	2.778.482	14,61	35.762	15,12
3.	SUD-MUNTENIA	3.219.354	16,91	34.453	14,56
4.	SUD-VEST	2.205.473	11,59	29.212	12,35
5.	VEST	1.901.127	9,99	32.033	13,54
6.	NORD-VEST	2.707.926	14,23	34.160	14,45
7.	CENTRU	2.516.350	13,22	34.100	14,41
Total regiuni		19.030.619	100	236.570	100

ADR Sud-Muntenia își desfășoară activitatea în toate cele șapte județe componente ale Regiunii (Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman) (vezi tabelul 2). Sediul central al Agenției se află în Municipiul Călărași, iar în celelalte șase județe Agenția este reprezentată de câte un birou județean unde își desfășoară activitatea câte trei sau patru angajați.

Tabelul 2. Structura regiunii de dezvoltare Sud-Muntenia.

Nr. crt.	Regiune	Suprafață (km²)	Ponderea suprafeței (%)	Populație (persoane)	Ponderea populației (%)
1.	Sud-Muntenia	34.453	-	3.258.775	-
2.	Argeș	6.826	19,8	639.200	19,6
3.	Călărași	5.088	14,8	311.900	9,6
4.	Dâmbovița	4.054	11,8	529.800	16,3
5.	Giurgiu	3.526	10,8	280.100	8,6
6.	Ialomița	4.453	12,9	287.000	8,8
7.	Prahova	4.716	13,7	812.800	24,9
8.	Teleorman	5.790	16,8	398.000	12,2

Analiza SWOT a regiunii Sud-Muntenia (România).

Puncte tari	Puncte slabe
<p>1. Prezența pe teritoriul regiunii a celui mai important culoar de dezvoltare din România (axa Brașov - Ploiești - București).</p> <p>2. Existența orașelor-pereche de pe malul Dunării (Turnu-Măgurele-Nicopole, Giurgiu-Ruse, Oltenița-Turtucaia, Călărași-Silistra).</p> <p>3. Creșterea numărului de localități cu statut urban (de la 43 în 1999 la 48 în prezent).</p> <p>4. Prezența a șase zone cu specializare funcțională (industria constructoare de mașini, industria metalurgică, industria de extracție și prelucrare a petrolului și gazelor naturale, industria de electrotehnică, turismul, agricultura și industria alimentară).</p> <p>5. Populația numeroasă (locul 2 la nivel național), ce generează o rezervă de forță de muncă mare.</p> <p>6. Distribuția echilibrată a populației regiunii pe sexe.</p> <p>7. Omogenitatea relativă a populației din punctul de vedere al componenței etnice.</p> <p>8. Densitatea ridicată a populației (locul 3 la nivel național) influențează dezvoltarea economică a regiunii.</p> <p>9. Nivelul ridicat al volumului de resurse de muncă (locul 2 la nivel național).</p> <p>10. Densitatea ridicată a drumurilor publice, în special în județele din nordul regiunii.</p>	<p>1. Structură dezechilibrată a sistemului de așezări din regiune.</p> <p>2. Inhibarea dezvoltării localităților din regiune datorată polarizării puternice a capitalei.</p> <p>3. Existența unor zone defavorizate din punct de vedere al caracteristicilor geografice și zone de sărăcie, cu acces scăzut la condiții de locuire, servicii de educație, sănătate și asistență socială.</p> <p>4. Pondere ridicată a localităților monoindustriale în regiune (17,8%).</p> <p>5. Ponderea ridicată a populației din mediul rural ce este afectată de sărăcie, șomaj sau cu acces scăzut la utilități.</p> <p>6. Ponderea ridicată a populației de etnie romă ce este afectată de sărăcie (4,5% din totalul populației regiunii).</p> <p>7. Nivelul educațional scăzut în mediul rural.</p> <p>8. Ponderea scăzută a populației cu educație terțiară (locul 8 la nivel național).</p> <p>9. Nivelul ridicat al ratei abandonului școlar în mediul rural.</p> <p>10. Nivelul scăzut al ratelor de ocupare și de activitate a resurselor de muncă.</p> <p>11. Starea tehnică nesatisfăcătoare a drumurilor publice;</p> <p>12. Densitatea inferioară a căilor ferate față de media națională.</p>

<p>11. Poziționarea favorabilă a regiunii la intersecția a trei coridoare pan-europene de transport rutier (IV, VII și IX), ce asigură a bună deschidere internă și internațională.</p> <p>12. Existența pe teritoriul regiunii a autostrăzilor A1, A2 și A3.</p> <p>13. Existența fluviului Dunărea, principala arteră de navigație europeană.</p> <p>14. Creșterea numărului de unități sanitare de tipul cabinete medicale, farmacii, laboratoare.</p> <p>15. Realizarea unor importante lucrări hidro tehnice în regiune (îndiguiri, regularizări cursuri de apă ș. a.).</p> <p>16. Existența unui număr mare de arii naturale protejate, cu o bogată biodiversitate.</p> <p>17. Contribuția ridicată a PIB-ului regional la crearea PIB-ului (12,6% din PIB-ul României).</p> <p>18. Specializarea județelor din nordul regiunii în industrie.</p> <p>19. Performanțe bune ale unităților locale active (locul 2 la nivel național în ceea ce privește cifra de afaceri).</p> <p>20. Existența unui număr mare de parcuri industriale (loc 1 la nivel național).</p> <p>21. Existența Zonei Libere Giurgiu – element important pentru impulsionearea schimburilor internaționale și atragerea de capital și investitori autohtoni și străini.</p> <p>22. Evoluția pozitivă a volumului investițiilor străine directe în perioada 2004 – 2012.</p> <p>23. Potențial natural bogat (cadru natural divers datorită varietății formelor de relief).</p> <p>24. Resurse balneare variate: lacuri sărate, ape minerale sau nămoluri.</p> <p>25. Existența unui patrimoniu cultural - istoric bogat.</p> <p>26. Dezvoltarea bună a turismului montan (Valea Prahovei – principala destinație la nivel național).</p> <p>27. Prezența unui număr mare de localități cu importanță turistică, istorică și culturală.</p> <p>28. Cea mai mare suprafață arabilă la nivel național.</p> <p>29. Calitatea bună a solurilor – nu necesită măsuri agro-ameliorative.</p> <p>30. Potențial agricol ridicat (vegetal, piscicol și zootehnic).</p> <p>31. Tradiție în cercetarea aplicată în agricultură (sectorul semincer și piscicol).</p> <p>32. Potențial forestier ridicat în partea de nord a regiunii.</p> <p>33. Nivel ridicat al producției agricole.</p>	<p>13. Infrastructura feroviară este neconformă cu parametrii tehnici și operaționali și în continuă degradare (în județul Argeș nu există căi ferate electrificate).</p> <p>14. Potențialul insuficient valorificat al transportului fluvial aflat în declin continuu.</p> <p>15. Infrastructura nesatisfăcătoare a porturilor fluviale.</p> <p>16. Gradul insuficient de acoperire cu personal medical.</p> <p>17. Clasarea regiunii pe ultimul loc în ceea ce privește numărul medicilor și cel al paturilor în spitale raportat la numărul locuitorilor.</p> <p>18. Reducerea numărului de unități școlare, în special din mediul rural pe fondul scăderii populației.</p> <p>19. Scăderea numărului populației școlare, consecință datorată scăderii natalității.</p> <p>20. Dotarea slabă a infrastructurii educaționale cu echipamente inovatoare și material didactic de ultimă generație.</p> <p>21. Nivelul scăzut de dezvoltare al rețelei de alimentare cu apă, îndeosebi în partea de sud a regiunii (Giurgiu și Teleorman) și în mediul rural.</p> <p>22. Nivelul foarte scăzut de dezvoltare al sistemului de canalizare, îndeosebi în partea de sud a regiunii (Giurgiu și Teleorman) și în mediul rural.</p> <p>23. Ponderea foarte scăzută (27,29%) a locuințelor conectate la sistemul de epurare a apelor uzate;</p> <p>24. Disparități economice mari între județele regiunii - Prahova - 27,5% PIBR; Ialomița - 7,3% PIBR la 2010.</p> <p>25. Reprezentativitate redusă la nivel regional a incubatoarelor de afaceri și parcurilor tehnologice (un singur incubator și niciun parc tehnologic).</p> <p>26. Densitatea mică a întreprinderilor active – aprox. 15,3%.</p> <p>27. Dinamica scăzută a înmatriculărilor de firme în intervalul 2004 - 2012;</p> <p>28. Nivelul foarte scăzut al cooperării între mediul de afaceri, cercetare și autorități publice.¹</p> <p>29. Degradarea infrastructurii turismului balnear și orientarea către turismul balnear social.</p> <p>30. Valorificarea insuficientă a potențialului turistic montan (jd. Argeș și Dâmbovița) și dunărean (jd. Teleorman, Giurgiu, Călărași și Ialomița).</p> <p>31. Accesibilitate scăzută către obiectivele turistice naturale și culturale, în ceea ce privește dezvoltarea infrastructurii de transport.</p> <p>32. Populație îmbătrânită și accentuarea acestui fenomen (locul 1 la nivel național în ceea ce privește ponderea populației vârstnice - 65 de ani și peste, în totalul populației).</p>
---	--

	<p>33. Slaba calificare și pregătire a populației din mediul rural în domeniul agricol.²</p> <p>34. Practicarea unei agriculturi slab performante datorată fărâmițării excesive a terenului agricol.³</p> <p>35. Gradul redus de asociere a producătorilor agricoli.</p>
Oportunități	Amenințări
<p>1. Importanță crescută a dimensiunii teritoriale a politicii de coeziune.</p> <p>2. Alocarea dedicată dezvoltării urbane durabile (cel puțin 5% din FEDR).</p> <p>3. Strategia Uniunii Europene pentru regiunea Dunării.</p> <p>4. Acces la finanțare prin intermediul Programului Operațional Dezvoltarea Capitalului Uman pentru probleme legate de cursuri de instruire și prin intermediul Programului Operațional Regional pentru infrastructura educațională.</p> <p>5. Strategia privind informatizarea României 2011 – 2020, o dezvoltare a Strategiei Naționale „e-România” adoptată prin HG 195/ 2010.</p> <p>6. Finanțarea UE pentru dezvoltarea sistemelor multimodale de transport.</p> <p>7. Dezvoltarea de programe naționale pentru realizarea de investiții în infrastructura de mediu în mediul rural prin intermediul Programului Național de Dezvoltare Locală coordonat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.</p> <p>8. Trend crescător al productivității muncii în perioada 2004 – 2010.</p> <p>9. Cooperarea transfrontalieră cu Bulgaria.</p> <p>10. Capacitatea ridicată de absorbție a pieței comune pentru produsele tradiționale agroalimentare.</p> <p>11. Promovarea diversificării activităților din zonele rurale – suport pentru creșterea competitivității agricole.</p>	<p>1. Scăderea capacității de cofinanțare a autorităților publice locale datorită crizei economice globale.</p> <p>2. Schimbările climatice.</p> <p>3. Schimbările demografice (scăderea natalității și expansiunea migrației externe).</p> <p>4. Îmbătrânirea demografică.</p> <p>5. Migrația externă.</p> <p>6. Criza economică cu impact direct asupra scăderii ratei ocupării și creșterii ratei șomajului în regiune.</p> <p>7. Schimbări legislative.</p> <p>8. Epuizarea resurselor naturale neregenerabile.</p> <p>9. Riscul mare de producere a calamităților naturale (inundații, alunecări de teren).</p> <p>10. Politici fiscale descurajante pentru mediul de afaceri.</p> <p>11. Prolungirea crizei economice și financiare.</p> <p>12. Fluctuația cursului de schimb valutar.</p> <p>13. Instabilitate legislativă</p>

Implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a început odată cu aprobarea Legii nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și a SNDR,⁴ aprobată în anul 2010.

Tabelul 3. Regiunile de dezvoltare din Republica Moldova.

Nr. crt.	Regiune	Suprafață (km²)	Ponderea suprafeței (%)	Populație (persoane, 2011)	Ponderea populației (%)
1.	RDN	10.015	32,9	1.002.600	28,3
2.	RDC	10.636	34,9	1.062.000	29,9
3.	RDS	7.379	24,2	538.900	15,1
4.	RDUTAG	1.848	6,1	161.200	4,5
5.	RDCH	568	1,9	794.800	22,2
Total regiuni		30.446	100	3.559.500	100

Regiunile de dezvoltare din Republica Moldova sunt următoarele: Regiunea de Dezvoltare Nord, Regiunea de Dezvoltare Centru, Regiunea de Dezvoltare Chișinău, Regiunea de Dezvoltare Sud, Regiunea de Dezvoltare Transnistria și Regiunea de Dezvoltare Unitatea Teritorial Administrativă Găgăuzia (vezi tabelul 3).

Regiunea de dezvoltare Sud (RDS) cuprinde 8 raioane: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan-Vodă, Taraclia, ocupând 24% din teritoriul Republicii Moldova (vezi tabelul 4). Populația regiunii constituie 15% din populația totală a țării. Infrastructura localităților este compusă din 10 orașe fără statut de municipiu (dintre care 8 centre raionale) și 278 de localități rurale organizate în 177 comune. Orașele regiunii sunt: Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Căinari, Cimișlia, Leova, Iargara, Ștefan Vodă și Taraclia. Cel mai mare oraș al regiunii este orașul Cahul.

Tabelul 4. Structura regiunii de dezvoltare Sud.

Nr. crt.	Regiunea/raioane	Suprafață (km ²)	Ponderea suprafeței (%)	Populație (persoane)	Ponderea populației (%)
1.	Regiunea Sud	7.379	100	538.900	100
2.	Basarabeasca	295	3,9	28.800	5,3
3.	Cantemir	868	11,8	62.400	11,6
4.	Ștefan Vodă	998	13,5	72.300	13,4
5.	Taraclia	674	9,2	44.500	8,3
6.	Cahul	1.545	20,9	124.900	23,3
7.	Căușeni	1.311	17,8	91.600	16,9
8.	Leova	765	10,4	53.500	9,9
9.	Cimișlia	923	12,5	60.900	11,3

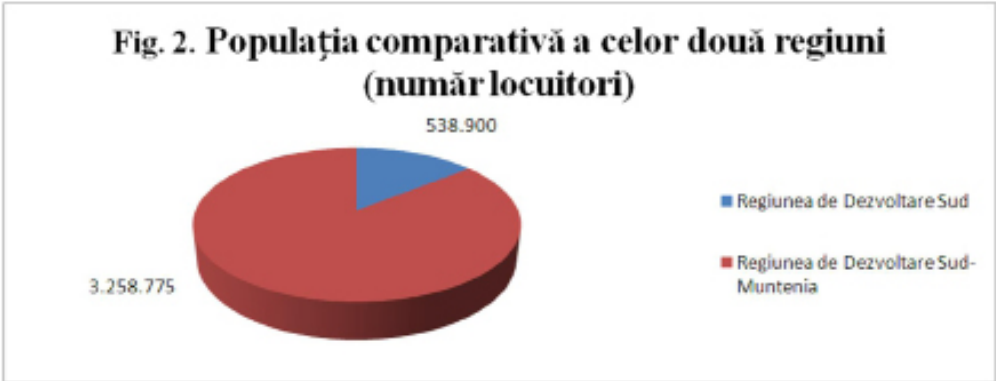
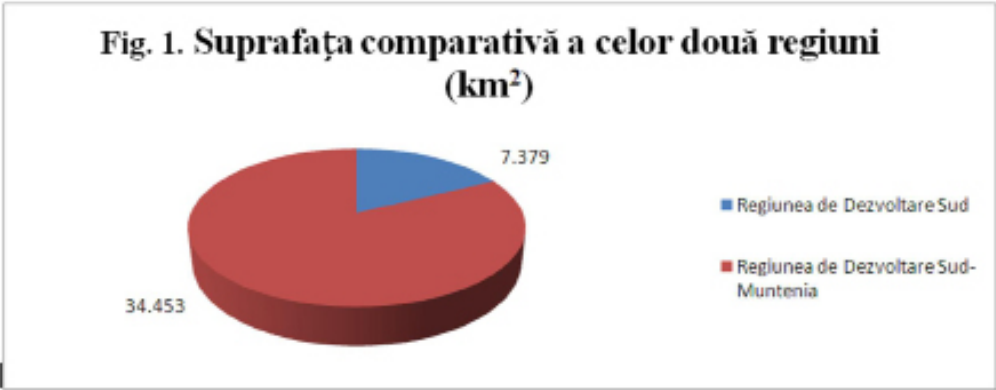
Analiza SWOT a regiunii Sud Moldova.

Puncte tari	Puncte slabe
1. Ieșirea la Dunăre și existența portului internațional Giurgiulești. 2. Existența hotelurilor comune cu UE prin România, a hotelurilor cu Ucraina și a celor 7 puncte de trecere a frontierei. 3. Rețea diversificată de transport auto, feroviar și fluvial. 4. Existența magistralei de transport a energiei electrice și a gazelor naturale. 5. Rețea dezvoltată de gazoducte în regiune. 6. Resurse de zăcămintele subterane (petrol, gaz, ape minerale). 7. Condiții climatice și pedologice favorabile dezvoltării sectorului vitivinicol, pomicol și sectorului zootehnic. 8. Existența unei rețele de fabrici de prelucrare a produselor agricole (conserve, lactate, carne, uscătorii de fructe, de producere a făinii). 9. 3 zone economice libere existente în regiune. 10. Existența potențialului uman, inclusiv a forței de muncă instruită și relativ ieftină.	1. Absența orașelor mari și gradul redus de urbanizare. 2. Potențial industrial subdezvoltat. 3. Prezența redusă a investițiilor străine în regiune. 4. Resursele energetice nesemnificative și dependența de importuri. 5. Calitatea proastă a infrastructurii fizice existente (drumuri, căi ferate, rețele de apeduct și canalizare). 6. Nivel redus de asigurare cu servicii de aprovizionare cu apă și canalizare. 7. Sistem ineficient de gestionare a serviciilor publice. 8. Gestionarea nesustenabilă a deșeurilor; cota redusă a deșeurilor reciclate și a emisiunilor gaze colectate. 9. Infrastructura de aprovizionare cu apă neajustată la valorificarea de amploare a surselor de apă potabilă de suprafață. 10. Gradul redus de localizare a agenților economici în regiune.

<p>11. Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul ca centru de cercetare și inovații în diverse domenii.</p> <p>12. Existența unei rețele de școli profesionale, cu programe pentru un spectru larg de meserii, pentru instruirea forței de muncă conform cererii pieței forței de muncă.</p> <p>13. Strategia sectorială regională „Strategia de gestionare integrată a deșeurilor solide în Regiunea de Dezvoltare Sud, RM” și a unei structuri create „Asociația de gestionare a deșeurilor solide din RDS”.</p> <p>14. Condiții climaterice și geologice favorabile pentru dezvoltarea turismului balneosanatorial (vestitul sanatoriu Nufărul Alb, Cahul).</p> <p>15. Existența rețelei prestatorilor de servicii de consultanță în agricultură</p>	<p>11. Utilizarea tehnologiilor învechite în sectorul agroindustrial.</p> <p>12. Capacitatea scăzută a mediului de afaceri local de a efectua investiții pentru dezvoltare.</p> <p>13. Utilizarea ineficientă a patrimoniului funciar (cota mare a terenurilor abandonate și neprelucrate).</p> <p>14. Infrastructură de colectare, păstrare și comercializare a producției agricole slab dezvoltată.</p> <p>15. Costul înalt al capitalului și accesul limitat la finanțe pentru agenții economici.</p> <p>16. Lipsa unui sistem eficient de instruire și recalificare a forței de muncă.</p> <p>17. Venituri proprii reduse ale autorităților publice locale și dependența de transferuri de la autoritățile naționale.</p> <p>18. Capacități reduse de accesare a surselor de finanțare.</p> <p>19. Infrastructură turistică slab dezvoltată.</p> <p>20. Ponderea mare a clădirilor publice cu un nivel redus de eficiență energetică.</p> <p>21. Deficiența datelor statistice fiabile în profil regional și capacități reduse în efectuarea unor analize profunde regionale.</p> <p>22. Fragmentarea excesivă a gospodăriilor țărănești și cooperarea slabă a producătorilor agricoli.</p> <p>23. Promovarea slabă a regiunii ca o destinație bună pentru investiții și turism, absența unor activități de publicitate și comunicare sistematice, precum și lipsa unui sistem de management al turismului.</p>
Oportunități	Amenințări
<p>1. Vecinătatea cu UE.</p> <p>2. Apartenența la trei Euroregiuni și eligibilitatea pentru programele UE de cooperare transfrontalieră (Moldova – Ucraina – România 2007-2013; Bazinul Mării Negre, Parteneriatul Estic).</p> <p>3. Existența pe teritoriul RDS a Consulatului General al României la Cahul. Gradul înalt de prioritate acordat de Guvern reformelor de dezvoltare regională și descentralizare.</p> <p>4. Potențial pentru dezvoltarea și consolidarea industriei vinicole în baza materiei prime locale și tradițiilor bogate din acest sector.</p> <p>5. Crearea clusterelor (vini-viticol, oierit, legumelor și fructelor, turism) și incubatoarelor tehnologic.</p>	<p>1. Situația demografică nefavorabilă, cauzată de sporul natural negativ și exodul populației.</p> <p>2. Concurența neloială a produselor din import generată de pătrunderea pe piața regională a produselor mai puțin calitative, cu prețuri de dumping.</p> <p>3. Menținerea imaginii nefavorabile a regiunii în fața potențialilor investitori și turiști.</p> <p>4. Instabilitatea politică la nivel național, exprimată prin incoerența politicilor în domeniul dezvoltării regionale și/sau modificări frecvente ale cadrului normativ.</p> <p>5. Fluctuația prețurilor la energie.</p> <p>6. Migrația continuă a populației economic active, inclusiv a forței de muncă competente și înalt calificate.</p>

<p>6. Condiții agroclimatice favorabile producerii de uleiuri eterice.</p> <p>7. Cadrul legislativ favorabil pentru crearea parcurilor industriale</p> <p>8. Dezvoltarea conexiunilor la rețelele de drumuri internaționale.</p> <p>9. Valorificarea rezervațiilor naturale și ariilor protejate ca resursă turistică și recreațională.</p> <p>10. Promovarea investițiilor prin programe de atragere a remitențelor.</p> <p>11. Dezvoltarea sectorului energiilor alternative.</p> <p>12. Posibilitatea de asociere între agenții economici din Euroregiune în sensul dezvoltării și extinderii piețelor de desfacere și aprovizionare.</p> <p>13. Dezvoltarea parteneriatelor public-private.</p> <p>14. Cererea ridicată pe piața europeană pentru produse agricole ecologice.</p> <p>15. Dezvoltarea rețelelor de artizanat și meșteșuguri populare pentru promovarea turismului.</p>	<p>7. Deșertificarea, creșterea frecvenței calamităților naturale și stărilor de vreme extreme ca rezultat al proceselor de schimbare a climei.</p> <p>8. Degradarea calității terenurilor agricole.</p> <p>9. Lipsa unei viziuni clare la nivel central privind sinergia utilizării fondurilor bugetare pentru dezvoltare.</p>
---	---

Concluzii. În urma analizei comparative a datelor statistice ale celor două regiuni, se observă că suprafața administrativ-teritorială a Regiunii Sud Moldova reprezintă 21,4% din suprafața Regiunii Sud-Muntenia. De asemenea, în ceea ce privește populația, Regiunea Sud-Muntenia are un număr de 538.900 locuitori, respectiv un procent de 16,54% din numărul de locuitori ai regiunii comparate. Aspectele sunt ilustrate în fig. 1 și fig. 2.



Deși cele două regiuni analizate sunt diferite din punctul de vedere al dimensiunilor teritorial-administrative și al numărului populației, se observă existența unor puncte tari comune, cum ar fi:

- ieșirea la Dunăre și existența porturilor fluviale;
- rețeaua diversificată de transport;
- resurse de zăcăminte naturale;
- condiții climaterice și pedoclimatice favorabile practicării agriculturii;
- zone economice libere;
- existența centrelor universitare și a învățământului specializat etc.

În ceea ce privește problemele cu care se confruntă cele două regiuni și aici se regăsesc puncte comune de o importanță deosebită și anume schimbările legislative, criza economică, fluctuațiile cursului de schimb valutar, schimbările demografice, capacitatea de cofinanțare a A.P.L., ponderea ridicată a populației din mediul rural ce este afectată de sărăcie, șomaj sau cu acces scăzut la utilități, sistemul ineficient de gestionare a resurselor publice, nivelul redus de asigurare a serviciilor de canalizare, calitatea inferioară a infrastructurii de transport, precum și lipsa unui sistem eficient de instruire și recalificare a forței de muncă.

Oportunitatea principală a celor două regiuni este strâns legată de parteneriatul cu Uniunea Europeană, concretizată prin cele două strategii de dezvoltare a regiunilor ce au primit girul european și care au în vedere impulsionarea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor în domeniul privat, contribuția la reducerea șomajului și îmbunătățirea nivelului de trai.

NOTE

¹ Concluzie evidențiată de membrii Grupului Tematic Regional Creșterea Competitivității Economiei Regionale pe termen lung.

² Punct slab identificat de către membrii Grupului Tematic Regional Dezvoltare Rurală și Agricultură, precum și în documentul „Stadiul actual al dezvoltării rurale și al agriculturii în regiunea Sud-Muntenia și Scenarii de Dezvoltare în perioada 2014 - 2020.”

³ *Idem.*

⁴ Strategia Națională de Dezvoltare Regională aprobată prin HG nr. 158 din 04.03.2010.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția de Dezvoltare Regională Sud, [on-line]: <www.adrsud.md>.
2. Agenția pentru Dezvoltare Regională Sud-Muntenia.
3. Institutul Național de Statistică din România, [on-line]: <www.insse.ro>.
4. Legea nr. 315/2004, Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 577/29.06.2004.
5. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și a SNDR, aprobată în anul 2010.
6. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, [on-line]: <www.mdrt.ro>.
7. Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, [on-line]: <www.mdrc.gov.md>.

LOCUL INSTITUȚIEI PREȘEDINTELUI ÎN UNELE STATE - MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE

Eugen POPOVICI,
magistru în drept, lector universitar,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Analyzing the place of the institution of the President in some EU members countries, it is necessary to take into account more aspects, including: political regime, state structure, form of government, history, culture and traditions of nations and others. Thus, through the multilateral study, we can identify the particularities of this institution and the facts which represents a special interest, namely strong points, which can be taken over and implemented successfully from one country to another according of the necessity.

Keywords: *President of Republic of Moldova, Head of State, presidential republics, parliamentary republics, Constitution, Parliament, EU member state.*

Introducere. Instituția Președintelui statului-membru al UE poate fi caracterizată în termeni generali ca una dintre cele mai importante funcții etatice, diferită ca formă și conținut de la un stat la altul. În cele 28 de state-membre ale Uniunii Europene, remarcăm diferite prerogative, atribuții și responsabilități ale șefilor de stat.

Pornind de la criteriul formei de guvernământ, menționăm că statele, implicit cele care fac parte din UE, se împart în două categorii: monarhii, în care șeful statului este desemnat pe baze ereditare sau pe viață (de exemplu, Spania, Danemarca, Belgia, Luxemburg, Olanda, Regatul Unit, Suedia) și republici, în care șeful statului, numit cel mai adesea Președinte, este ales pe o perioadă determinată, fie de către popor, prin vot direct sau indirect (republici prezidențiale sau semiprezidențiale), fie de către Parlament (republici parlamentare). În această ordine de idei, stipulăm că în cadrul republicilor parlamentare, Președintele are o poziție legală inferioară, comparativ cu cea a Parlamentului, astfel, funcțiile sale limitându-se la cuantumul prevăzut de lege. Președintele este ales de către Parlament, atribuțiile puterii executive îndeplinindu-le alături de Guvern (de exemplu, Italia). În cadrul republicilor prezidențiale (de exemplu, Cipru), Președintele are o poziție legală egală cu cea a Parlamentului, de cele mai multe ori, aflându-se în fruntea Executivului, deși nu este exclusă și funcția de șef al Guvernului. [2.1, p. 127] Printre statele-membre ale UE, întâlnim și republici semi-prezidențiale, precum Franța, regimul semiprezidențial căutând să suplinească o serie de dezavantaje ale sistemului prezidențial, dar și de imperfecțiuni ale regimului parlamentar, fiind o cale de mijloc, în care Președintele ales de întregul popor devine un arbitru între puterile statului, iar puterea executivă aparține, de fapt, Guvernului, în fruntea căruia se află Primul-Ministru.

Metodele și materialele aplicate. În procesul studiului au fost folosite următoarele metode de investigație științifică: analiza logică, analiza comparativă, analiza sistemică și sinteza. În calitate de materiale au servit lucrările mai multor specialiști notorii din domeniul jurisprudenței atât din Republica Moldova, cât și din România, monografii, tratate etc.

Rezultatele obținute și discuții. Cercetând interdependența dintre structura statului și prerogativele prezidențiale, în ordinea de idei, stipulăm că în țările-membre ale Uniunii Europene sunt două cazuri: în statele unitare (de exemplu, Italia, Franța) prerogativele puterii executive sunt îndeplinite de către Guvern și Președinte, în măsură corespunzătoare literiei legii, iar în statele federative, prerogativele puterii executive cad și în sarcina componentelor federației (de exemplu, Germania).

Aspectul regimului politic la fel este important cu referire la limitele puterii prezidențiale, însă în situația țărilor-membre ale UE, vom privi acest aspect din alt unghi, punând accentul pe principiul democrației, care stă la baza acestei comunități. Astfel, fie că este ales în mod direct, fie indirect, Președintele statului european va respecta cu strictețe prevederile legislației naționale, dar și comunitare. Totodată, vor fi armonizate prevederile legale cu tradițiile și cultura statelor-membre. Or, statele care sunt conduse de monarhi nu vor fi impuse a-și schimba forma de guvernare sau nu se vor adopta legi la nivel comunitar, fără a se ține cont de particularitățile existente, în acest sens, în cadrul statelor-membre. Întrucât am evidențiat că fiecare stat din cadrul Uniunii Europene prezintă particularități în ceea ce privește instituția șefului de stat, în cele ce urmează vom analiza mai detaliat acest subiect, referindu-ne, în special, la instituția Președintelui.

În una dintre cele mai dezvoltate țări, care joacă un rol determinant în viața comunitară, Germania, șeful statului este Președintele federal al Germaniei (în germană: *Bundespräsident*). Conform Constituției Germaniei (*Grundgesetz*), puterea sa din cadrul sistemului politic al țării este limitată, conținând, în primul rând, sarcini reprezentative. El este „președintele tuturor cetățenilor și rezidenților din Germania”, „o putere neutră.” Președintele Germaniei poate fi considerat ca aparținând puterii executive a statului, cele mai importante împuterniciri politice ale acestuia fiind: să hotărască dacă dizolvă Bundestagul (parlamentul), atunci când cancelarul (primul-ministru) primește un vot de neîncredere din partea Bundestagului; să aprobe și să semneze legile federale, ca ultim pas pentru intrarea acestora în vigoare; având și împuterniciri speciale în cazul unui guvern minoritar. El este ales pe un termen de cinci ani, la încheierea mandatului, putând fi reales o singură dată. [3.1]

În țara vecină, Franța, șef de stat este Președintele Republicii Franceze (în franceză: *Président de la République française*). Spre deosebire de cele mai multe dintre celelalte funcții de președinte al națiunilor europene, funcția de Președinte al Franței este una foarte puternică din punct de vedere politic, în special, în ceea ce privește politica externă. Cu toate că procesul legislativ este efectuat și supervizat de Primul-Ministru și de către Parlament, Președintele Franței are o influență considerabilă asupra acestuia, fie în mod formal, fie datorită puterilor constituționale. El ocupă cea mai importantă funcție în stat și surclasează toți ceilalți politicieni. Ca și în Germania, Președintele Franței poate avea un mandat de 5 ani. Printre funcțiile ce-i revin, putem enumera: alegerea Primului-Ministru, promulgarea legilor, primirea ambasadorilor străini, dizolvarea Adunării Naționale, pardonarea condamnaților și ușurarea sau suprimarea sentințelor criminale. [3.2]

În Italia, Președintele (în italiană: *Presidente della Repubblica*) este șeful statului și este destinat să reprezinte unitatea națională și să garanteze politica italiană în conformitate cu Constituția. Mandatul acestuia este de 7 ani, iar alegerea Președintelui este în sarcina Parlamentului. [3.3]

În Portugalia, Președintele este ales prin vot direct, pentru un mandat de 5 ani. Acesta este comandant șef al

forțelor armate. Puterile prezidențiale includ alegerea Primului-Ministru și a Consiliului de Miniștri, în care Președintele trebuie să fie ghidat de rezultatele alegerilor. Consiliul de Stat, un organ prezidențial de supraveghere, este compus din șase ofițeri civili seniori, orice fost Președinte ales începând cu anul 1976, cinci membri aleși de către Adunarea Republicii și cinci aleși de către Președinte. [3.4]

În Cipru, Președintele este ales prin vot popular, pe un termen de cinci ani. El este atât șeful statului, cât și șeful Guvernului. [3.5]

În Grecia, republică parlamentară, Președintele are atribuții limitate, potrivit unei dispoziții constituționale, neavând alte competențe decât cele care îi sunt conferite în mod expres prin Constituție și legile conforme cu aceasta. El dispune de dreptul de a grația, de a numi în funcții civile și militare, de a încheia tratate internaționale. Acesta numește Primul-Ministru, care trebuie ales însă în mod obligatoriu din rândul partidului ce dispune de majoritatea absolută, iar în absența acestuia, trebuie numit șeful partidului care deține majoritatea relativă. În caz de eșec, el va face apel la șeful celui mai important partid după cel care deține majoritatea relativă. Mandatul Președintelui Greciei are durata de cinci ani.

O altă țară-membru al Uniunii Europene, Croația, fiind republică parlamentară, rezervă instituției Președintelui un mandat de cinci ani, acesta fiind ales prin vot direct. Pe lângă rolul de comandant suprem al forțelor armate, Președintele are atribuția de a numi Primul-Ministru, cu aprobarea Parlamentului și are influență asupra politicii externe. [3.6]

Președintele Poloniei (în poloneză: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*) este ales în mod direct de către cetățeni, prin sufragiu universal, pentru un mandat de 5 ani. Conform Constituției Poloniei, Președintele este reprezentantul suprem al statului în relațiile interne și externe, este comandantul Forțelor Armate ale Republicii Poloneze și garantează inviolabilitatea și indivizibilitatea teritoriului statal, precum și respectarea Constituției. Principalele sale atribuții sunt: promulgarea legilor acceptate de Parlament, ratificarea tratatelor internaționale, numirea judecătorilor, acordarea cetățeniei sau folosirea dreptului de clemență. [3.7]

Președintele Republicii Cehe este șeful de stat al Republicii Cehe. Spre deosebire de omologii săi, Președintele ceh are un rol considerabil în afacerile politice. Întrucât multe dintre puterile sale pot fi exercitate atât cu semnătura proprie, cât și cu semnătura Primului-Ministru al Republicii Cehe, responsabilitatea asupra unor chestiuni politice este împărțită între cele două birouri. Trebuie să menționăm, că până în anul 2012, funcția de Președinte a fost realizată în urma unei alegeri indirecte de către Parlamentul Republicii Cehe, iar în februarie 2012, legea s-a modificat în sensul unei alegeri directe. Mandatul Președintelui este de 5 ani. [3.8]

În țara vecină Republicii Moldova, România, Președintele reprezintă statul român și garantează independența națională, unitatea și integritatea teritorială a țării. [1.1, art. 80, alin. (1)] Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. [1.1, art. 81, alin. (1)] Mandatul are o durată de cinci ani și în timpul lui, Președintele nu poate fi implicat în nicio altă activitate publică sau privată sau a vreunui partid politic și beneficiază de imunitate.

Președintele statului român veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. [1.1, art. 80, alin. (2)] Acesta exercită, în acest scop, funcția de mediere între puterile statului și între stat și societate. [1.1, art. 80, alin. (2)] De asemenea, Președintele este comandantul Forțelor Armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Reprezentantul statului român, atât pe plan intern cât și extern, încheie tratate internaționale, în numele României, aprobă înființarea, desființarea ori schimbarea rangului misiunilor diplomatice, acreditează și recheamă reprezentanții diplomați ai României, primește scrisorile de acreditare ale reprezentanților diplomați ai altor state, precum și participă la exercitarea suveranității naționale, asumându-și răspunderea pentru independența, unitatea și integritatea teritorială a țării.

În domeniul apărării, Președintele României declară, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, imobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, iar în caz de agresiune armată împotriva țării, el ia măsuri pentru respingerea agresiunii. [1.1, art. 92, alin. (2), (3)] Președintele instituie și starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele unități administrativ-teritoriale. [1.1, art. 93, alin. (1)] Totodată, Constituția României menționează și alte atribuții prezidențiale, precum: conferirea decorațiilor și titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral, numirea în funcții publice, prevăzute de lege și acordarea grațierii individuale. [1.1, art. 94] Totuși o atenție deosebită atrage funcția de mediator al șefului statului. În calitatea sa de „mediator”, Președintele României nu este un „magistrat suprem”, ci o „simplă magistratură de influență”, un factor al „bunelor oficii”, iar atunci când se impune, pe baza prerogativelor conferite prin Constituție și în limitele ei, el este un „factor reglator” în mecanismul statal, precum și în relațiile dintre stat și societate. În acest scop, pe de o parte, Președintele veghează la buna funcționare a autorităților publice, iar pe de altă parte, el înlesnește colaborarea autorităților publice, aplanează sau previne relațiile tensionate dintre acestea sau dintre acestea și societate. Funcția de mediere presupune activitatea de arbitraj, inclusiv concesi reciprocă între părțile aflate în divergență, corespunzând prerogativei prezidențiale de a veghea la buna funcționare a autorităților publice. Ca mediator, Președintele trebuie să fie, desigur imparțial, calitatea dată fiind facilitată de faptul că acesta nu este membru al vreunui partid politic. [3.8] În același timp, un bun mediator trebuie să fie un bun psiholog și conducător, dezvoltându-și aceste abilități în mod continuu.

Cetățenii români, ca și autoritățile publice centrale și locale, partidele politice, organismele care desfășoară ac-

tivitate economică, organizațiile de cult, organizațiile nonguvernamentale, sindicatele, presa ș. a. au îndatorirea generală de a respecta litera și spiritul Constituției. Într-o singură situație, prevăzută expres în Constituția României, Președintele ar putea interveni direct pentru a asigura respectarea normelor constituționale și prin mesaje adresate Parlamentului, prin participarea la ședințele Guvernului sau prin recurgerea la referendum. Președintele poate utiliza aceste căi pentru a asigura repunerea unui act în legalitate constituțională, dar ele nu sunt exclusiv modalități de veghere ale șefului statului la respectarea Constituției. [3.8] Totodată, în cazul divergențelor apărute între societate și autoritățile publice, Președintele României comasează funcțiile de veghere a respectării Constituției, literei legii, și funcția de mediator menționată.

Concluzii. Ca urmare a analizei efectuate, putem menționa faptul că statele-membre ale Uniunii Europene, în funcție de criteriile menționate inițial, oferă diferite locuri instituției Președintelui. În același timp, se reliefează diferite funcții și atribuții ale Președintelui. La nivel intern, de regulă, Președintele este șef de stat, iar la nivel comunitar, șefii statelor-membre participă activ în activitatea politică externă, precum și fac parte din instituțiile europene, cum ar fi, de exemplu, Consiliul European.

În perspectiva integrării în cadrul Uniunii Europene, instituția Președintelui țării noastre ar putea prelua experiență pozitivă de la statele etalate anterior.

Or, în ordinea de idei, ar fi binevenit ca Președintele Republicii Moldova să nu facă parte dintr-un anumit partid politic, să respecte cu strictețe și sub răspundere penală prevederile Constituției Republicii Moldova, ale legilor din cadrul acestui stat și, totodată, să asigure respectarea legii și de către celelalte autorități ale statului fiind, ca și în cazul României, mediator dintre puterile statului și stat și societate. Concomitent cu recomandările menționate, în cazul crizelor și eșecurilor parlamentare recente în ceea ce privește nealegerea Președintelui Republicii Moldova, ar fi binevenit de a trece la o formă semiprezidențială de guvernare și, indubitabil, la alegerea Președintelui în mod direct, secret, egal, liber exprimat de către popor.

BIBLIOGRAFIE

I. Acte legislative

- 1.1. Constituția României din 21.11.1991, revizuită în 2003.

II. Monografii

- 2.1. Boris Negru, Alina Negru. Teoria generală a dreptului și statului. Ed. „Bons Offices,” Chișinău, 2006.

III. Site-ographe

- 3.1. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Pre%C8%99edinte_al_Germaniei>.
- 3.2. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Pre%C8%99edintele_Fran%C8%9Bei>.
- 3.3. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Pre%C8%99edintele_Italiei>.
- 3.4. <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Portugalia>>.
- 3.5. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Politica_Ciprului>.
- 3.6. <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Croa%C8%9Bia>>.
- 3.7. <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Polonia>>.
- 3.8. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Func%C8%9Biile_Pre%C8%99edintelui_Rom%C3%A2niei>.

INOVAREA PROCESELOR DECIZIONALE ADMINISTRATIVE: OPȚIUNE SAU NECESITATE

Oleg SOLOMON,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Today's global financial and social crises demand innovation not only in public services, but within the whole bureaucratic, administrative system of public governance. In order to respond effectively to a changing context of complexity and uncertainty, governments and other public service organizations need to consider innovating the processes and practices of public policy itself. There is a consistent need for actively bringing creative processes into policymaking and focusing more on creating valuable outcomes for citizens. This creates the need for exploring and establishing new principles of decision making inspired by digital technology, social sciences, scientific experimentation and the creative arts in order to frame different possibilities and expectations of what governments can and should achieve.

Rezultatele metodelor prin care guvernele se preocupă de subiectele din ce în ce mai interconectate, transversale și globale (schimbările climatice, îmbătrânirea populației, excluziunea socială, crima organizată, corupția ș. a.), de problemele nestructurate, neprevizibile și „spirulente” (wicked), precum și de necesitățile cetățenilor, atestă faptul că acestea necesită a fi reconsiderate. [1] Majoritatea dintre aceste probleme persistă în timp, iar eforturile întreprinse de către guverne pentru a le soluționa au fost insuficiente din considerentul că nu sunt abordate multidimensional și că guvernele continuă să utilizeze instrumentele de ieri pentru a administra provocările zilei de mâine. [2], [3], [4] Astfel, evoluția subiectelor multidimensionale menționate, solicită eforturi eterogene și susținute pentru dezvoltarea și implementarea inovațiilor în sectorul public. [5, p. 36] În condițiile în care cetățenii nu mai sunt satisfăcuți de nivelul actual de performanță al actului de guvernare, este evident faptul că se necesită reformarea și inovarea acestuia. Cercetătorii H. Bakhshi, A. Freeman și J. Potts, analizând „starea de incertitudine” actuală a guvernelor, consemnează faptul că o parte din legitimitatea guvernării publice ar putea fi obținută numai prin intermediul proceselor decizionale similare celor modelate potrivit experimentelor științifice și proceselor de descoperire. [7] Astfel, aplicarea abordării experimentale pentru obținerea inovării este un imperativ al timpului, deoarece experimentarea provoacă cunoștințele și experiența curentă, în scopul de a obține descoperiri și rezultate noi.

În mod tradițional, eșecul politicilor era mereu imputat etapei de implementare a acestora, însă odată cu dezvoltarea diverselor studii și evaluări, s-a constatat că eșecul provine și de la procedurile defectuoase de pregătire și informare a acestora. Astfel, pornindu-se de la aceste rezultate, au fost lansate diverse cercetări pentru a inova metodele și procedurile de dezvoltare a politicilor. [8, p. 4] Prin consecință, s-a constatat faptul că inovațiile introduc un mod diferit de a ști și a cunoaște în actul de guvernare, creând, astfel, tensiune pentru status-quo-ul public. [1], [5] Aceasta invocă imperativul de a explora, identifica și stabili noi principii de luare a deciziilor publice inspirate din progresul tehnologiei digitale, științelor sociale, experimentarea științifică și gândirea creativă.

Cercetătorul St. Osborne evidențiază în lucrările sale dedicate actului de guvernare faptul că numai un guvern inovativ dispune de capacitatea de a se sincroniza cu aspirațiile cetățenilor, de a fi eficient și efectiv în activitățile sale de bază și capabil de a răspunde prompt la diversele și schimbătoare necesități ale unei societăți moderne. [9, p. 52]

Ch. Hood reliefa într-un raport adresat guvernului suedez faptul că, în contextul prezentelor austerități fiscale, decât să se apeleze la alternative politice nepopulare și împovărătoare (reduceri de bugete și cheltuieli), guvernele ar putea apela la inovarea publică, care poate să furnizeze soluții mai multe și mai eficiente, în cuantumul acelorași resurse publice sau chiar cu resurse mai puține. [8, p. 2] Potrivit cercetătorului M. Barzelay, organizațiile publice trebuie să fie structurate în baza principiului de maximizare a valorii produse pentru clienți, și să se focuseze mai mult pe inovare, și nu pe reguli. [6, p. 8]

Astfel, eforturile guvernelor trebuie să fie îndreptate spre construirea unei infrastructuri potrivite pentru facilitarea inovării, care să constituie, în final, un ecosistem al inovării sectorului public. În opinia cercetătorului Ch. Bason, *ecosistemul poate fi înălțat prin intermediul a patru schimbări simultane*, după cum urmează: trecerea de la inovarea din întâmplare către o abordare conștientă și sistematică; substituirea managementului resurselor umane cu procesul de construire a capacității de inovare la toate nivelurile guvernamentale; renunțarea la simpla executare a misiunilor și proiectelor și focusarea pe orchestrarea proceselor de cocreare, creând noi soluții împreună cu cetățenii, și trecerea de la administrarea organizațiilor publice către conducerea curajoasă a inovației în sectorul public, precum și dincolo de acesta. [5, p. 5-6]

Actualmente, șefii guvernelor recunosc faptul că nu mai este suficient să aștepti și să speri la momente de sclipire și inspirație întâmplătoare pentru a obține progrese, ci trebuie să identifiți în mod perpetuu și consecvent metode și instrumente inovative pentru a soluționa problemele complexe și transcendente. [5, p. 7-34] Cele mai multe dintre acestea dispun de unele unități speciale sau agenții care sunt responsabile de dezvoltarea și promovarea inovației. Modelul acestora variază foarte mult și poate include agenții independente, grupuri think-tanks, precum și unități speciale în centrul guvernului. [10]

Carta albă cu privire la modernizarea guvernului din Marea Britanie subliniază necesitatea ca factorii de decizie să fie flexibili și inovatori, dispuși să pună la îndoială modalitățile existente de soluționare a problemelor și să creeze un mediu în care noile idei ar putea izvorî și ar fi testabile. [11, p. 63] În același context, cercetătorul Kanter susține că *gândirea caleidoscopică* este o metaforă bună pentru procesul creativ de elaborare a deciziilor, caracterizat de capacitatea de a rearanja fragmentele în noi modele și a imagina o nouă realitate în aceste modele. Prin urmare, persoanele cu cea mai mare probabilitate de a-și exercita gândirea creativă sunt cele care dispun de cea mai bună viziune caleidoscopică, cele care pot aduce cel mai bogat set de idei pentru o anumită problemă. O astfel de viziune extinsă poate fi instituționalizată prin design organizațional și prin proiectarea corectă a posturilor. [12, p. 30]

Diminuarea și eliminarea ineficienței instituționale și a disipărilor de resurse constituie imperativele timpului prezent și viitor, care solicită metode și instrumente inovative. Prin consecință, învățarea și inovarea urmează a deveni factorii-cheie pentru eficientizarea proceselor decizionale guvernamentale și pentru modernizarea sectorului public. [10], [13]

Inovarea implică realizarea de prototipuri și experimente bazate pe o gamă largă de cunoștințe științifice și practici internaționale. Însă din considerentul că sectorul public nu dispune de astfel de capacități, cercetătorii actului de guvernare sunt de părere că guvernele și administrațiile publice trebuie să fie orientate mai mult spre crearea condițiilor

de inovare pentru alte structuri și organizații în vederea soluționării problemelor complexe, care, de altfel, reprezintă viitorul proceselor de elaborare judicioasă a bunelor politici. [11, p. 30] În opinia cercetătorilor M. Hallsworth, S. Parker și J. Rutter, procesul de elaborare a politicilor nu utilizează gândirea externă. Există dovezi suficiente pentru a crede că elaborarea deciziilor guvernamentale pot fi îmbunătățite prin importarea în interiorul sectorului public a mai multor surse de expertiză și experți externi capabili de a provoca gândirea guvernamentală și ministerială. [11, p. 46] De aceea, guvernul și autoritățile administrației publice ar trebui să dispună de contracte permanente cu mediul academic și instituțiile de cercetare în vederea încorporării produselor științifice, cercetătorilor și experților exteriori în cadrul echipelor de proiectare a politicilor. [11, p. 31] În cazul Republicii Moldova, autoritățile publice centrale ar trebui să solicite mai frecvent și mai intens suportul științific al Academiei de Științe, Academiei de Administrare Publică, Institutului de Științe Administrative, precum și al altor organizații de cercetare și analiză independente nonprofit. În acest context, reiterăm necesitatea pentru modificarea art. 30, pct. 7 din Legea nr. 317/03 cu privire la actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, [14] astfel încât antrenarea specialiștilor din diverse domenii ale științei, instituții științifice și colaboratori științifici la elaborarea proiectelor de acte normative (care vizează politicile publice) să obțină caracter obligatoriu și nu opțional, cum este în prezent.

Totuși dincolo de faptul că guvernarea trebuie să creeze condiții de inovare pentru alte instituții și organizații, această necesitate să dispună și de propria capacitate de inovare. De aceea se impune în mod stringent introducerea și promovarea inovației în activitatea sectorului public prin proiectarea unităților de funcții responsabile de desfășurarea cercetărilor științifice în cadrul guvernului, ministerelor și altor autorități publice administrative. [15], [16]

Colaborarea dintre diverși actori cu cunoștințe, experiență și resurse relevante poate crea metode noi de a înțelege problemele de politici, de a dezvolta idei creative noi, de a testa și evalua funcționalitatea ideilor inovative selectate, precum și a disemina aceste inovații entităților publice. [8, p. 4] Această formă de colaborare în literatura de specialitate este cunoscută ca *guvernarea în rețea*. Guvernarea în rețea reprezintă instituționalizarea temporară a unui forum de actori interdependenți, dar în același timp independenți și autoguvernați din punct de vedere operațional, care colaborează în baza eforturilor partajate pentru a realiza obiective negociate ce contribuie la realizarea unui scop public la o anumită perioadă de timp determinată. [8, p. 5] Avantajul guvernării în rețea, în comparație cu alte forme de guvernare, este determinat de faptul că prezența interdependenței și a obiectivelor negociate asigură ca actorii să fie foarte motivați și determinați pentru a realiza obiectivele partajate. [8, p. 6]

Datorită guvernelor laburiste, care își doreau să redea actului de guvernare o nouă imagine și dimensiune de percepție, prin modernizarea acestuia, substituind procesul ideologic de elaborare a politicilor, cu cel bazat pe raționalitate [17] a fost modelată și dezvoltată paradigma intitulată „*elaborarea politicilor în baza dovezilor (evidence-based decision making process)*.” Afirmatia ex-prim-ministrului Tony Blair „*ceea ce contează este ceea ce funcționează*,” a devenit piatra de temelie pentru eforturile guvernului de a moderniza procesele de elaborare a politicilor guvernamentale. [18] Scopul abordării constă în oferirea în mod sistematic a soluțiilor care funcționează, ca ulterior acestea să fie aplicate în practică. Odată cu apariția primelor rezultate concludente, aceasta a devenit o aspirație modernă și o abordare atractivă preocupată de elaborarea unor politici inovatoare și eficiente. [17], [16] Abordarea procesului decizional prin prisma evidențelor de înaltă calitate este congruentă cu accentul modern plasat pe soluționarea problemelor pe cale rațională cu orientări pe diagnoze precise și cunoștințe derivate din legăturile de causalitate. [16] Noua abordare reprezintă o trecere de la politicile elaborate în baza opiniilor, la politicile pregătite în baza unui proces bazat pe o abordare mai riguroasă, mai rațională, care adună, evaluează critic și folosește dovezi științifice de înaltă calitate. Dovezile utilizate în cadrul procesului de fundamentare a deciziilor trebuie să fie fundamentate pe probe și argumente sistematice, rezultate din cercetările științifice. Astfel, termenul evidență (dovadă) include toate tipurile de probe, cu condiția că acestea au fost colectate printr-un proces sistematic. Acestea includ investigațiile și evaluările critice, construirea teoretică, colectarea datelor, analiza, cercetarea, dovezile empirice, cunoștințele expertizate, cercetările publicate, statisticile, rezultatele consultărilor cu părțile interesate, rezultatele evaluărilor anterioare de politici, rezultatele modelelor statistice și economice etc. [17] În cadrul procesului de selectare a dovezilor, guvernele trebuie să ia în considerație dacă dovezile sunt precise, obiective, credibile, dispun de caracter general, relevante, disponibile, înrădăcinate și practice. [17, p. 1-2]

Apropiindu-ne de finalul acestui articol, **putem concludiona** că inovarea proceselor decizionale administrative nu mai este o opțiune la care s-ar putea apela funcția de timp și resursele disponibile, ci este un imperativ al prezentului, determinat de caracterul complex și multistratificat al problemelor sociale și economice la care administrația trebuie să genereze soluții inovative și cuprinzătoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Christiansen J., Bunt L. Innovation in Policy: Allowing for Creativity, Social Complexity and Uncertainty in Public Governance. Nesta, 2012. [On-line]: <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_policy.pdf>, (vizitat 26.08.2014).
2. Lodge G., Kalitowski S. Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform. Institute for Public Policy Research. London, 2007. [On-line]: <<http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/upload/cego/>>

- editor/asset/Veilles%20strat%C3%A9giques/Autre%20veille/innovations%20in%20government%20international%20perspectives%20on%20civil%20service%20reform.pdf>, (vizitat la 27.08.2014).
3. Borins S. Innovation in Business and Government: Looking Forward. University of Toronto and Research Fellow, 2012. [On-line]: <https://crawford.anu.edu.au/public_policy_community/content/doc/Sandford-Borins-Innovation-in-business-and-govt-Final.pdf>, (vizitat la 26.08.2013).
 4. Chesbrough H., Vanhaverbeke W. Open Innovation and Public Policy in Europe. ESADE Business School & the Science Business Innovation Board AISBL, 2011. [On-line]: <<http://www.sciencebusiness.net/Assets/27d0282a-3275-4f02-8a3c-b93c2815208c.pdf>>, (vizitat 27.08.2014) .
 5. Bason Ch. Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society. Bristol: Policy Press, 2011. [On-line]: <<http://books.google.md/books?id>>, (vizitat la 27.08.2014) .
 6. Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, 2002. [On-line]: <<http://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1014927607218#page-1>>, (vizitat la 28.08.2014).
 7. Bakhshi H., et al. State Of Uncertainty: Innovation Policy Through Experimentation. London: Nesta, 2011 [On-line]: <http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/state_of_uncertainty.pdf>, (vizitat la 02.09.2014).
 8. Sørensen E. The Metagovernance of Public Innovation in Governance Networks. Policy & Politics conference in Bristol, 2014. [On-line]: <<http://www.bristol.ac.uk/sps/polycypolitics/policyandpolitics2014/fullpapers1/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>>, (vizitat la 23.10.2014).
 9. Osborne S. The New Public Governance: Emerging Perspectives on The Theory and Practice of Public Governance, 2010. [On-line]: <[www.books.google.md/books?id](http://books.google.md/books?id)>, (vizitat la 25.10.2014).
 10. Borins S. Innovations in Government: Research, Recognition and Replication. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, 2008. [On-line]: <<http://books.google.md/books>>, (vizitat la 20.08.2014).
 11. Hallsworth M., et al. Policy Making in the Real World: Evidence and Analysis. Institute for Government, 2011. [On-line]: <<http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>>, (vizitat la 18.08.2014).
 12. Governments for the Future. Ministry of finance Finland. Report November 2013. [On-line]: <http://www.vu.fi/vu/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf>, (vizitat la 04.07.14).
 13. Dunleavy P., Carrera L. Growing the Productivity of Government Services. Cheltenham: Edward Elgar, 2013, 365 p. [On-line]: <<http://books.google.md/books?id>>, (vizitat la 26.08.2014).
 14. Legea cu privire la actele normative ale guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317-XV din 18.07.2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210 din 03.10.2003.
 15. Saunders P., Walter J. Ideas and Influence: Social Science and Public Policy in Australia. Political Science. UNSW Press: 2005, 268 p. [On-line]: <http://books.google.com.au/books/about/Ideas_And_Influence.html?id=K94pZAJYaKYC>, (vizitat la 28.08.2014).
 16. Head B. Three Lenses of Evidence-Based Policy. The Australian Journal of Public Administration, vol. 67, no. 1, p. 1-11. University of Queensland. [On-line]: <http://www.vic.ipaa.org.au/sb_cache/professionaldevelopment/id/36/f/3%2520lenses%2520of%2520evidence%2520based%2520policy%2520-%2520brian%2520head.pdf>, (vizitat la 20.07.14).
 17. Sutcliffe S., Court J. Progressive Policymakers in Developing Countries. London: Overseas Development Institute, 2006. [On-line]: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/190.pdf>>, (vizitat la 11.08.2014).
 18. Staley L. Evidence-based Policy and Public Sector Innovation. Institute of Public Affairs, 2008. [On-line]: <https://www.ipa.org.au/library/publication/1226382181_document_staley_vic_gov_innovation.pdf>, (vizitat la 26.08.2014).

ROLUL REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE ÎN PROCESUL DE INTEGRARE A REPUBLICII MOLDOVA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

EU integration represents an important step forward in developing democratic values and ensuring social welfare for communities and regions. As per the provisions of the Association Agreement with the European Union, Moldova reaffirms its commitment to develop and implement real decentralization of public administration. Currently, the biggest challenge for the Government is to identify the optimal model for the public administration reform, which could ensure sustainability and progress for the entire country.

Odată cu obținerea independenței, Republica Moldova a devenit un stat suveran, unitar și independent, care trebuia să dezvolte de urgență, optim și vizionar domeniul politic, administrativ, social, economic, cultural etc., pentru a asigura securitatea, stabilitatea și prosperitatea cetățenilor. Obiectivul prioritar care trebuia implementat în mod eficient era lansarea și implementarea reformei administrativ-teritoriale care reprezintă, inclusiv la etapa actuală, „modalitatea de reflectare în teritoriu a deciziilor politico-administrative, ca o expresie a politicii de stat.” [1] În această ordine de idei, este important de menționat rolul clasei politice, voința acesteia și capacitatea politico-administrativă în demararea procesului de reformă.

Până în anul 2003, reforma administrației publice în R. Moldova a fost realizată pe perioade, având următoarea structură: etapa 1991-1994, cunoscută drept perioada de tranziție sau preconstituțională; etapa 1994-1998 - etapa postconstituțională; etapa 1998-2003 - etapa (județelor) descentralizării; etapa anilor 2003 – până în prezent – revenirea la raioane. [2]

În acest context, autorii lucrării „*Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova*” afirmă că scopul oricărei reforme UAT ar consta în crearea unităților administrativ-teritoriale, ale căror autorități să fie capabile să presteze servicii de calitate înaltă locuitorilor săi, asigurând, totodată, democrația locală. [3]

Aceeași părere este împărtășită de către experții din UE care consideră că reformarea optimă a structurii administrativ-teritoriale, în dependență de situația politică, economică, demografică din țară, poate conduce la creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, ceea ce va favoriza autonomia locală, furnizarea eficientă a serviciilor publice, cu respectarea cerințelor și necesităților beneficiarilor, în condiții de funcționare democratică și autonomă a autorităților locale alese.

Această abordare este una pertinentă, din moment ce nu pune accentul pe un model specific de dezvoltare administrativ-teritorială care ar impune anumite rigori legislative, geopolitice sau ideologice. Experții consideră că fiecare model de administrare social-politică este unic și nu poate fi replicat. Adicional, odată cu semnarea și ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, Republica Moldova și-a asumat o serie de angajamente, realizarea cărora va crea premise reale pentru dezvoltarea și consolidarea unei democrații locale veritabile. Per ansamblu, racordarea legislației naționale la standardele europene va crea, totodată, mai multe oportunități pentru soluționarea „unui șir de probleme cronice” care persistă de ani buni în societate. Această necesitate vine din nevoia stringentă de a lansa și a implementa o reformă autentică în domeniul administrației publice care va oferi soluții comprehensive necesităților reale ale comunității. În linii generale, evoluția reformelor lansate în R. Moldova, crearea unui climat favorabil dezvoltării localităților și asigurarea reală a transparenței decizionale, are, la etapa actuală, un caracter fragmentar și disproporțional, ceea ce a determinat clasa politică, societatea civilă, autoritățile de resort să identifice soluții optime de configurare a structurii administrativ-teritoriale.

De ce avem nevoie de reforma administrativ-teritorială? Problemele menționate, precum **a) polarizarea economică profundă; b) administrațiile publice locale foarte fragmentate și subfinanțate; c) lipsa stimulentei pentru forța de muncă calificată de a accepta funcții publice locale, inclusiv identificarea și angajarea specialiștilor bine pregătiți în localitățile mici, este foarte dificilă etc., necesită soluționare strategică.** În acest sens, optimizarea structurii administrativ-teritoriale ar permite mărirea atractivității acestui sector pentru tinerii experți profesioniști, școliți în UE sau în R. Moldova. Mai „puțină” administrație publică va permite și dezvoltarea sectorului privat, așa cum multe servicii vor trebui externalizate și, desigur, dezvoltat continuu nivelul de democrație locală. [4] Astfel, conform dateilor din Raportul național cu privire la consultările post 2015 și al Treilea raport privind Obiectivele de Dezvoltare ale

Mileniului pentru Republica Moldova, 26,2% din populația rurală a declarat că pentru a trăi mai bine au nevoie de o infrastructură publică mai bună, care este cu 10 p.p. mai sus de percepția rezidenților urbani. [5]

Odată cu investirea unui guvern proeuropean în 2009, a fost trasat obiectivul de descentralizare, care prevede inclusiv realizarea reformei administrativ-teritoriale. [6] În acest context, reformarea administrativ-teritorială a devenit o necesitate vitală pentru Republica Moldova, argumentul de bază fiind optimizarea și consolidarea eficientă a relațiilor politice și administrative existente în societate. Menționăm viziunea experților naționali și europeni în materie de reformă în domeniul administrației publice care este una identică: **mai multă democrație locală, autofinanțare reală, implementarea principiului subsidiarității și asigurarea unei transparențe decizionale la nivel local și regional vor îmbunătăți calitatea actului politic și vor apropia Republica Moldova, mai mult ca niciodată, de valorile și principiile de bună guvernare împărtășite de UE.**

Deocamdată, principalele direcții prioritare incluse în Acordul de Asociere RM-UE, precum: (a) descentralizarea procesului de luare a deciziilor de la nivelul central la nivelul comunităților regionale; (b) consolidarea parteneriatului dintre toate părțile implicate în dezvoltarea regională, precum și (c) cofinanțarea prin intermediul contribuției financiare a părților implicate în implementarea programelor și a proiectelor de dezvoltare regională sunt o parte din subiectele de interes național care necesită evaluare și implementare „ad litteram.” [7]

Pași de realizat. O soluție viabilă pentru Republica Moldova constituie continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale în conformitate cu standardele europene, în special, cele ce se conțin în *Carta europeană a autoguvernării locale* [8] și acordarea unei atenții speciale expertizei și recomandărilor *Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa*.

Având o fragmentare puternică, cu efecte negative pronunțate asupra dezvoltării economice a comunităților, reforma UAT în R. Moldova poate fi realizată prin identificarea unui model eficient, care în situația politică actuală va spori gradul de participare a cetățenilor la procesul de consultări și va asigura continuitatea parcursului european al Republicii Moldova.

La etapa actuală, reprezentanții puterii politice de la Chișinău identifică soluțiile de alternativă pentru realizarea reformei UAT, în vederea rezolvării dificultăților care tergiversează procesul de integrare în UE. Aceste soluții, pe termen scurt, ar fi următoarele: *consultarea amplă și aprobarea structurii administrativ-teritoriale optime a țării, inclusiv a Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru clasificarea statistică a regiunilor din țară; definirea unei viziuni politice și strategice clare și coerente cu privire la procesele de descentralizare și dezvoltare regională durabilă pentru perioada 2016-2020; clarificarea competențelor autorităților publice centrale și locale, inclusiv prin aprobarea Registrului competențelor.* [9]

În procesul dezbaterilor care au loc în mediul academic, politic și economic cu privire la viitoarea structură administrativ-teritorială a Republicii Moldova, tot mai mulți cercetători și analiști politici, experți în materie de drept administrativ și internațional, politicieni, reprezentanții ai APC etc. sunt de părerea că este imperios să fie analizate toate scenariile posibile de reformă, trei fiind invocate cel mai des, implementarea cărora poate soluționa pe termen scurt și lung problema existentă, precum: **amalgamarea** (consolidarea administrativ-teritorială prin reducerea numărului consiliilor locale și micșorarea esențială a cheltuielilor administrative); **cooperarea intercomunitară**, model de relații administrative, politice și economice și instrument propice pentru eficientizarea furnizării serviciilor prin parteneriat și cooperare între autoritățile publice locale și **descentralizarea asimetrică**, care presupune organizarea UAT în baza principiilor diferențiate și individuale, în dependență de capacitățile și necesitățile localității. [3]

Din punctul nostru de vedere, modelul optim care poate fi aplicat în situația social-politică actuală din R. Moldova, care va scădea radical numărul unităților administrativ-teritoriale existente la moment sunt municipiile. Municipiile care vor fi create, vor fi diferențiate în municipii de tip urban și de tip rural. Municipiile de tip rural vor fi constituite din localități rurale învecinate care vor fi integrate în jurul unui oraș. Pe lângă atribuirea statutului de municipiu, va fi necesară elaborarea mecanismelor care vor asigura transferuri de competențe pentru aceste orașe. Aceste competențe vor putea crește veniturile bugetare și consolida transparența decizională și independența financiară.

În acest context, menționăm inițiativa deputaților PLDM, susținută de majoritatea deputaților din forul legislativ, de a crea un grup de lucru în cadrul Parlamentului Republicii Moldova, pentru a elabora proiectul de lege privind statutul municipiilor Chișinău și Bălți, având la baza procesul de modificare graduală a reorganizării structurii administrativ-teritoriale care este parte componentă a *Strategiei Naționale de Descentralizare*, adoptată în aprilie 2012.

În acest caz, este valoroasă experiența statelor europene în domeniul descentralizării. Un caz specific sunt statele baltice care și-au revendicat drepturile politice într-o manieră strategică. În faza incipientă, reforma administrativ-teritorială s-a soldat cu un eșec, din cauza implicării puternice a factorului politic, ceea ce a denaturat procesul natural de reformă. Influența politică la nivel local, precum și ambițiile liderilor de partid la nivel local, regional și național au periclitat procesul de reformare graduală și constantă a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, în doar 3-4 ani, reforma a fost impusă de sus și a adus rezultatele mult așteptate. De exemplu, Estonia este împărțită în 15 regiuni (maakond). Fiecare regiune este împărțită în comune (omavalitsus), care sunt cele mai mici unități administrative ale Estoniei. În Estonia există două tipuri de comune: comune urbane - linn (oraș) și comunele rurale - vald (parohie). Toate comunele sunt unități autoguvernaate cu organisme reprezentative și executive proprii. Comunele din Estonia

acoperă întreg teritoriul țării. În 2012, Estonia avea în total 226 de comune, dintre care 33 urbane și 193 rurale. [10] Aici este important să menționăm că Estonia, la fel ca și Republica Moldova, este republică parlamentară, cu democrație reprezentativă.

În sistemele democratice, în care deciziile politice sunt argumentate de funcționalitatea teritoriului, rolul comunităților locale fiind preponderent, aceste localități au o dinamică naturală, condiționată de mediul economico-social și asigură prosperitatea regiunilor. [11] O astfel de structură administrativ-teritorială se dorește inclusiv în Republica Moldova, o structură care va asigura democrația de decizie și mai multă implicare în treburile publice. Cu cât este mai implicat cetățeanul în activitățile publice, și aici menționăm rolul delegării competențelor, cu atât mai multe unități administrativ-teritoriale prospere vom avea. Reminiscențele sovietice trebuie eliminate din sistemul modern de dezvoltare, pentru ca rezultatele reformei să ne apropie sigur și ferm de valorile și modalitățile de organizare democratică, eficientă și transparentă.

BIBLIOGRAFIE

1. Siteanu E. Posibile opțiuni ale Uniunii Europene în domeniul cooperării regionale transfrontaliere. // „Colocviu strategic,” nr. 10, 2011, pag. 1-9.
2. Simboteanu A. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, 2009, 252 p.
3. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Expert Grup, Chișinău, august-octombrie 2010, 184 p.
4. Planul de Acțiuni Uniunea Europeană-Moldova, capitolul „Reforma administrației publice locale și centrale./ Prevederile din Planul de Acțiuni Uniunea Europeană - Moldova. [On-line]: extras din <<http://2011.europa.md/subpagina/arata/30/Reforma%20administratiei%20publice%20centrale%20si%20locale#/>> la 07 martie 2015.
5. Al treilea Raport cu privire la Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului. Republica Moldova, 2013. [On-line]: extras din <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Moldova%20R/Moldova_Third_MDG_2013-rom.pdf> la 18 martie 2015.
6. Programul de Guvernare „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2009-2013. [On-line]: extras din <http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_guvern-ro.pdf> la 21 martie 2015.
7. Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, ratificat la 2 iulie 2014.
8. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: Ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 14, 1999.
9. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. Chișinău, 2015. [On-line]: extras din <file:///C:/Users/Nighina.Azizov/Downloads/briefing_book_rom_Expertii%20UE%20despre%20reforme%20in%20RM.pdf> la 20 martie 2015.
10. Honert S. Administrația locală în Republica Moldova (un îndrumar pentru primari, consilieri și cetățeni), 149 p.
11. Săgeată D. Radu. Modele de regionale politico-administrativă. Editura „Top Form,” București, 2004, 131 p.

AJUSTAREA SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ LA STANDARDELE EUROPENE: UN IMPERATIV PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Gheorghe BOTNARIUC,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Analysis of different types of activities oriented to increase the level of road safety denotes the presence of multiple deviations from the requirements of the standards established their achievement.

The absence of any previous studies to assess the level of road safety, the lack of historical records for several years on the circumstances that influenced the traffic security, imperfection of national legislation, detailed statistics on the causes and consequences of accidents recorded and material and functional dispersion of authorities entrusted with responsibilities in monitoring and ensuring road safety are significant difficulties in calibrating the safety functions.

Traficul rutier este unul din factorii sociali cu un impact semnificativ asupra ordinii de drept în ansamblu. Selec-tarea, din multitudinea de relații existente în societate, a ansamblului de relații cu caracteristici speciale, generat de

traficul rutier, care necesită o reglementare normativ-juridică separată, se efectuează în baza următoarelor criterii: locul relațiilor publice, originea, natura și scopul reglementării.

Traficul rutier, prin dimensiunile, masele și vitezele mari ale vehiculelor aflate în mișcare reprezintă un pericol care reclamă reguli de desfășurare precise, sisteme tehnice evoluate pentru siguranța deplasării, o infrastructură adecvată, precum și o educație rutieră a tuturor participanților la trafic. Este de interes social major ca toți participanții să respecte regulile de utilizare ale rețelelor de infrastructură rutieră și să se poată baza pe faptul că și ceilalți utilizatori le vor respecta.

Conform datelor Organizației Națiunilor Unite, se estimează că accidentele rutiere ar putea deveni până în anul 2020 a doua cea mai ponderată cauză de deces la nivel mondial, astăzi fiind pe locul nouă. La începutul mileniului al treilea se estimează că pe glob au loc anual 1 milion de decese din cauza accidentelor rutiere.

Adunarea Generală a Națiunilor Unite a adoptat Rezoluțiile nr. 57/309/29.05.2003 „Criza globală a siguranței rutiere” și 58/289/11.05.2004 „Îmbunătățirea siguranței rutiere la nivel global”, în care se menționează că toate statele lumii trebuie să intensifice eforturile de prevenire a accidentelor și Organizația Mondială a Sănătății a fost nominalizată ca instituție coordonatoare în cadrul sistemului Națiunilor Unite pentru domeniul siguranței rutiere.

Din perspectiva sănătății publice, accidentele rutiere reprezintă o problemă care nu poate fi subestimată în niciun mod. Multiplele studii ale Departamentului pentru Europa al Organizației Mondiale a Sănătății demonstrează că fiecare rănire mortală are după sine un număr de 30 de internări în spital, 300 de vizite în departamentele de urgență ale spitalelor, nenumărate vizite în cabinetele medicilor de familie. [1]

Cu referință la Republica Moldova, în prezent sunt înmatriculate 845.705 vehicule, arată datele Centrului Resurselor Informaționale Registru. Potrivit informațiilor actualizate, la 1 martie 2015, peste 515 mii sunt autoturisme, peste 170 mii – camioane, peste 48 mii – remorci și peste 36 mii – tractoare, 35 mii de motociclete, peste 21 mii autobuze, peste 15 mii – semiremorci și 2.685 – alte tipuri de vehicule.

Majoritatea vehiculelor sunt înmatriculate în municipiul Chișinău – peste 270 mii sau 31% din totalul vehiculelor înmatriculate. Municipiul Chișinău este „lider” și în ceea ce privește înmatricularea camioanelor și altor tipuri de vehicule, fiind urmat de municipiul Bălți cu peste 42 mii, UTA Găgăuzia – peste 35 mii, Cahul și Orhei – peste 25 mii fiecare, Ialoveni – 23 mii, Hâncești – peste 22 mii, Anenii Noi – peste 21 mii unități. [2] Datele statistice demonstrează legătura direct proporțională dintre numărul de accidente rutiere înregistrate și al celui de vehicule înmatriculate. Or, intensitatea traficului generează sporirea numărului de accidente rutiere.

Ținând cont de această situație, mai multe state-membre ale comunității europene au instituit sisteme funcționale de gestionare a infrastructurii rutiere utilizând metodele proprii existente, în măsura în care sunt în conformitate cu obiectivele Directivei Parlamentului European și a Consiliului privind gestionarea siguranței infrastructurii rutiere din 2008. [3]

În condițiile situației atestate la moment s-a pus accentul mai mult pe orientarea investițiilor către tronsoanele rutiere unde se înregistrează cea mai mare concentrare de accidente sau potențialul cel mai ridicat de reducere a numărului de accidente. În vederea adaptării comportamentului conducătorilor auto și a asigurării unui grad sporit de respectare a regulilor de circulație, îndeosebi a limitărilor de viteză, aceștia erau avertizați cu privire la tronsoanele rutiere cu o concentrație ridicată a accidentelor.

La fel, în cadrul Uniunii Europene, s-a pus un mare accent pe formarea și certificarea personalului responsabil de siguranță prin intermediul unor programe de formare și a unor instrumente de calificare aprobate de statele-membre care au contribuit esențial la dobândirea, de către profesioniștii în domeniu, a cunoștințelor actualizate necesare.

În vederea îmbunătățirii siguranței căilor rutiere, de către Uniunea Europeană, au fost luate măsuri în vederea efectuării unor schimburi de bune practici frecvente și sistematice între statele-membre.

Astfel, traficul rutier din punctul de vedere al asigurării desfășurării lui fluente și în plină siguranță presupune protecția drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, apărarea proprietății acestora, ocrotirea sănătății, integrității corporale și a vieții participanților la trafic, precum și protecția mediului înconjurător. [4, p. 69-70]

În conformitate cu prevederile art. 5 din Legea Republicii Moldova, nr. 131-XVI privind siguranța traficului rutier, ca organ central al administrației publice ce dirijează activitatea organelor centrale de specialitate ale statului cu atribuții în domeniul traficului rutier, aprobă programe de stat privind dezvoltarea traficului rutier și siguranța pe drumurile publice, protecția mediului înconjurător, standarde privind starea tehnică a vehiculelor și a utilajului, precum și a actelor normative înaintate de autoritățile competente și asigură finanțarea, dirijarea și exercitarea controlului asupra realizării programelor de evaluare a traficului rutier și siguranței acestuia, este desemnat Guvernul.

De asemenea, Guvernului îi revine activitatea organizatorică de cercetare științifică și construcții tehnologice în domeniul traficului rutier și siguranței acestuia, stabilire a normelor metodologice privind organizarea pregătirii, perfecționării, examinării și atestării cadrelor didactice din domeniul pregătirii conducătorilor de autovehicule și a personalului din sfera transporturilor rutiere și exercitare a controlului asupra executării și respectării legislației privind siguranța traficului rutier.

Guvernul, în Strategia națională pentru siguranța rutieră, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1214 din 27 de-

cembrie 2010, a stabilit înființarea Agenției Naționale de Siguranță Rutieră care trebuie să preia inițiativa și să devină responsabilă pentru siguranța rutieră la nivel național, obiectivul principal fiind rolul de coordonare eficientă.

Din această perspectivă, susținem opinia doctrinarului rus D. N. Barah, care afirmă că aparatul puterii executive este foarte impunător, care are în subordine directă entități mari de organizații, resurse materiale, sisteme informaționale și destine omenești. [5, p. 317] Din acest considerent propriu și pentru situația din țară la momentul actual, venim să argumentăm necesitatea existenței nu doar ca și idee, dar ca și realitate a Agenției Naționale de Siguranță Rutieră care, potrivit prevederilor strategiei nominalizate, urmează să dezvolte politici de siguranță rutieră și să coordoneze aplicarea lor. Aceasta însemnând că Agenția urmează să dispună de personal calificat pentru negocieri, management de proiect, comunicare, experți în siguranța rutieră și în dezvoltare de politici în acest domeniu.

În baza unor studii realizate de ETSC (Consiliul European pentru Siguranță în Transporturi), premisele unei coordonări eficiente sunt următoarele:

- coordonarea siguranței rutiere nu poate fi obținută de o singură comisie de nivel înalt;
- grupurile de lucru multiple permit fiecărui grup să fie suficient de mic pentru a executa lucrul pe priorități diferite, încurajând, astfel, asumarea responsabilităților;
- responsabilitatea de a avea inițiativă revine adesea autorității, în comun cu ministerul de resort responsabil de acest domeniu în fața Guvernului sau Parlamentului;
- legăturile eficiente între poliția rutieră și departamentele ingineresti, care își împart responsabilitățile pentru operațiunile de siguranță rutieră, reprezintă elementele de bază și un bun start în această activitate;
- grupurile de coordonare multisectoriale sau comisiile de specialitate ale Consiliului Național pentru Securitatea Circulației Rutiere trebuie să fie limitate numeric, ceea ce va contribui la o colaborare strânsă și responsabilă, însă va necesita o bună susținere a grupurilor de lucru și o activitate de secretariat cu suficiente resurse, pentru a putea oferi recomandări bune și a le aplica eficient;
- membrii grupurilor de coordonare sau ai comisiilor Consiliului Național pentru Securitatea Circulației Rutiere selectați trebuie să se dedice activității și să fie capabili să pună la dispoziție resurse sau să acorde sprijin mediului politic;
- grupurile de lucru care acordă suport tehnic sunt absolut necesare, deoarece acestea includ participarea mediului de afaceri și a societății civile la dezvoltarea politicilor de siguranță rutieră;
- un birou de lucru în domeniul siguranței rutiere cu resurse adecvate este considerat un element esențial pentru o abordare eficientă, indiferent ce model organizațional este adoptat;
- formarea de personal pregătit la un înalt nivel profesional de specialitate este la fel de importantă ca și existența unor resurse adecvate în contextul siguranței rutiere. [6]

La rândul său, Centrul Unic pentru Evidență și Monitorizare, creat în cadrul Agenției Naționale pentru Siguranță Rutieră, ar umple golul existent în domeniul siguranței rutiere și ar putea completa cu succes sarcinile privind nevoia de cercetare și dezvoltare pentru informare, educație și instruire din cercul de politici menționat mai sus.

Cu toate acestea, nici în Legea Republicii Moldova nr. 131 privind siguranța traficului rutier, care a suferit recent un șir de modificări esențiale, nici în noul Cod al transporturilor rutiere, ce a intrat în vigoare la 15.09.2014, nu este specificat rolul Agenției Naționale pentru Siguranță Rutieră, care, în viziunea noastră, ar fi destul de important de a o include în aceste acte normative și, totodată, de determinat rolul acestei instituții între autoritățile din cadrul guvernului.

Inițial, în cadrul grupului de lucru constituit în scopul modificării și completării Legii Republicii Moldova nr.131, a fost înaintat un șir de propuneri, o parte dintre care aveau scopul consolidării Agenției Naționale pentru Siguranță Rutieră și acordării acelor atribuții de dirijare și control al acțiunilor de implementare a Strategiei naționale pentru siguranță rutieră.

Prin urmare, au fost introduse unele **modificări și completări cărora nu le este tocmai locul potrivit în această lege** (stipularea expresă a condițiilor specifice de licențiere a activității de instruire și reciclare a conducătorilor de autovehicule, principiile de organizare a activității de instruire și reciclare, mecanismul de licențiere și control al acestei activități), însă au rămas în afara atenției propunerile care urmau să îmbunătățească esențial sistemul de siguranță rutieră din țară.

Astfel, în contextul aspirațiilor de integrare europeană și întru armonizarea legislației naționale cu prevederile acquis-ului comunitar la capitolul transport și turism, propunem introducerea în Legea Republicii Moldova nr. 131 a art. 6¹ intitulat: *Competența Agenției Naționale de Siguranță Rutieră*, cu următorul conținut:

1. Agenția Națională de Siguranță Rutieră este organul de specialitate instituit pe lângă Guvern, responsabil de elaborarea politicilor în domeniul siguranței rutiere în baza obiectivelor identificate de Consiliul național pentru securitatea circulației rutiere, care asigură coordonarea generală și exercită controlul asupra realizării acestora de către autoritățile de resort.

2. În cadrul Agenției Naționale de Siguranță Rutieră funcționează Centrul unic de evaluare și monitorizare, ce asigură efectuarea studiilor detaliate în baza datelor privind accidentele în traficul rutier, analizelor cost-beneficiu ce vor fi înaintate organelor de resort și Guvernului în vederea fundamentării planurilor de buget și politicilor conexe.

3. Agenția Națională de Siguranță Rutieră are următoarele atribuții:

a) elaborarea strategiilor, concepțiilor și planurilor de acțiuni în domeniul siguranței rutiere, care urmează a fi aprobate de Guvern;

b) dezvoltarea metodologiei de colectare și administrarea datelor privind evoluarea traficului rutier, accidentelor în trafic și consecințelor acestora, organizarea schimbului informațional cu autoritățile interesate, efectuarea studiilor și implementarea soluțiilor pentru ameliorarea siguranței rutiere;

c) organizarea și desfășurarea activităților curente în domeniul garantării securității circulației rutiere, coordonarea, în acest sens, a activităților autorităților publice centrale și locale, organizațiilor nonguvernamentale și agențiilor economice;

d) evaluarea, în comun cu comisiile de specialitate ale Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, a măsurilor realizate de autoritățile de resort întru executarea prevederilor documentelor de politici aprobate în domeniul siguranței rutiere;

e) gestionarea fondurilor destinate realizării acțiunilor cu caracter de siguranță rutieră;

f) reprezentarea Guvernului în relațiile cu structurile similare din alte state, organismele internaționale și instituțiile donatoare."

Denumirea capitolului VI urmează a fi completat la final cu cuvintele „Finanțarea acțiunilor de siguranță rutieră."

Art. 33 se completează, la final, cu alin. (6) cu următorul cuprins:

„(6) Proiectele de construcție, reconstrucție și reparație a drumurilor, străzilor, pasajelor de nivel cu calea ferată, rețelelor transportului electric urban și a altor obiecte aferente drumului public sunt pasibile auditului de siguranță rutieră."

După articolul 35, se introduce articolul 35¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 35¹. Finanțarea acțiunilor cu caracter de siguranță rutieră:

(1) Pentru finanțarea acțiunilor cu caracter de siguranță rutieră este creat Fondul de siguranță rutieră, constituit cu aportul agențiilor ce-și desfășoară activitatea economică în domeniul traficului rutier, din amenzile aplicate pentru contravențiile din domeniul transporturilor și circulației rutiere, precum și din donațiile și granturile oferite de organizațiile de caritate și donatori din țară și de peste hotare.

(2) Mijloacele Fondului pentru siguranța rutieră sunt gestionate de Agenția Națională de Siguranță Rutieră, în modul stabilit de regulamentul acestuia."

Considerăm că prin implementarea acestor propuneri în Legea Republicii Moldova nr. 131, vor fi radiate lacunele care persistă în legislația ce reglementează siguranța rutieră și se va pune un fundament durabil pentru implementarea unor strategii de lungă durată.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului României privind aprobarea Strategiei Naționale pentru Siguranță Rutieră 2009-2013.
2. <<http://agora.md/stiri/7122/cate-mijloace-de-transport-sunt-inregistrate-in-republica-moldova>>.
3. Directiva 2008/96/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind gestionarea siguranței infrastructurii rutiere. [On-line]: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&t=PDF&f=ST+3652+2008+REV+2>>, vizitat la 07.03.2015.
4. Armașu Sergiu. Rolul autorităților publice în organizarea securității circulației rutiere./ Teză de doctor în drept. Specialitatea: 12.00.02 – Drept public (administrativ); Organizarea și funcționarea instituțiilor de drept. Chișinău, 2010, pag. 69-70, 169.
5. Барак Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. Москва: «Норма», 2010, с. 317.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale pentru siguranța rutieră.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 43-45/186 din 25.03.2011.

ELEMENTELE SPECIFICE, TRĂSĂTURILE ȘI CARACTERISTICILE COOPERĂRII INTERCOMUNALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Veaceslav BULAT,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

International experience attests that IMC is seen, in present, as an effective tool for solving of many problems exist at local level and providing a high quality level of public services. In advanced existing models of IMC, local authorities have the right to determine the form of cooperation, feasibility and degree of their participation, the involvement of resources for solving problems of local communities. IMC in European countries is presented today in various models, forms and characteristics. For several years in Moldova started a comprehensive process of development of various forms of IMC. This article proposes to present what are the specific features and characteristics of IMC in Moldova and to compare these elements with models and examples internationally established.

Experiența internațională de funcționare a sistemelor de administrare publică atestă că, chiar și în condiții de insuficiență de resurse administrative, tehnice, financiare sau de capital uman, cooperarea intercomunală (în continuare CIC) este unul dintre instrumentele eficace care permite de a rezolva multe dintre problemele economico-sociale existente la nivel local. Prin avantajele oferite, acest instrument de conlucrare între autoritățile publice locale vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină problemele generate de insuficiența de capacitate și oferă pondere operațională ca răspuns la condițiile impuse de criteriile de eligibilitate prevăzute în programele de finanțare externă sau pentru atragerea unor investiții. [1]

Grație normelor legale internaționale, dar și a legislațiilor naționale, la nivel european, autoritățile locale au drep- tul de a stabili formele CIC, fezabilitatea și gradul de participare la aceasta, modul de implicare și resursele alocate, instrumentarul de interacțiune etc. pentru a asigura promovarea intereselor locale și soluționarea problemelor spe- cifice ale comunităților pe care le reprezintă. Apărut la începutul anilor '60, fenomenul CIC s-a intensificat la nivelul continentului european în anii '70-80 ai secolului trecut și în prezent se manifestă prin diferite forme și modalități și are caracteristici și trăsături specifice.

Având în vedere avantajele oferite de asocierea comunităților în soluționarea problemelor comune, în condițiile creșterii responsabilității pentru afacerile publice la nivel local, dar și al transferului de mai multe competențe și atribu- ții, acest fenomen își face vizibilă prezența și în Republica Moldova. Grație suportului acordat de partenerii externi de dezvoltare, precum PNUD Moldova, GIZ, USAID etc., în circa 20 de grupuri de localități din Moldova, [2] în prezent, se realizează proiecte și se prestează servicii publice pe principii CIC. În cele ce urmează ne-am propus, în baza exemple- lor existente menționate, să identificăm care sunt elementele specifice, trăsăturile și caracteristicile CIC în Republica Moldova în comparație cu modelele existente la nivel european.

Una dintre cele mai des utilizate noțiuni definește CIC drept „o formă de activitate în comun a două sau mai multe unități administrativ-teritoriale (UAT) de nivel întâi pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, ce urmărește beneficii mutuale.” [3] Deși, legislația Republicii Moldova nu definește exact CIC, analiza acordurilor de cooperare elaborate și aprobate de către autoritățile publice locale implicate în relațiile CIC atestă că, practic, toate formele de asociere intercomunale existente în Moldova includ 3-5 UAT vecine, cu tendințe de a coopta în cooperare și alte localități din vecinătate.

Aceleași acorduri de cooperare stabilesc, de exemplu, că scopul constituirii asocierilor este „cooperarea privind prestarea în comun a serviciilor de întreținere a drumurilor, a infrastructurii ingineresti aferente drumurilor, rețelelor de aprovizionare cu apă și canalizare, întreținere a gunoiștilor și amenajare a spațiilor verzi și a teritoriului în satul Ciuciuleni, comuna Drăgușenii Noi, comuna Pașcani, comuna Secăreni, și localitățile din zona adiacentă. Totodată, AIC Ciuciuleni va tinde pentru a realiza activități de cooperare și în alte domenii.” [4]

Astfel, asocierile CIC existente în Republica Moldova se constituie pentru prestarea în comun a unui sau mai mul- tor servicii publice, stabilite ca și competențe proprii, dar și alte activități din alte domenii. Putem concluziona că formele actuale de CIC din Moldova sunt structuri asociative, cu un anumit grad de formalizare, asigurat de acordul de cooperare semnat și aprobat de comunitățile semnatare; constituite din trei-patru sau mai multe UAT, care au un scop multiplu, bazat pe prestarea în comun a unui sau mai multor servicii publice prevăzute de lege, realizând, în acest fel, competențele cu care sunt abilitate.

La nivel european, sunt cunoscute mai multe tipuri de cooperare intercomunală. De regulă, cooperarea interco-

munală pornește de la o **cooperare neformală** între comunități. [5] Astfel de relații, de regulă, nu au nevoie de o bază legală concretă, deoarece nu implică vreo decizie legală obligatorie. Întâlnirile neformale ale primarilor, funcționarilor sau grupurilor de specialiști (de exemplu, învățătorii din școli) pot soluționa un șir de dificultăți și îmbunătăți coordonarea politicilor între UAT limitrofe. Acestea pot influența asupra unor probleme operaționale existente, de exemplu, schimbul de experiență în perfecționarea procesului educațional, dar durata și conținutul cooperării sunt limitate. Astfel de exemple sunt multiple și în Republica Moldova. La inițiativa autorităților locale sau a instituțiilor din localitățile rurale, în mai mult zone ale Republicii Moldova au loc întruniri neformale și activități comune pe diverse domenii: festivaluri zonale și regionale, schimb de experiență între profesori, schimb de experiență între instituțiile preșcolare, soluționarea unor probleme de protecție a mediului etc. Astfel, și în Republica Moldova atestăm prezența CIC neformale. De regulă, astfel de inițiative sunt ulterior dezvoltate în modele instituționale de cooperare. Se poate estima că în condițiile perfecționării cadrului legal, creșterii oportunităților de finanțare sau alte posibilități, inițiativele existente să devină modele de succes de cooperare intercomunală.

De la cooperarea neformală următorul tip de CIC este **cooperarea intercomunală în baza acordului/contractului**. [5] Acest tip de CIC se bazează pe acorduri sau contracte scrise și aprobate oficial de către autoritățile competente. Majoritatea modelelor CIC cunoscute în țările europene sunt de acest tip. În Republica Moldova, toate cele 10 grupuri de localități susținute de PNUD, [2] lansarea serviciilor intercomunale au la bază Acorduri de cooperare, aprobate de către consiliile locale constitutive. De exemplu, acordul de constituire CIC Peresecina, r-nul Orhei: „Noi, reprezentanții autorităților publice locale ale satului Peresecina, satului Sămănanca, satului Teleșeu, comunei Donici, ținând cont de condițiile existente la nivelul localităților noastre și posibilitățile limitate de organizare a prestării serviciilor publice, considerând CIC drept un instrument util și oportun de dezvoltare a serviciilor publice locale, dar și a infrastructurii de utilități semnăm Acordul de Asociere Intercomunitară privind crearea serviciului comun de salubritate și amenajare a teritoriului.” [6] Celelalte forme de CIC cunoscute în Moldova, fie au contract de constituire a unei întreprinderi comune (de exemplu, întreprinderile intercomunale de salubritate din r-nul Șoldănești sau r-nul Florești sunt constituite ca societăți pe acțiuni), fie acorduri de procurare/vânzare a serviciilor.

Experiența internațională atestă că cooperarea în baza acordurilor de asociere se dezvoltă ulterior sau include din start o formă instituționalizată de cooperare intitulată, **cooperare prin intermediul „persoanelor juridice.”** Această formă CIC este, în special, aplicată pentru gestionarea serviciilor de utilitate publică (alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, canalizarea), infrastructură (amenajarea și întreținerea drumurilor) sau a edificiilor (instituții culturale, sportive, centre de sănătate). Această formă de asociere apare ca urmare a faptului că autoritățile publice nu au capacitate de a furniza ele însele un astfel de serviciu către populație, fiind necesară crearea unei noi entități comune care să conducă la creșterea calității serviciului respectiv. Niciunul dintre parteneri nu cedează responsabilitățile, ei sunt în mod egal responsabili pentru calitatea serviciilor furnizate. Astfel, asocierea comunităților pe această formă necesită crearea unei întreprinderi cu personalitate juridică, buget propriu, fond statutar, bunuri în administrare, organe de conducere și supraveghere, tarife și alte elemente specifice unei întreprinderi. De regulă, toate aceste aspecte sunt reglementate prin statutul, regulamentul de organizare și funcționare sau de prestare a serviciilor publice pentru care a fost constituită întreprinderea.

Crearea unei întreprinderi cu mai mulți fondatori solicită un efort conjugat între comunități și manifestarea de voință politică. În acest sens, trebuie să existe dezbateri la nivel de aleși locali, între partenerii potențiali ai CIC, iar consiliile locale trebuie să decidă de comun acord constituirea acestora.

Întreprinderile comune formate pot fi persoane juridice „cu un scop unic” (prestarea unui singur serviciu), dar pot fi, de asemenea, persoane juridice cu „scopuri multiple.” Serviciile prestate de astfel de persoane juridice pot fi achitate din tarifele achitate de utilizatori, precum și din contribuțiile fiecărei UAT partener, în conformitate cu obligațiile stabilite în Acord, statutul întreprinderii sau regulamentul de prestare a serviciilor.

Experiența internațională mai atestă că comunitățile partenere pot înființa persoane juridice de drept public sau de drept privat. În primul caz acestea sunt asociații nonprofit cu domenii exacte de activitate. Potrivit dreptului privat, acestea pot avea o activitate economică comună, iar capitalul social este deținut de UAT care le-a creat. De asemenea, există multiple exemple când, persoanele juridice de drept privat se asociază cu APL într-un parteneriat public-privat. Nu în ultimul rând, în țările europene, mai multe APL pot subcontracta o companie privată pentru a presta servicii. Acest tip de acord de externalizare a CIC este foarte frecvent. În acest caz, serviciile publice locale sunt prestate de „întreprinderi comunale” în temeiul dreptului privat cu tendința ca întreprinderea să-și dezvolte serviciile pentru mai multe APL.

Pornind de la aceste bune practici, și în Republica Moldova, asocierile de comunități formate în baza acordurilor de cooperare formează, totodată, și întreprinderi pentru prestarea serviciilor publice. Drept exemplu poate servi CIC Răzeni, r-nul Ialoveni: „Pentru prestarea serviciilor prevăzute de Acord, autoritățile publice ale AIC Răzeni constituie o structură instituțională – Întreprindere Municipală (ÎM), care va obține statut de persoană juridică de drept privat după înregistrarea în conformitate cu prevederile legislației în vigoare a Republicii Moldova. Odată cu înregistrarea ÎM, gestiunea serviciului multifuncțional comun este „gestiune directă” și se va realiza de către autoritățile semnatare în baza

prezentului Acord, Statutului întreprinderii, Regulamentului de prestare a serviciilor și altor documente prevăzute de legislația în vigoare.” [7] Situații similare se atestă în majoritatea asociațiilor CIC existente în Republica Moldova.

De regulă, domeniile în care se creează astfel de întreprinderi sunt: alimentarea cu apă, gestionarea deșeurilor, amenajarea și întreținerea drumurilor. În baza acordurilor de asociere, este specificat că întreprinderile devin subiecți ai relațiilor economice, care activează în toate localitățile constituante și oferă servicii contra cost achitate de beneficiari (persoane fizice și juridice, inclusiv instituțiile publice locale) în baza tarifelor aprobate de consiliile locale. Astfel, la acest capitol, asociațiile CIC din Republica Moldova se încadrează în totalitate în caracteristicile unor structuri similare la nivel european.

O experiență efectivă a cooperării comunităților locale la nivel european este și forma de **cooperare pentru investiții comune pentru dezvoltare**. În cazul acestei forme, autoritățile locale decid să coopereze pentru realizarea în comun a unor investiții comune pentru care, pe de o parte, nu au suficiente fonduri de a investi singure, iar pe de altă parte, aria beneficiarilor acestor investiții este comună pentru mai multe comunități și depășește limitele teritoriale ale UAT. Astfel, este benefic pentru mai multe autorități locale să împartă costurile pentru proiecte de investiții și să-și asume în comun riscurile pe care le implică. Domeniile de investiții sunt foarte variate: de la construcția și întreținerea drumurilor sau amenajare până la soluționarea în comun a unor probleme de mediu. De exemplu, în Polonia, Asociația comunităților din bazinul râului Raba (14 autorități locale) au format o asociație de cooperare pentru rezolvarea problemei poluării apei râului. [8] Un exemplu de cooperare pentru investiții comune se atestă și în Republica Moldova.

Localitățile Corlăteni și Singureni, r-nul Râșcani sunt foarte aproape una de alta fiind separate doar de râul Răut. Locuitorii celor două localități au fost cândva o singură localitate și continuă să fie astfel. Datorită interconectării activităților locuitorii sunt nevoiți să tranziteze zilnic cele două localități, iar cea mai accesibilă cale de acces este aleea pietonală. Alea a fost construită în timpul sovietic, iar situația ei este acum deplorabilă. Reabilitarea aleii prezintă dificultăți pentru comunități, întrucât nici o primărie nu dispune de mijloacele financiare necesare pentru reabilitarea infrastructurii locale. Conform Acordului de asociere care a fost semnat și aprobat de consiliile locale în 2014, „Scopul ACI Corlăteni este implementarea și gestionarea în comun a proiectului investițional privind reabilitarea aleii pietonale dintre Corlăteni și Singureni, precum și gestionarea în comun a serviciului de întreținere și amenajare a aleii în perioada de după reabilitare.” [9]

Cu aceste exemple, alte trăsături caracteristice ale formelor de asociere intercomunală în Republica Moldova, practic, nu se manifestă sau sunt în curs de constituire. Deocamdată, astfel de forme CIC destul de simple ca funcționare și foarte populare la nivel european, precum:

(a) administrarea în comun, când autoritățile publice locale furnizează ele însele anumite funcțiuni administrative în comun cu alte autorități, în domenii precum: colectarea și gestionarea impozitelor și taxelor locale, gestiunea terenurilor, eliberarea autorizațiilor, achiziții publice care nu pot fi realizate ce către UAT foarte mici;

(b) planificarea dezvoltării și amenajarea teritoriului în comun, când mai multe comunități cooperează pentru formularea și implementarea în comun a unor planuri de dezvoltare socioeconomică și teritorială;

(c) vânzarea/cumpărarea unor servicii între comunitățile locale, când autoritățile mai puternice din punct de vedere administrativ și financiar furnizează anumite servicii către autoritățile publice cu capacitate scăzută, contra cost (de exemplu, servicii de contabilitate); în Republica Moldova încă nu se atestă.

De asemenea, este prematur de a pune în discuție analiza unor structuri instituționale cu sau fără fiscalitate proprie, după exemplul sindicatelor intercomunale din Franța sau Spania.

Cu toate acestea, deși la început de cale, dar și în Republica Moldova, grație suportului acordat de partenerii externi de dezvoltare, în ultimi 2-3 ani au fost lansate, cel puțin, 20 de inițiative de CIC. Experiența acestor comunități atestă că, în pofida unui cadru legal generalist și fără reglementări concrete ale acestei forme de cooperare, CIC este deja prezentă în sistemul administrativ național și se încadrează în principiile, elementele și caracteristicile unor astfel de forme de activitate ale autorităților locale existente la nivel european și internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Jackson J. Ghid de cooperare intercomunitară. Chișinău, 2012, p. 4.
2. Grupurile de localități sunt: or. Lipcani, raionul Briceni; s. Chișcăreni, Sângerei; s. Chetrosu, Drochia; s. Ciuciuleni, Hâncești; s. Peresecina, Orhei; c. Răzeni, Ialoveni; s. Ermoclia, Ștefan Vodă; s. Gura Galbenei, Cimișlia; s. Corlăteni, Râșcani; c. Congaz, UTA Găgăuzia; or. Șoldănești, or. Florești, s. Roșu, Cahul, etc.
3. Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest, 2010, p. 4.
4. Acord de Asociere Intercomunitară privind crearea serviciului multifuncțional de prestare a serviciilor comunale în localitățile clusterului Ciuciuleni – Drăgușeni Noi – Pașcani – Secăreni. Articolul 1.
5. Jackson J., *op. cit.*, p. 13.
6. Acord de Asociere Intercomunitară privind crearea serviciului comun de salubritate și amenajare a teritoriului în localitățile clusterului Peresecina – Teleșeu – Sămănanca – Donici. Preambul.

7. Acord de Asociere Intercomunitară privind crearea serviciului multifuncțional de prestare a serviciilor comunale în localitățile clusterului Cigârleni – Molești – Răzeni. Art. 4 și 5.
8. Jackson J., *op. cit.*, p. 15.
9. Acord de Asociere Intercomunitară privind reabilitarea aleii pietonale dintre Corlăteni și Singureni și crearea serviciului de întreținere a aleii pietonale. Corlăteni, 2014.

AUDITUL CUNOȘTIINȚELOR ÎN CADRUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

Denisa Carmen JILĂVEANU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

Adriana Corina IVAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Nowadays, knowledge is power if you know when to use it! There are many sources of information, but we are devoid of knowledge. "Knowledge" is used for an activity which give knowledge and for the results of this activity.

Knowledge audit is an activity of identifying, analyzing, interpreting and reporting of information and knowledge of a company. In this paper we find out what knowledge is needed, what knowledge is available or missing in an organization, who needs this knowledge and how will this knowledge be applied.

Keywords: audit, knowledge, knowledge audit.

Introducere. Auditul este un concept clasic și se tratează ca o manifestare de control a corectitudinii și de analiză a performanțelor financiare pornind de la ceea ce reflectă conturile și sintezele contabile, performanțe ce urmează a fi comparate cu un standard. Auditul financiar este un exemplu pentru că acesta evaluează performanțele instituțiilor publice prin intermediul unor indicatori financiari.

Cunoștințele nu sunt ușor de măsurat, așa cum sunt stocurile, de exemplu. Cunoștințele unei organizații includ mai multe elemente printre care putem aminti cunoștințele teoretice, abilitățile tehnice sau personale, experiența profesională, încrederea între funcționari, chiar și abilitatea unui funcționar de a sustrage cunoștințele anumitor experți. Auditul cunoștințelor funcționează un pic diferit, este mai mult o evaluare calitativă; în esență este o investigație a stării de sănătate a unei organizații. Auditul cunoștințelor cuprinde mai multe elemente pe care le vom descoperi pe parcursul temei.

Ce reprezintă auditul cunoștințelor? Conform lui Ann Hylton (2002), auditul cunoștințelor ar trebui să fie primul pas în orice inițiativă de management al cunoașterii. Corect făcut, oferă identificare, cuantificare, măsurare și evaluare exacte atât ale cunoștințelor tacite, cât și ale cunoștințelor explicite dintr-o organizație.

Liebowitz spunea în anul 2000 în una dintre publicațiile sale că auditul cunoștințelor evaluează ce cunoștințe sunt în posesia unei organizații. Cunoscându-se ce cunoștințe sunt deținute, este posibilă găsirea celei mai eficiente metode de depozitare și diseminare a informației. Cu alte cuvinte, auditul cunoștințelor este procesul de identificare a tuturor cunoștințelor produse de o organizație, cum sunt folosite și când anume. De asemenea, au apărut chestionare pentru identificarea și evaluarea cunoștințelor dintr-o instituție și rapoarte privind elementele capitalului intelectual.

Realizarea unui audit al cunoștințelor este importantă din următoarele motive:

- este un proces care permite obținerea de informații despre cunoștințele instituției; luând în considerare faptul că într-o economie bazată pe cunoștințe, avantajele într-o competiție au ca fundament cunoștințele organizației, aceste informații trebuie analizate corespunzător pentru ca managerii să identifice deficiențele din strategia bazată pe cunoștințe a companiei și să acționeze în consecință;

- ajută instituția să evalueze și să elaboreze programe și politici de cercetare-dezvoltare și inovare; de asemenea, sprijină toate procesele și evenimentele de creare a cunoștințelor;

- dacă se face reengineering-ul organizației, auditul cunoștințelor este util pentru identificarea abilităților și know-how-ului valoros care trebuie păstrate;

- poate fi folosit pentru a planifica programe de educație și training avantajoase atât pentru funcționari, cât și pentru organizație;

- oferă informații despre active care au valoare pentru instituție și care în modelele clasice nu erau luate în considerare (Davenport și Prusak, 1998).

Un audit al cunoștințelor realizat corect poate identifica (Wiig, 1993):

- saturarea sau deficitul de informație;
- incapacitatea de a fi la curent cu informațiile relevante;
- lipsa de cunoaștere a informației în afara organizației;
- folosirea curentă a informațiilor trecute;
- să nu știi cui să te adresezi pentru consultanță într-o anumită zonă;
- găsirea unor noi căi de a face lucrurile mai simple.

Beneficiile unui audit al cunoștințelor sunt următoarele:

- ajută organizația să identifice de ce cunoștințe are nevoie pentru a-și realiza obiectivele;
- indică ce îmbunătățiri sunt necesare;
- oferă o evidență a cunoștințelor existente, cum circulă aceste cunoștințe în interiorul organizației și cum sunt folosite de către aceasta;
- oferă un plan al cunoștințelor existente în organizație, precum și al lacunelor existente;
- sunt dezvăluite cunoștințele neexploatare;
- oferă un plan al cunoștințelor și al fluxurilor de comunicare;
- înțelegerea clară a contribuției cunoștințelor la performanțele organizației;
- oferă informații vitale pentru dezvoltarea unor programe eficiente de gestionare a cunoștințelor care sunt relevante pentru nevoile specifice de cunoaștere ale organizației.

Într-o economie bazată pe cunoștințe, cunoștințele sunt sursa a numeroase avantaje competitive, printre care abilitatea de a învăța mai rapid, productivitatea mai mare, creativitatea sporită, potențialul ridicat de dezvoltare etc.

Din cele menționate înțelegem că auditul cunoștințelor este un proces complex, în care are loc înregistrarea variabilelor cantitative și calitative, dar și abilitatea de a crea un management bazat pe cunoștințe.

Exemple de variabile calitative care sunt evaluate în auditul cunoștințelor:

- poziția în cadrul organizației;
- sexul;
- nivelul de educație.

Exemple de variabile cantitative ce sunt evaluate în auditul cunoștințelor:

- anii de experiență în cadrul organizației;
- timpul petrecut pentru căutarea de informații;
- timpul petrecut la întâlniri;
- profunzimea cunoștințelor deținute;
- securitatea resimțită în cadrul instituției;
- nivelul de susținere al strategiei instituției.

Auditul cunoștințelor este considerat a fi prima etapă din realizarea unui management bazat pe cunoștințe. Acesta nu este un proces ușor, nu este un proces rapid și simplu, el nu poate fi făcut de orice funcționar din cadrul instituției. Acesta are obiective clare, știute în detaliu de un expert. Un mare ajutor în realizarea auditului îl reprezintă sprijinul managementului superior al organizației. Într-un audit al cunoștințelor se pune accentul pe cunoștințele tacite ale angajaților (cunoștința tacită este personală și greu de formalizat, făcând-o dificil de comunicat sau de împărțit cu alții; clarificarea, intuția și sclipirile unui individ sunt cunoștințe tacite). Auditul cunoștințelor se realizează cu regularitate într-o instituție.

Cele mai importante etape dintr-un audit al cunoștințelor sunt prezentate în continuare: în primă fază se analizează punctele forte ale instituțiilor colaboratoare, observându-se, astfel, domeniile unde organizația auditată trebuie să se specializeze. Apoi se va face o sesiune explicativă în fața personalului, legată de obiectivele auditului, de înlăturarea temerilor funcționarilor. Se elaborează chestionarul de audit, adaptat instituției, în funcție de detaliile descoperite în etapele anterioare și se realizează sondajul, prin interviuarea fiecărui funcționar. Urmează etapa analizării datelor și evaluării acestora. Prezentarea rezultatelor și discuțiile preliminare pe baza acestora este penultima etapă. Ultima etapă este prezentarea raportului final, însoțită, de asemenea, de o serie de măsuri și propuneri, de un plan de acțiune mai exact.

Concluzii. În urma unui audit al cunoștințelor, se pot iniția diferite acțiuni pentru sprijinirea utilizării eficiente a cunoștințelor organizaționale. Nu există o limită în ceea ce privește cunoștințele dintr-o organizație. Motivul pentru care un audit al cunoștințelor este important este pentru că dă instituției o imagine cuprinzătoare a punctelor tari și a punctelor slabe, dându-i șansa să se îndrepte către direcția cea mai bună, să-și concentreze eforturile pentru a evolua.

BIBLIOGRAFIE

1. Ann Hylton. A knowledge audit must be people-centered and people focused, 2002.
2. Karl M. Wiig. Knowledge management foundations: Thinking about thinking: how people and organizations create, represent, and use knowledge, vol. 1, 1993.

3. Arjun Thomas. What is a Knowledge Audit? [On-line]: <<http://pmtips.net/knowledge-audit/>>.
4. <<http://www.gartner.com/it-glossary/knowledge-audit/>>.
5. <<http://ro.wikipedia.org/wiki/Audit>>.

PARTICIPAREA FEMEILOR LA PROCESUL DECIZIONAL ÎN SPAȚIUL COMUNITAR (STUDIU DE CAZ: ȚĂRILE SCANDINAVE)

Elena STUDENEANSCHI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Countries with a mature democracy are characterized by a large implication of women in political, economical and social life. Statistics show that the number of women involved in politics who are presented in legislative and executive organs are direct proportional with the quality of life in that country. Scandinavian countries have a high rate presence of women in Parliament and Government, about 42% women in Parliament. By „Global gender gap report 2014” Scandinavian countries are in top five countries all over the world where women are involved largely in politics and economics. Republic of Moldova needs to implement a number of reforms, strategies and to adopt gender policies to follow the success path of Scandinavian countries and to achieve their level of welfare and democracy.

O democrație matură este caracterizată prin gradul de implicare a diverselor categorii de cetățeni la procesul de luare a deciziilor. Potrivit statisticelor, în țările în care numărul femeilor în organele administrative de stat este mai ridicat, calitatea vieții este mai înaltă. Raportul implicarea femeilor în administrația publică și nivelul de bunăstare a cetățenilor unei țări este direct proporțional – odată cu creșterea numărului femeilor în organele de luare a deciziilor la nivel central și local crește și calitatea vieții. Cel mai bun exemplu la acest capitol îl constituie țările scandinave, unde procesul de implicare a femeilor în viața politică are o tradiție și o istorie mai îndelungată. Norvegia ocupă primul loc privind calitatea vieții la nivel mondial, iar Guvernul este compus la nivel de 47% din femei. Un alt exemplu este Suedia, unde Parlamentul este condus de 45% de femei, iar Suedia ocupă locul 7 la capitolul nivelul de trai.

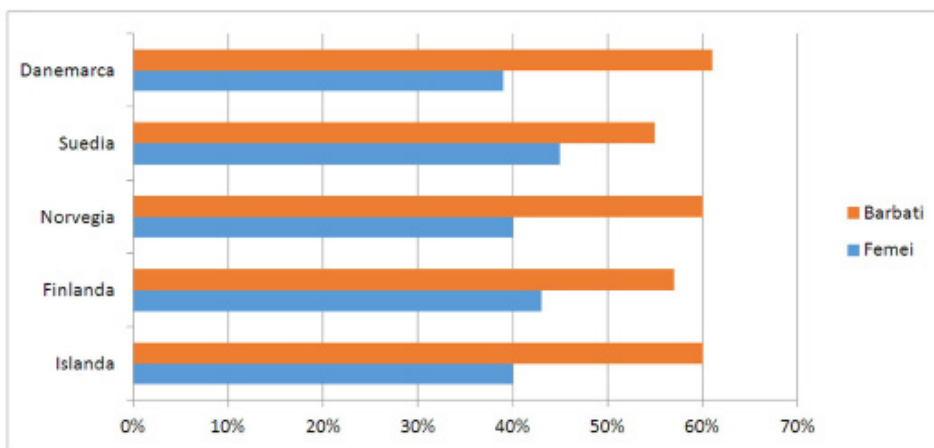
Țările Scandinave au o lungă istorie și o tradiție de implicare a femeilor în viața politică și se caracterizează prin politici ample de gen atât la nivel național cât și la cel internațional. Mișcarea de emancipare a femeii a renăscut în sec. al XIX-lea în Scandinavia, Finlanda, țările anglo-saxone, țări cu tradiție germanică, mai ferite de influența misogină, orientală și mediteraneană. Astfel, Suedia în 1863 a acordat femeilor dreptul de vot pentru alegerile comunale; Finlanda i-a urmat în 1906 și Norvegia în 1907. În 1915 danezele au obținut un statut politic complet, iar suedezele în 1921. [1]

Femeile din Suedia, obținând dreptul de vot în anul 1921, au inițiat o serie de acțiuni și campanii în scopul convingerii partidelor politice de necesitatea înaintării unui număr mai mare de femei candidați la funcțiile de conducere, ceea ce a condus la mișcări ample și confruntări pe parcursul anilor 1930 și 1940. Suedezele acționau atât în cadrul partidelor politice prin diverse pârghii, cât și în afara partidelor prin intermediul organizațiilor precum „Frederika Bremer Association.” Organizațiile de femei din cadrul partidelor politice luptau pentru promovarea femeilor pe poziții de conducere și pe listele electorale, iar organizațiile publice lucrau asupra campaniilor de informare privind participarea femeilor în politică, astfel încât informația să ajungă cât mai larg în mase. Rezultatele vizibile au fost obținute în anii '60, începutul anilor '70 când femeile au început să ceară de la liderii partidelor politice acțiuni concrete în promovarea femeilor. În anii '70 și '80, practic, în toate partidele politice au fost introduse recomandări, politici și cote privind numărul femeilor alese la funcții importante din cadrul partidelor sau organelor publice de conducere, mergând pe formula de, cel puțin, de 40% femei pentru toate funcțiile. Ca rezultat al acestor politici, cota mandatelor deținute de femei în Rikstag-ul suedez a ajuns la 38% în anul 1988. Însă în anul 1991 această cota s-a redus pentru prima dată din anul 1920 de la 38% la 34%, ca rezultat al măsurilor insuficiente luate de către partidele politice. Femeile continuau să facă lobby la nivel de partide, însă au creat și o rețea interpartinică cunoscută ca „Support Stockings.” Scopul principal al acestei rețele era presiunea asupra partidelor politice pentru promovarea femeilor pe poziții mai bune în listele electorale, în caz contrar, femeile intenționau să creeze un partid al femeilor care urma să participe la următoarele alegeri. Suedezele au propus o nouă strategie de promovare a femeilor cu denumirea de „varannan damernas,” ceea ce înseamnă „dansul democratic.” Această denumire provine din dansuri tradiționale suedeze în care la fiecare al doilea dans femeile invită bărbații. Ca rezultat al acestei strategii, multe partide au aprobat cote, altele au venit cu promisi-

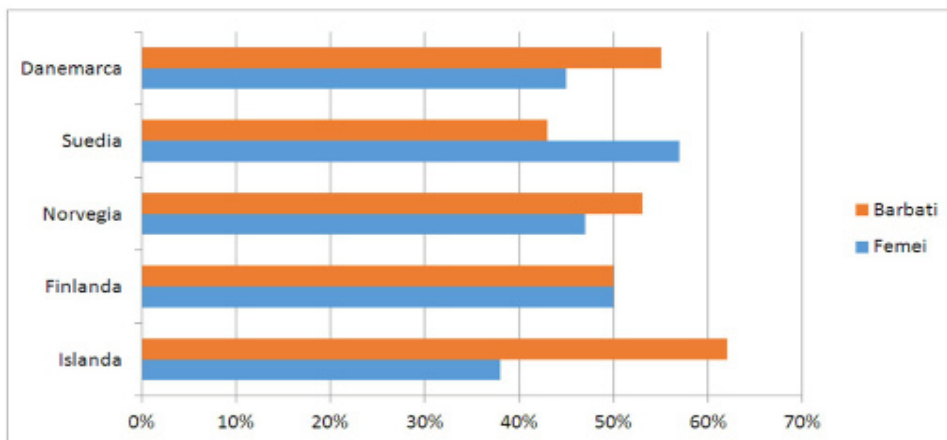
uni de promovare a politicilor de egalitate de gen pe termen lung. Treptat, introducerea acestor strategii a condus la majorarea cotei femeilor care se apropie de 50%, fiind de 41% – în anul 1994, 43% – în anul 1998, 45% – în anul 2002, 47% – în anul 2006 și 45% – în anul 2010. [2]

Raportul „Global Gender Gap Report” efectuat de Forumul Economic Mondial pentru anul 2014 prezintă topul țărilor lumii unde femeile trăiesc cel mai bine și sunt implicate activ în viața politică. Primele 5 poziții din acest clasament sunt ocupate de țările scandinave. Primul loc în acest top este ocupat de Islanda care de cinci ani consecutiv este considerată țara cu cea mai mică „prăpastie” între sexe. Acești indicatori sunt caracteristici pentru majoritatea domeniilor. În viața politică femeile reprezintă 40% din parlamentari, în Guvern femeile reprezintă 38% din miniștri. Finlanda ocupă locul al doilea în acest clasament, a fost prima țară care a acordat femeilor dreptul de vot și funcții în conducerea țării (anul 1906). În prezent femeile-deputate în Parlamentul Finlandei constituie 43%, iar femeile-miniștri în Guvern – 50%. Norvegia ocupă locul al treilea în clasament, ea fiind fruntașă în privința câștigurilor egale pentru femei și bărbați. Când vine vorba de venituri medii, Norvegia împarte supremația primului loc cu Luxemburgul – în aceste state, femeile au aceleași salarii ca și bărbații (calculat la un venit mediu de 40.000 dolari/an). Participarea femeilor în viața politică este la fel una reprezentativă, în Parlament femeile sunt prezente într-un număr de 40%, iar în Guvern – 47%. Suedia deține poziția a patra pentru anul 2014 cu o prezență a femeilor în Parlamentul suedez de 45%, Suedia are unul din cel mai mare procentaj de femei legislatori din lume, iar în Guvern femeile ocupă 57% din fotoliile ministeriale. Locul 5 este ocupat de Danemarca care a adoptat cote de gen voluntare pentru partidele politice încă din 1970, astfel contribuind la procesul de prezență importantă a femeilor în viața politică daneză. Femeile-deputat din Parlamentul Danemarcei reprezintă 39%, iar doamnele-ministru reprezintă 45% din Guvern (vezi graficele 1, 2). [3]

Graficul 1. Cota mandatelor deținute de femei în Parlament, anul 2014.



Graficul 2. Cota mandatelor deținute de femei în Guvern, anul 2014.



Țările scandinave sunt fruntașe în ceea ce privește propulsarea politică a femeilor, proporția acestora în Parlament fiind de 42%. De altfel, regiunea scandinavă este renumită pentru promovarea politicilor de acțiune afirmativă, fiind cunoscută sub sloganul de „Nordul – pasiunea pentru egalitate.” [4]

Analiza comparativă a țărilor scandinave cu Republica Moldova scoate în evidență faptul că la capitolul implementării politicilor de gen statul nostru mai are de realizat multe. Comparând numărul femeilor în organele legislative și executive, constatăm că, spre deosebire de țările scandinave, ca urmare a alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, în Parlamentul Republicii Moldova doar 20,8% din parlamentari sunt femei, în Guvern – din 18 membri ai Guvernului 4 sunt femei. La nivel local situația nu arată mai bine: 18,5% de femei sunt primari, 17,4% în consiliile raionale și municipale și 28,6% – în consiliile locale.

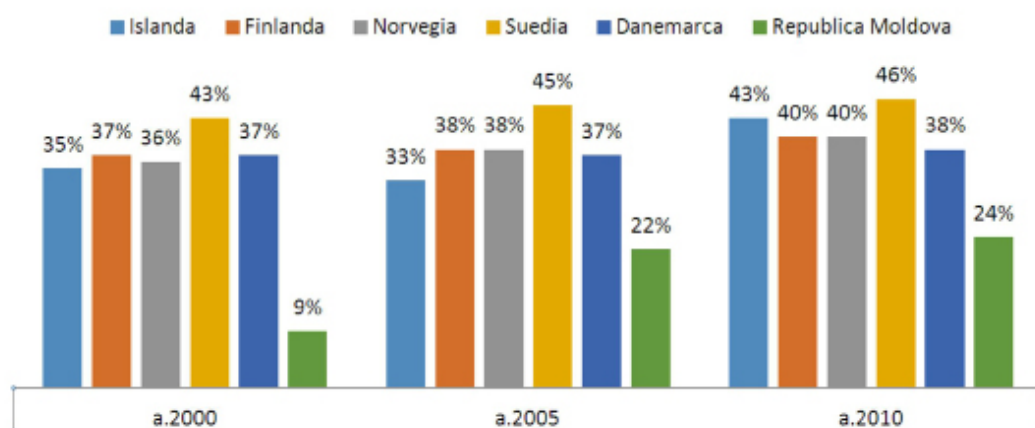
Începând cu anul 1970, în țările cu o democrație matură se observă o creștere constantă a participării femeilor la funcțiile de conducere. Astfel încât în Parlametele din țările scandinave în anii 1970 numărul femeilor era de 1 la fiecare 10 bărbați, astăzi statistica arată un număr de 4 femei la fiecare 10 bărbați.

Graficul 1. Cota mandatelor deținute de femei în Parlament, anul 2014.

Țara/Anul	2000	2005	2010	creștere	cote legale	cote la nivel de partid
Islanda	35%	33%	43%	8%		da
Finlanda	37%	38%	40%	3%	nu	nu
Norvegia	36%	38%	40%	3%		da
Suedia	43%	45%	46%	4%		da
Danemarca	37%	37%	38%	1%	nu	nu
Republica Moldova	9%	22%	24%	15%		da

Sursa. <www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Graficul 3. Cota mandatelor deținute de femei în Parlament, anii 2000-2010.



Sursa. <www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Analizând cotele femeilor în parlamentele țărilor scandinave pentru o perioadă de 10 ani (2000-2010), constatăm o dinamică pozitivă a implicării femeilor în viața politică a țării. O creștere considerabilă a fost înregistrată și de Republica Moldova, însă făcând analiza comparativă se constată că Republica Moldova are nevoie de o promovare mai amplă a reformelor, strategiilor și politicilor de gen încât să urmeze țările scandinave (vezi Tabelul 1 și Graficul 3).

Studiul „Gender Equality in Elected Office: A Six-step Action Plan,” realizat la inițiativa OSCE, vine cu o strategie necesară de 6 pași care prezintă soluții pentru promovarea egalității de gen. Succesul țărilor scandinave în domeniul politicilor de gen este rezultatul implementării strategiilor și reformelor necesare, precum și a existenței voinței

politice. Planul de acțiuni include următorii pași: **drepturile constituționale** care aduc femeilor drepturile politice și libertățile civile cuprinse în constituția țării, în special, dreptul la vot, deținerea funcțiilor publice, precum și exercitarea funcțiilor publice, eliminarea oricăror forme de discriminare. Prevederile constituționale garantează egalitatea de gen și interzicerea discriminării pe bază de sex; **sistemele electorale și legile privind activitatea partidelor** care reglementează listele partidelor la alegerile parlamentare și locale. Un rol important îl joacă unul dintre cele trei tipuri de sisteme electorale: reprezentarea proporțională, majoritară sau mixtă, fiecare din ele reprezintă posibilități diferite de a înainta femeii-candidat pe listele electorale. Alte caracteristici ale sistemelor electorale pentru reprezentarea femeilor includ utilizarea de locuri rezervate în Parlament, utilizarea listelor electorale deschise sau închise, legea privind finanțarea partidelor politice, pragul electoral, oportunități pentru partidele mici și candidații independenți; **cotele legale**: pe parcursul ultimelor decenii o atenție deosebită a fost acordată utilizării cotelor spre facilitarea nominalizării și alegerii femeilor în organe legislative, executive, judiciare și funcții publice. Cotele diferă în funcție de procentul minim de reprezentare a femeilor, condiții suplimentare spre nominalizarea lor, existența organelor de monitorizare a aplicării cotelor; **normele de partid**: partidele politice au propriile lor reguli interne și procedurile standardizate de recrutare și selecție a candidaților pe listele electorale. Strategiile efective adoptate la nivel de partid presupun și introducerea cotelor de gen atât pentru listele electorale, organele publice, cât și organele de decizie a partidului; **dezvoltarea capacității**: la implementarea politicilor de gen pot contribui organizațiile internaționale, agențiile, comisiile și ministerele ce se ocupă de politicile de gen, partidele politice, precum și organizațiile nonguvernamentale. O gamă diversă de inițiative este concepută pentru a dezvolta capacitatea de potențiali lideri, pentru a consolida abilitățile, experiența, cunoștințele femeilor. Aceste măsuri pot fi clasificate în trei categorii interdependente: inițiative de egalitate de șanse (formarea candidaților, inițiative de recrutare și rețelele de schimb de cunoștințe), inițiative de combatere a stereotipurilor și sensibilizare a societății (campanii de informare în mass-media și programe de instruire civilă) și inițiativele din cadrul partidelor politice (crearea formațiunilor, partidelor de femei, colectarea de fonduri pentru finanțarea partidelor); **normele și procedurile interne**: organele legislative și executive sunt organizate în jurul unui set de reguli standardizate, proceduri de operare și facilități instituționale care ar putea crea obstacole în procesul de promovare egală a femeilor în organele de luare a deciziilor și posturile de conducere. Aceste proceduri trebuie să fie revizuite în conformitate cu factorul de gen, precum orele corespunzătoare ale ședințelor de parlament, recrutarea funcțiilor de conducere în cadrul legislativului și furnizarea facilităților de îngrijire a copiilor. [5]

Țările scandinave promovează foarte activ politicile de gen atât la nivel național cât și cel internațional, punând în aplicare multe strategii și programe de încurajare a participării femeilor în viața politică. În Republica Moldova, Ambasada Suediei participă activ la diverse programe ce țin de egalitatea genurilor, Suedia fiind cel mai mare donator bilateral, sprijinind constant egalitatea de gen în Moldova din anul 1998.

În strategia de cooperare Republica Moldova - Suedia pentru perioada ianuarie 2011 - decembrie 2014 au fost incluse mai multe sectoare de cooperare, primul pe listă fiind: **Democrație, drepturile omului și egalitatea de gen**. Suma totală a asistenței pentru perioada respectivă este de 52 milioane de euro. Obiectivul de bază al politicilor egalității de gen fiind: *un număr mai mare de femei ce dețin funcții de conducere în diverse sectoare sociale și consolidarea drepturilor femeii*. În scopul realizării acestui obiectiv, Suedia a identificat oportunități de consolidare și suplimentare a reformelor structurale în curs de desfășurare, prin intermediul sprijinului pentru dezvoltarea capacității, astfel încât să se țină cont de perspectiva femeilor. În prezent, deși numărul femeilor cu studii superioare în Moldova este mai mare decât cel al bărbaților, totuși prezența femeilor în funcții de conducere pe piața muncii și pe scena politică rămâne a fi comparativ redusă. Pentru acest motiv suportul a fost oferit în vederea consolidării rolului femeii în aceste două domenii. Suedia va continua să suplimenteze suportul bugetar sectorial al Comisiei Europene în domeniul dezvoltării economice/regionale, prin intermediul asistenței, care are drept scop sporirea participării femeilor în dezvoltarea economică și promovarea drepturilor femeilor și a participării acestora în procesul de luare a deciziilor. [6]

Experiența și expertiza țărilor scandinave în politicile de gen poate fi un bun suport pentru implementarea lor în Republica Moldova. Aceste țări ne oferă nu doar o susținere teoretică, dar și una financiară promovând prin diverse programe implicarea activă a femeilor în viața politică din Republica Moldova. Cu cât presiunea asupra sistemului va fi mai mare atât în contextul politic, dar și unul instituțional prin adoptarea strategiilor, reformelor și promovarea politicilor de gen cu atât mai rapid Republica Moldova se va mișca spre normele și standardele europene, dezvoltând principiile democratice conform exemplului țărilor scandinave.

BIBLIOGRAFIE

1. Mihăilescu Ioan. Sociologie Generală. Ed. Universității București, 2000.
2. Gender Equality in Elected Office: A Six-step Action Plan, Pippa Norris, Mona Lena Krook, septembrie 2011, p. 39.
3. The Global Gender Gap Report 2014, efectuat de Forumul Economic Mondial.
4. Norden – the passion for equality, Lena Wägerud. Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. // „The Annual Review of Political Science” 2009, vol. 12, p. 51-69.

5. Gender Equality in Elected Office: A Six-step Action Plan, Pippa Norris, Mona Lena Krook, septembrie 2011, p. 9-10.
6. Strategia de cooperare a Suediei cu Republica Moldova pentru perioada 2011-2014.

PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT ÎN DEZVOLTAREA INFRASTRUCTURII TERMOENERGETICE DE BIOMASĂ (CAZUL RAIONULUI LEOVA)

Renata ATAMUSOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică,
lector universitar, Academia Militară „Alexandru cel Bun”

SUMMARY

This article aims at identifying and analyzing investment opportunities in creating public-private partnership to ensure the heat of public institutions from Leova district heating with biomass. Here are analyzed all available information to see if the components can operate so as to result in both technically and economically a viable concept. The main results are public institutions installing central heating biomass, the active involvement of local entrepreneurs in the production, storage and delivery to the beneficiary of the fuel from biomass.

Pornind de la premisa că Republica Moldova nu dispune de surse energetice proprii, 95% din energia necesară este acoperită pe contul importului agenților energetici, precum și pe faptul că Republica Moldova este o țară preponderent agrară, putem conchide că își asigură o parte din sursele energetice prin surse proprii, utilizând deșeurile agricole și biomasa de care dispune.

Prin urmare, dezvoltarea creării surselor energetice alternative sigure a fost și rămâne foarte actuală, iar soluționarea problemei necesită, în primul rând, căutarea volumelor de biomasă-energie regenerabilă de scară industrială, prelucrarea cărora permite de a obține cantitatea necesară de biocombustibil.

Un aport semnificativ în dezvoltarea sectorului dat pentru Republica Moldova îl are proiectul PNUD *Energie și biomasă în Moldova*, demarat în anul 2011, care „își propune să contribuie la crearea unui sistem sigur, competitiv și durabil de producere a energiei din surse regenerabile, în special biomasă din deșeuri agricole.” [3]

Principalele rezultate ce necesită a fi atinse, vizavi de proiectul *Energie și biomasă în Moldova*, sunt:

- instalarea în instituțiile publice din comunitățile rurale a 130 de sisteme termice pe bază de biomasă;
- implicarea activă a antreprenorilor agricoli locali în producerea, stocarea și livrarea către beneficiar a combustibilului din biomasă.

La ora actuală, indicatori foarte buni au fost obținuți pentru primul rezultat menționat. Astfel, în toate regiunile Republicii Moldova, cu sprijinul financiar al proiectului *Energie și biomasă în Moldova*, au fost instalate la instituțiile preșcolare și gimnazii cca 120 de centrale termice pe bază de combustibil din resurse regenerabile, indicatorul dat reprezentând ponderea de 92% din totalul propus ca rezultat al proiectului.

Conform parametrilor tehnici ai centralelor termice, sunt stipulate cerințe față de calitatea combustibilului utilizat, însă până la moment beneficiarii centralelor pe biomasă întâmpină unele dificultăți în procesul exploataării lor, cum ar fi:

a) *lipsa unor informații sigure privind calitatea biocombustibilului achiziționat*; aceasta se datorează faptului că pentru sectorul de producere a peletelor și brichetelor, care se află în fază incipientă, au fost aprobate cu puțin timp în urmă standarde de calitate;

b) *slabe cunoștințe și competențe ale personalului* - în asigurarea adecvată a sistemelor termice, de unde rezultă dificultăți în procesul de operare a centralelor termice;

c) *probleme ce contribuie la garantarea cantității necesare constante pe toată perioada de încălzire a anului* - chiar dacă se semnează contracte de procurare anuale, rămâne un risc economic să nu dispună de cantitățile contractate, necesare conform graficului de livrare, iar beneficiarii nu dispun de suprafețe de depozitare mari și care asigură cerințe față de condițiile de păstrare;

d) *probleme ce vizează procesul de păstrare a combustibilului* - necesită un număr mare de personal. [3, p. 13]

Centralele termice existente pe biomasă sunt asigurate cu combustibilul necesar achiziționat de la producătorii autohtoni. Producerea de biocombustibil (brichete și pelete) în Republica Moldova, conform informațiilor deținute de

Moldova Energy and Biomass Project (MEBP) este realizată în prezent de un număr de 77 de producători. Prin urmare:

a) *în regiunea Sud* activează doar 2 producători de pelete la capacități mici, câte 1.000 t/an, și sunt amplasați în raioanele Cahul și Cimișlia. Producerea de brichete este realizată de 12 producători, care produc anual un total de cca 28.000 tone;

b) *în regiunea Centru*, din 38 de producători de biocombustibil în număr de 16 produc pelete în cantitate totală de cca 15.000 t/an, iar numărul total de cca 25.000 t/an de brichete sunt produse de către 22 agenți economici;

c) *în regiunea de Nord* a țării, 22 de producători de biocombustibil – produc anual cca 32.000 tone de brichete și cca 17.000 t/an de pelete. [3, p. 16]

Astfel, regiunea de Sud a Republicii Moldova este cea mai vulnerabilă din punctul de vedere al capacităților de producere a combustibilului din biomasă și necesită o mai mare atenție comparativ cu alte regiuni ale țării.

Scopul general al parteneriatului public-privat este asigurarea cu agent termic de calitate și cu costuri optime pentru bugetul de stat al instituțiilor publice din raionul Leova, care sunt dotate cu centrale termice pe biomasă.

Obiectivele specifice ale parteneriatului public-privat sunt:

- îmbunătățirea unui serviciu public de interes local prin crearea parteneriatului public-privat;
- valorificarea potențialului surselor regenerabile de energie care va contribui la creșterea siguranței în alimentare cu energie;

- înlăturarea obstacolelor de ordin tehnic la centralele termice autonome prin transferarea dreptului de gestionare și întreținere a centralelor termice pe biomasă.

În urma implementării parteneriatului public-privat vor beneficia următorii actori:

- Consiliul raional Leova;
- 3 primării: Tomaiul Nou, Cazangic și Sărata Nouă, ce dispun de 5 centrale termice pe bază de biocombustibil și construcția a 16 centrale termice;
- 16 instituții de învățământ identificate cu combustibil fosil;
- 17.543 gospodării casnice.

Astfel, drept consecință a demarării parteneriatului public-privat între partenerul public – Consiliul raional Leova și partenerul privat „SG Green Farm” SRL sunt realizate următoarele beneficii:

Partenerul public Consiliul raional Leova:

- a) ușurarea gestionării/întreținerii tehnice a centralelor termice;
- b) posibilitatea de control a întregului proces de obținere a agentului termic.

Partenerul privat SG „Green Farm” SRL:

- a) posibilitatea de creare a centralelor termice pentru livrarea agentului termic consumatorilor casnici și alte instituții publice;
- b) stimulează eficientizarea procesului de producere a agentului termic și micșorarea consumului de biocombustibil.

Conform Legii nr. 179/2008, parteneriatul public-privat este definit ca contract de lungă durată încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile; [1] acesta fiind un instrument de bază vehiculat în realizarea politicilor publice în Republica Moldova. Astfel, dezvoltarea mecanismului parteneriatului public-privat este unul din obiectivele „Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova: Integrare Europeană, Libertate, Democrație, Bunăstare 2011-2014,” aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 6-XIX din 14.01.2014.

Legislația Republicii Moldova prevede expres formele de realizare a parteneriatului public-privat, acestea fiind:

Contractul de prestări servicii are ca obiect prestarea de servicii publice de către un partener privat, executarea contra plată a lucrărilor de reparație capitală, deservirea atât a elementelor infrastructurii, cât și a altor bunuri ca obiect al parteneriatului public-privat, evidența consumului de resurse, prezentarea facturilor pentru consumatori.

Contractul de administrare fiduciară are ca obiect asigurarea unei bune gestionări a proprietății publice bazate pe criteriile de performanță stabilite în contract. În acest caz, partenerul public transmite partenerului privat gestionarea riscurilor de management și a riscurilor legate de asigurarea funcționării obiectului parteneriatului public-privat, dacă contractul nu prevede altfel.

Contractul de concesiune este un contract prin care statul sau unitățile administrativ-teritoriale cesează unui investitor, în schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, de a exploata bunuri mobile și imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, care, conform legislației, sunt scoase integral sau parțial din circuitul civil, precum și dreptul de a desfășura anumite genuri de activitate, inclusiv cele care constituie monopolul statului, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială.

Contractul de societate comercială presupune asocierea partenerului public și a partenerului privat fie în baza unui contract de societate civilă, fără crearea vreunei persoane juridice, fie prin crearea unei societăți comerciale (societate cu răspundere limitată sau societate pe acțiuni) având la bază capital mixt (public-privat).

Consiliul raional Leova a optat pentru primul tip de contract, și anume – contractul de prestări servicii, astfel încât

partenerul privat SG „Green Farm” SRL a primit în administrare centralele termice și prestează serviciul de livrare a agentului termic pe biomasă.

Legislația în vigoare a Republicii Moldova definește modalitățile de realizare a contractelor de parteneriat public-privat în funcție de nivelul de implicare a partenerului privat. Printre acestea cele relevante cazului raionul Leova sunt:

Construcție-operare-transfer, prin care partenerul privat își asumă construcția, finanțarea, exploatarea și întreținerea unui bun public. Investitorului i se permite să perceapă tarife de utilizare pentru a-și recupera investiția și a-și acoperi costurile de întreținere, precum și pentru a obține un profit rezonabil. La finalizarea contractului, bunul public este transferat cu titlu gratuit autorităților publice în bună stare și liber de orice sarcină sau obligație.

Proiectare-construcție-operare-transfer, prin care construcția și exploatarea obiectului parteneriatului public-privat îi sunt transferate partenerului privat pentru, cel mult, 50 de ani. Proiectul de parteneriat public-privat se poate finanța integral de către partenerul privat. La expirarea contractului încheiat cu partenerul public, obiectul parteneriatului public-privat se transferă cu titlu gratuit partenerului public în bună stare, funcțional și liber de orice sarcină și obligație.

În cazul cercetat s-a optat pentru a doua modalitate, și anume – proiectare-construcție-operare-transfer, partenerul privat a primit în gestiune 5 centrale termice existente, proiectează și construiește 16 centrale termice pe care le transmite în proprietate partenerului public, apoi le primește în gestiune economică, iar la finalul contractului le întoarce proprietarului.

Contractul este semnat pentru o perioadă de 11 ani, deoarece perioada de amortizare a centralelor termice pe combustibil solid este de 10 ani, [2] construcția centralelor noi s-a planificat în primii 4 ani ai proiectului de parteneriat public-privat. Conform calculului indicatorilor economici, și anume – a ratei interne de rentabilitate, cea mai optimă rată este de 8,3% care se obține după 11 ani de activitate.

În urma respectării contractului, au fost respectate următoarele condiții: *din partea partenerului public*, acesta deține proprietățile asupra centralelor incluse în parteneriatul public-privat, și-a asumat costurile legate de reparația centralelor în mărime de 545.000 lei și a asigurat cofinanțarea în formă de grant în valoare de 1.700.000 lei pentru construcția centralelor noi. *Partenerul privat* construiește/modernizează 16 centrale pe pelete, asigură cofinanțarea proprie de minimum 1.246.000 lei.

Agentul termic este livrat la tariful calculat și aprobat de către consiliul local și este calculat conform Metodologiei de determinare, aprobare și aplicare a tarifelor pentru energia termică livrată consumatorilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 482 din 6 septembrie 2012 și Metodologia determinării, aprobării și aplicării tarifelor de producere a energiei electrice, energiei termice și la apa de adaos, aprobată prin Hotărârea Consiliului de Administrare al ANRE nr. 147 din 25 august 2004. Astfel, conform calculului efectuate, autoritățile locale plătesc 997 lei pentru fiecare gigacalorie de energie termică din biomasă.

În urma demarării parteneriatului public-privat, raionul Leova a întâlnit anumite dificultăți, din cauza că nu există suficientă experiență la instituțiile publice în domeniul colectării materiei prime, producerii, distribuției materiei finite (biocombustibil) către centralele termice pentru producerea agentului termic, precum și exploatarea și întreținerea centralelor termice, iar inițierea din partea unei instituții private interesate necesită sprijin la nivel raional și anume – de către consiliul raional.

Deci administrația publică locală a raionului Leova a înregistrat un impact semnificativ în urma demarării parteneriatului public-privat între Consiliul raional și SG „Green Farm” SRL. Colaborarea acestor doi actori au efecte benefice asupra politicilor publice inițiate de către autoritatea publică. Acest parteneriat public-privat îmbină stimularea dezvoltării sectorului privat în prestarea serviciilor energetice cu răspunsul la necesitățile instituțiilor beneficiare: de a avea confort termic sporit și siguranță în livrarea agentului termic. Parteneriatul public-privat din raionul Leova poate fi considerat ca model de bună practică în domeniul energiei alternative și anume – producerea energiei termice pe biomasă.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 338 din 21.03.2003 cu privire la aprobarea Catalogului mijloacelor fixe și activelor nemateriale.
3. Studiu de fezabilitate privind stabilirea unui parteneriat public-privat pentru dezvoltarea infrastructurii termoelectrice în raionul Leova. Chișinău, 2013.

CORELAREA POLITICILOR DE DESCENTRALIZARE ȘI DE DEZVOLTARE REGIONALĂ: OBIECTIV PENTRU PLANIFICAREA STRATEGICĂ INTEGRATĂ

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

SUMMARY

The Republic of Moldova has made a formal commitment to accelerate the development of the country by making it intensive, in terms of capital, sustainable and knowledge based. The correlation of decentralization and regional development policies is a key factor in the reform of public administration. The strategic objectives of these policies (delimitation of competences, fiscal decentralization, administrative and territorial consolidation, balanced regional development) should be focused on the proposals of Development Partners and coordinated for the realization of expected changes in the Moldovan society.

Au trecut peste douăzeci de ani de independență și suveranitate, însă constatăm că Republica Moldova mai rămâne restanțieră la compartimentul rezultatelor palpabile ale activității administrației publice. Ce poate impulsiunea dezvoltarea țării? O întrebare deloc retorică. Există o multitudine de răspunsuri la ea. Printre ele se regăsesc *descentralizarea și dezvoltarea regională*.

Delimitând cele 6 regiuni în cadrul teritorial al republicii, [6] Legislativul a dorit să procedeze la o abordare complexă, integrată a problemelor economice, sociale, politice și de administrare existente. Dezvoltarea regională, cu obiectivele sale de omogenizare și echilibrare a dezvoltării teritoriilor, poate constitui o soluție veridică a problemelor de subdezvoltare din toate domeniile economico-sociale.

Statistica mondială demonstrează importanța potențialului regiunilor în dezvoltarea statului, de exemplu, 43% din produsul economic al UE este generat pe doar 14% din teritoriul UE. [3] În China, mai mult de 60% din PIB este generat în doar 4% din teritoriu. [8]

Recent, Comunitatea partenerilor de dezvoltare (PD) din Republica Moldova (RM), având drept obiectiv participarea la dialogul privind politicile de dezvoltare a țării, a înaintat Guvernului Republicii Moldova „Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare.” [7] Conform Comunității PD, acest document reprezintă un prim pas al unui astfel de dialog și intenționează doar „să asiste noul Guvern prin oferirea opiniilor și propunerilor partenerilor de dezvoltare, pe care Guvernul le-ar putea utiliza în măsura în care le consideră utile și relevante”. [7] Aceste recomandări, după cum se menționează în document, se bazează pe direcțiile politicii existente a Republicii Moldova expuse în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, angajamentele sale internaționale și Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană (UE). [1]

Documentul se referă la 29 de domenii în care, conform opiniei partenerilor de dezvoltare, este necesară operarea unor intervenții urgent. Fiecare domeniu conține propuneri de realizare a reformelor în trei runde: reforme pe termen scurt (până la 100 zile), reforme pe termen mediu (până la 12 luni) și reforme pe termen lung (mai mult de un an). Unul dintre aceste domenii prioritare de intervenție este și „Descentralizarea și dezvoltarea regională”. În prezentul articol vom analiza solicitările în acest domeniu și vom formula unele propuneri pentru implementarea acestora.

În sensul acestui articol, prin descentralizare vom înțelege un proces care reprezintă transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Pentru asigurarea implementării acestui proces se elaborează politici de descentralizare.

Descentralizarea este un proces continuu de autoanaliză și reformă ale unui stat, prin care se urmărește distribuirea optimă a responsabilităților și resurselor între administrația publică centrală (APC) și administrația publică locală (APL) de ambele niveluri. Procesul de descentralizare oferă APL-urilor atribuții și competențe în trei sfere: politică, administrativ-organizațională și financiară. [4] Aceste atribuții și competențe trebuie exercitate în condiții de autonomie, care presupun libertatea de luare a deciziilor și exercitare a atribuțiilor cu respectarea legalității, încadrării în politicile naționale, regionale și sectoriale.

La rândul său, *politica de dezvoltare regională* reprezintă un ansamblu de activități planificate și promovate de autoritățile administrației publice centrale și locale, în parteneriat cu diverși actori (publici și privați), în vederea

asigurării unei creșteri economice, dinamice și durabile, pe întreg teritoriul țării, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local.

În același timp, dezvoltarea regională și descentralizarea sunt politici inter-relaționale. Pe de o parte, politicile de dezvoltare regională beneficiază direct de rezultatul procesului de descentralizare realizat cu succes, deoarece va fi facilitată participarea autorităților locale la planificarea regională, elaborarea proiectelor, co-finanțarea lor, asigurând un management eficient al fondurilor utilizate. Pe de altă parte, autoritățile locale și cetățenii pot beneficia de politicile regionale, dacă ele reflectă prioritățile lor și conduc la îmbunătățirea serviciilor și creșterea calității vieții.

Totodată, responsabilitatea pentru realizarea politicilor de descentralizare și de dezvoltare regională țin de prerogativa Guvernului, dar care sunt realizate cu sprijinul autorităților publice locale și al societății civile, prin structurile decizionale și de implementare la nivel național, regional și local.

Domeniile *descentralizare și dezvoltare regională* sunt vizate și în Acordul de Asociere la UE. Capitolul 20 al Acordului de Asociere intitulat „*Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional*” include șase articole dedicate cooperării bilaterale în domeniul politicii regionale, inclusiv metodelor de formulare și de punere în aplicare a politicilor regionale, guvernanței și parteneriatului pe mai multe niveluri, cu un accent deosebit pe dezvoltarea zonelor defavorizate și pe cooperarea teritorială. [1]

Obiectivul major evidențiat de AA este stabilirea canalelor de comunicare și îmbunătățirea schimburilor de informații și de experiență între autoritățile naționale, regionale și locale, actorii socioeconomi și societatea civilă.

În conformitate cu Acordul de Asociere, Republica Moldova va coopera cu Uniunea Europeană în vederea alinării practicii țării la următoarele principii:

- a) descentralizarea procesului de luare a deciziilor de la nivelul central la nivelul comunităților regionale;
- b) consolidarea parteneriatului dintre toate părțile implicate în dezvoltarea regională;
- c) cofinanțarea prin intermediul contribuției financiare a părților implicate în implementarea programelor și a proiectelor de dezvoltare regională.

Acordul de Asociere sprijină și consolidează implicarea autorităților locale și regionale în ceea ce privește cooperarea transfrontalieră și regională și structurile de gestionare aferente, îmbunătățește cooperarea prin instituirea unui cadru legislativ de abilitare, susține și elaborează măsuri de consolidare a capacităților și promovează întărirea rețelelor economice și comerciale transfrontaliere și regionale.

Una dintre sarcinile înaintate de Acordul de Asociere este cooperarea în vederea consolidării capacităților instituționale și operaționale ale instituțiilor naționale și regionale în domeniul dezvoltării regionale și al amenajării teritoriului. Aceasta este posibil de realizat prin:

- a) îmbunătățirea mecanismului privind interacțiunea verticală și orizontală a administrației publice centrale și locale în procesul de elaborare și punere în aplicare a politicilor regionale;
- b) dezvoltarea capacității autorităților publice locale de a promova cooperarea transfrontalieră în conformitate cu reglementările și cu practicile UE;
- c) schimbul de cunoștințe, de informații și de cele mai bune practici cu privire la politicile de dezvoltare regională pentru a promova bunăstarea economică a comunităților locale și dezvoltarea omogenă a regiunilor.

Pentru realizarea scopului de asociere este necesară dezvoltarea elementelor transfrontaliere și regionale din domenii precum transporturile, energia, rețelele de comunicare, cultura, educația, turismul, sănătatea, precum și din alte sectoare care au o relevanță pentru cooperarea transfrontalieră și regională.

Cooperarea dintre regiunile Republicii Moldova și regiunile din Uniunea Europeană va fi realizată sub formă de programe transnaționale și transfrontaliere, încurajând participarea regiunilor Republicii Moldova la structurile și organizațiile regionale europene și promovând dezvoltarea economică și instituțională a acestora prin implementarea unor proiecte de interes comun. Aceste activități vor avea loc în contextul:

- a) continuării cooperării teritoriale cu regiunile europene, inclusiv prin intermediul unor programe de cooperare transnaționale și transfrontaliere;
- b) cooperării în cadrul Parteneriatului estic cu organisme ale UE, inclusiv cu Comitetul Regiunilor, precum și în contextul participării la diverse proiecte și inițiative regionale europene;
- c) în contextul cooperării, printre altele, cu Comitetul Economic și Social European, cu Asociația europeană a agențiilor de dezvoltare (EURADA) și cu Rețeaua europeană de observare a planificării spațiale (ESPON).

Acordul de Asociere prevede intensificarea și asigurarea unei mai bune coordonări și cooperări între țările și regiunile vizate de Strategia UE pentru regiunea Dunării, care se concentrează, printre altele, pe îmbunătățirea conexiunilor de transport și distribuție a energiei, pe mediu, pe dezvoltarea economică și socială și pe securitate, ceea ce va contribui la un transport rutier și feroviar mai rapid, la furnizarea unei energii la prețuri mai mici și din surse de aprovizionare mai sigure, la îmbunătățirea condițiilor de mediu, cu ape mai curate, la protejarea biodiversității și la prevenirea mai eficientă a inundațiilor transfrontaliere.

Cooperarea transfrontalieră pe viitor vizează restabilirea navigației pe râul Prut, ceea ce va conduce la prevenirea inundațiilor în bazinul hidrografic al râului, la îmbunătățirea calității apei și a irigațiilor agricole, la intensificarea

activităților economice, la promovarea turismului și a activităților culturale, contribuind, totodată, la consolidarea capacităților.

Toate acțiunile expuse nu vor putea fi realizate cu succes dacă Republica Moldova nu va dispune de rezultate concrete în politicile de descentralizare și de dezvoltare regională.

Revenind la Notele informative ale Partenerilor de Dezvoltare, [7] menționăm că în document au fost evidențiate un șir de probleme, printre care:

a) *Moldova se confruntă în continuare cu o polarizare economică profundă corelată cu disparități între regiuni și o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și urbane* (conform datelor Raportului național cu privire la consultările post 2015 și al Treilea raport privind ODM pentru Republica Moldova, 26,2% din populația rurală a declarat că, pentru a trăi mai bine, este necesară o infrastructură publică mai bună, care este cu 10 p. p. mai sus de percepția rezidenților urbani);

b) *administrațiile publice locale din Moldova sunt foarte fragmentate, subfinanțate și prestează un spectru îngust de servicii;*

c) *în pofida cadrului solid de politici în domeniul descentralizării și dezvoltării regionale creat de către Guvern începând cu anul 2005, [9] persistă provocări în domeniul avansării reformei administrației publice locale și a dezvoltării regionale.*

Pornind de la prevederile Acordului de Asociere și de la problemele identificate, Partenerii de Dezvoltare au înaintat un șir de propuneri pentru a accelera schimbările în domeniul descentralizării și dezvoltării regionale. Astfel, pentru un termen de 100 de zile sunt solicitate următoarele operațiuni (reforme pe termen scurt):

- consultarea și aprobarea structurii administrativ-teritoriale optime a țării, inclusiv a Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru clasificarea statistică a regiunilor din țară;

- definirea unei viziuni politice/strategice clare și coerente cu privire la procesele de descentralizare și dezvoltarea regională durabilă pentru perioada 2016-2020;

- clarificarea competențelor la diferite niveluri prin eliminarea prevederilor legislative contradictorii privind competențele autorităților publice centrale și locale și aprobarea **Registrului competențelor**;

- efectuarea ajustărilor în mecanismele fiscale (cu un accent pe transferurile condiționate) pentru a asigura un nivel minim și echitabil de prestare a serviciilor;

- consolidarea capacităților autorităților publice centrale și locale de a implementa noul sistem fiscal [5] prin dezvoltarea capacității de coordonare a Ministerului Finanțelor și oferirea asistenței tehnice și metodologice APL pentru o tranziție la noul sistem fiscal;

- clarificarea responsabilității de promovare a cooperării intercomunitare în teren dintre Cancelaria de Stat și ministerele de resort.

Reformele solicitate pe termen mediu prevăd operațiuni pentru orizontul de un an și includ următoarele acțiuni:

- asigurarea implementării eficiente a *reformei administrativ-teritoriale*, dezvoltarea foilor de parcurs privind delimitarea proprietății și descentralizarea fiscală și sectorială;

- organizarea alegerilor locale în conformitate cu noua structură administrativ-teritorială;

- oferirea asistenței tehnice APL în implementarea noului sistem fiscal cu accent pe planificare și bugetare bazată pe performanță; instruirea noilor aleși locali cu utilizarea instrumentelor inovative;

- stabilirea unei unități comune pentru coordonarea și implementarea reformelor de descentralizare și dezvoltare regională;

- revizuirea metodologiilor de planificare strategică locală și aprobarea unui set metodologic unificat, corelat cu planificarea și finanțarea națională și regională;

- elaborarea Strategiei Naționale de DR și SDR 2016-2020 în baza lecțiilor învățate și a proceselor transparente și participative, luând în considerare: creșterea alocațiilor în Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și crearea unei structuri flexibile pentru dezvoltarea regională în Găgăuzia și Chișinău;

- stabilirea unui mecanism eficient de coordonare (politici și finanțare) între ministerele de resort privind rolul instituțiilor publice implicate în DR;

- consolidarea capacităților consiliilor DR, ADR și a administrațiilor publice locale să participe la implementarea politicilor de dezvoltare regională; sensibilizarea privind diferite probleme legate de descentralizare și DR;

- îmbunătățirea capacității Biroului Național de Statistică în procesul de colectare și procesare a datelor statistice regionale.

Obiectivele politicilor de descentralizare și de dezvoltare regională trebuie corelate și în cadrul de termen lung, strategic, regăsindu-se în următoarele reforme:

- efectuarea modificărilor regulatorii și legislative în descentralizarea fiscală: impozitul pe venit al persoanelor fizice, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, audit intern și extern;

- efectuarea evaluării periodice a impactului noului sistem fiscal și efectuarea modificărilor necesare;

- avansarea implementării foilor de parcurs în descentralizarea sectorială (împreună cu ministerele de resort și APL);

- evaluarea gradului de implementare a strategiilor-cadru (cu privire la descentralizare și DR) și actualizarea acestora, luând în considerare interrelațiile cu alte reforme intersectoriale;

- asigurarea dezvoltării sistemice și continue a capacităților: instituțiilor publice implicate în dezvoltarea regională cu privire la diferite probleme legate de DR; APL mai mari pentru a oferi servicii primăriilor mai mici, direct sau prin intermediul cooperării intercomunitare; și BNS și a instituțiilor publice aferente în domeniul statisticilor regionale;

- operaționalizarea *platformei de statistică regională la nivel național și regional*;

- revizuirea Regulilor și Normelor în Construcții (SNIPS) și a GOST-urilor, în conformitate cu Directivele respective ale UE.

În această ordine de idei, deoarece în prezent Grupul de lucru pentru elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională se află tocmai în exercițiul de elaborare, considerăm utile analiza, includerea și implementarea acestor propuneri în documentul viitor de planificare strategică a politicii de dezvoltare regională. Concomitent, în scopul optimizării orientării politicilor vizate ce au fost și sunt implementate (Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2013-2015, Strategia Națională de Descentralizare 2012-2015) și realizării unei continuități durabile, este necesară evaluarea impacturilor reale ale acestor strategii, examinarea rezultatelor și costurilor Strategiilor precedente pentru a optimiza cheltuielile bugetare în viitor. În acest context, corelarea politicilor de descentralizare și de dezvoltare regională în Republica Moldova necesită timp și eforturi considerabile pentru a realiza rezultate palpabile și a corespunde exigențelor politicilor UE.

Propunerile pe care le considerăm utile în realizarea acestui deziderat sunt: consolidarea parteneriatelor cu toți actorii implicați în procesul de descentralizare; dezvoltarea cooperării cu autoritățile administrației publice locale; dezvoltarea capacității administrative pentru o descentralizare de succes; operaționalizarea structurilor instituționale; dezvoltarea de noi instrumente și concepte pentru susținerea procesului de descentralizare; coordonarea procesului de elaborare a standardelor de cost și de calitate; elaborarea indicatorilor de performanță comuni pentru procesul de descentralizare și cel de dezvoltare regională.

Astfel, urmează ca autoritățile centrale și locale să devină parteneri efectivi, atât în procesul de planificare strategică și corelarea politicilor cât și în exercitarea atribuțiilor de descentralizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, 2014.
2. Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială, Institutul pentru Politici Publice din România (IPP) și finanțat de Fundația pentru o Societate Deschisă, Programul East East, 2013.
3. Date statistice suplimentare și tendințe. [On-line]: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm>.
4. Hutchinson Paul L., LaFond Anne K. Monitoring and Evaluation of Decentralization Reforms in Developing Country Health Sectors, Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., 2004.
5. Legea privind finanțele publice locale (modificată, se aplică de la 1 ianuarie 2015).
6. Legea Republicii Moldova privind dezvoltarea regională nr. 438 din 28.12.2016.
7. Notele informative din partea partenerilor de dezvoltare, Ambasada Germaniei, 2015.
8. „Panorama,” nr. 44, Comisia Europeană, iarna 2012, pag. 15.
9. Se face referință la *Legea privind finanțele publice locale, Legea privind dezvoltarea regională, Strategia Națională de Dezvoltare Regională, Strategia Națională de Descentralizare*, inclusiv strategiile sectoriale de descentralizare, Comisia Paritară pentru Descentralizare, Comisia Parlamentară Specială pentru Descentralizare.

CORELAREA PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII CU ALTE PRINCIPII DE DREPT

Marina ALBU,
bursieră, Programul Lane Kirkland,
Universitatea Jagiellonă din Cracovia (Polonia)

SUMMARY

In spite of the fierce discussions surrounding it, the principle of subsidiarity continues to have a prominent place in the functioning of the multi-layered governance model of the European integration process. In particular, the principle determines when the EU is competent to legislate, and contributes to decisions being taken as closely as possible to the citizen.

Keywords: subsidiarity; local autonomy; sovereignty; principle of proportionality; integration; European community; primacy of international law; implementation.

Corelația principiului subsidiarității cu principiul suveranității. Principiul subsidiarității reprezintă cea maximă politică și socială conform căreia responsabilitatea unei acțiuni publice trebuie încredințată celei mai mici entități care este capabilă să rezolve problema ea însăși. Subsidiaritatea presupune diviziunea competențelor între centru și unitățile componente, partajarea competențelor între diferitele niveluri de putere, principiu care constituie fundamentul instituțional al statelor cu structură federală. Din această perspectivă s-ar părea că principiul subsidiarității intră în conflict cu principiul suveranității.

Constituțiile statelor europene au reprezentat cel mai propice cadru pentru definirea și afirmarea suveranității ca normă de drept intern. Astfel, constituțiile europene stabilesc că suveranitatea (unele adăugând și sintagma „națională”) sau puterea aparține poporului, în accepțiunea altor constituții, suveranitatea aparține națiunii. [10, p. 265]

În doctrina internațională, suveranitatea reprezintă pretenția statului de a se autoguverna pe deplin, iar recunoașterea mutuală a pretențiilor la suveranitate este temelia societății internaționale, reprezintă supremația unică, deplină și indivizibilă a puterii de stat în limitele frontierelor teritoriale și independența acestora în raport cu orice altă putere, ceea ce se exprimă în dreptul exclusiv și inalienabil al statului de a-și stabili și realiza de sine stătător politica sa internă și externă, de a-și exercita funcțiile, de a-și îndeplini măsurile practice de organizare a vieții sociale interne și a relațiilor sale externe în baza respectării suveranității altor state, a principiilor și normelor de drept internațional acceptate prin acordul său de voință. [17, p. 100] Astăzi UE este privită drept cea mai integrată organizație de state-națiune din lumea contemporană. Ca urmare, calitatea de „stat-membru UE” este recunoscută ca implicând efecte pe termen lung la adresa suveranității statelor, UE având competențe în zonele-nucleu ale suveranității statale - domeniul monetar, apărarea, politica externă, securitatea internă. În plus, UE are și puterea de a încheia tratate. [13, pp. 43-44]

Admițându-se treptat și condiționat necesitatea limitării puterii suverane a statelor integrate a apărut și necesitatea de a menține un echilibru între interesele statelor și interesele Uniunii. Pentru menținerea acestui echilibru a fost introdus *principiul subsidiarității*, reglementat prin Tratatul de la Maastricht.

Totuși elemente ale acestui principiu se pot distinge deja în art. 5 CECO (1951). La rândul său, Actul Unic European din 1987 a introdus regula subsidiarității în domeniul mediului (art. 130 R CEE), fără însă a o menționa ca atare. Tribunalul de Primă Instanță a reținut în hotărârea sa din 21 februarie 1995 ECR II-289, pct. 331, că, înaintea intrării în vigoare a Tratatului UE, principiul subsidiarității nu a constituit un principiu general de drept, în raport cu care se putea controla legalitatea actelor comunitare.

Tratatul de la Lisabona a abrogat articolul 5 din Tratatul CE și a înscris principiul subsidiarității la art. 5 din Tratatul UE, care, conservând termenii articolului abrogat, adaugă o referire explicită la dimensiunea regională și locală a principiului subsidiarității. Mai mult, Tratatul de la Lisabona înlocuiește Protocolul din 1997 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității printr-un nou protocol cu același titlu, principala inovație fiind noul rol acordat parlamentelor naționale în a controla respectarea principiului subsidiarității.

Acest principiu juridic „*de integrare*” nu trebuie tratat ca fiind opus principiului suveranității statelor. Din contra, am putea spune că subsidiaritatea reprezintă un mecanism care are ca obiectiv limitarea competențelor comunitare în vederea protejării suveranității statelor.

Astfel, ipoteza declinului statului-națiune și a principiului suveranității pare a fi nefondată. Or chiar și în domeniile supuse integrării sau atribuirii de competențe Uniunii în mod exclusiv sau partajat, statele-membre sunt cele care au decis în mod liber și suveran de a ceda o serie de competențe către Uniune. Însă și existența Uniunii ca atare se

datorează voinței libere și suverane a statelor-membre care au încheiat un tratat multilateral în acest sens. Ca expresie a caracterului suveran al statului-membru UE servește și dreptul acestuia de a se retrage unilateral din Uniune. Mai mult, statele-membre sunt cele care îi stabilesc, prin tratat internațional, competențe Uniunii, ceea ce constituie încă o dovadă a caracterului lor suveran care nu este înlăturat prin calitatea de „membru UE”.

În fine, principiul subsidiarității reprezintă o modalitate de organizare politică de proximitate, care îmbină necesitatea suveranității cu respectul autonomiei, [16, p.174] aceasta din urmă fiind singura capabilă să asigure diversitatea Uniunii Europene și ajustarea acesteia la obiectivele de extindere și aprofundare a procesului de integrare, dar și de conservare a suveranității statelor-membre, întrucât ideea de subsidiaritate este fondată pe acceptarea societății pluraliste.

Corelația principiilor autonomiei locale și subsidiarității. Tot mai frecvent limbajul politic utilizează noțiunea subsidiarității ca deziderat al unei acțiuni politice eficiente, ca opțiune în scopul soluționării repartiției de competențe între puterea centrală și autoritățile administrației publice locale. [11, p. 29]

Corelația principiilor se poate realiza după ce mecanismul juridic european comunitar este înțeles, pentru că cele două principii au evoluat în acest context. Interpretarea dreptului comunitar trebuie să fie uniformă în fiecare stat-membru. Legislația internă a fiecărui stat-membru nu poate modifica efectele juridice produse de dreptul comunitar. [15, p. 46-47]

Eliberată din contextele istorice, ideologice și confesionale, subsidiaritatea ne apare astăzi ca o invitație la regândirea relațiilor sociale într-un context de autonomie locală sporită și la găsirea unui echilibru între libertatea persoanelor și a diferitelor entități existente, pe de o parte, și autoritatea tutelară a statului pe de altă parte. Astfel, principiului subsidiarității i se pot atribui *trei sensuri*:

- **un sens filozofic**, prin care, situat într-o transformare dinamică, principiul subsidiarității se află pe punctul de a deveni o grilă de analiză a funcționării societății contemporane și poate unul din ghizii revoluției lor instituționale;
- **un sens juridic** ce rămâne încă confuz, cu o punere la punct împiedicată de obiecții tehnice, dar și de principiu;
- **un sens tehnic**, criteriu de examinare a competențelor diferitelor niveluri ale puterii și de eventuală redistribuire a acestora. Nu este deci un paradox al principiului subsidiarității faptul de a nu-l vedea definit nicăieri (în ciuda importanței lui în mecanismul dezvoltării Uniunii Europene), dar de a constata că multe legislații naționale se referă la el de o manieră implicită, aplicându-l în manieră proprie. De aceea, în mod normal, principiul invocat, mai ales, la nivel european și local (supra- și substat) își găsește o definiție în Cartea Europeană a autonomiei locale, care stipulează în art. 4, el însuși intitulat „întinderea autonomiei locale.” [8, p. 906-907]

Chiar dacă abordarea pe care principiul subsidiarității o stabilește e de natura politică, acțiunea principiului subsidiarității ca principiu general de organizare instituțională tinde să favorizeze autoritatea locală în raport cu cea centrală. Este cert că acțiunile Uniunii Europene, deși privesc cu prioritate aspectul de jos în sus al subsidiarității, nu ignoră aspectul său descendent, în acest mod concluziile Consiliului European definite la întâlnirea de la Corfu din 24 și 25 iunie 1994, evidențiau faptul că „deschiderea și subsidiaritatea constituie concepte esențiale care necesită o elaborare mai atentă ...Uniunea trebuie să fie construită cu contribuția cetățenilor ei.” [14, p. 38]

Din acest motiv, principiul subsidiarității nu trebuie focalizat numai pe relația Uniunea Europeană – state-membre, el trebuie să cuprindă și nivelurile regional și local, ceea ce va însemna, fără dubiu, o consolidare a procesului de construcție a Europei regiunilor.

Corelația principiilor proporționalității și subsidiarității. Analizând corelația principiilor proporționalității și subsidiarității trebuie să subliniem că principiul proporționalității se referă la modul în care Uniunea Europeană își exercită prerogativele, la fel ca și principiul subsidiarității.

Conform principiului proporționalității, Uniunea Europeană acționează numai în măsura în care este necesar în vederea atingerii obiectivelor. Acest principiu este înscris în Tratatul privind Uniunea Europeană, la art. 5: „În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.”

Aceeași abordare în ceea ce privește asumarea răspunderii și luarea deciziilor de către UE se aplică și în cazul politicii de coeziune. Pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia Europeană a utilizat principiul proporționalității pentru a reduce birocrăția cu care se confruntau cei care administrau programele operaționale, simplificând normele și reglementările. De exemplu, în prezent, regulile de eligibilitate sunt stabilite, în mare parte, la nivel național, mai degrabă decât la nivel comunitar.

Cele două principii în corelație între ele și cu sistemul de guvernare, reprezintă un proces prin care se coordonează solicitările de la diverse niveluri, care intră în competiție, cu respectarea principiului puterilor concurente. Pentru a reuși acest lucru, principiul trebuie să aibă capacitatea de a direcționa sau a evita ca o inițiativă legislativă a unui anumit nivel de guvernare să aibă consecințe asupra altui nivel de guvernare cu care sunt împărțite competențele, asupra aceleiași măsuri. Pentru a împiedica aceasta, orice inițiativă sau decizie trebuie să fie transparentă, evaluând, în același timp, impactul secvențial al elementelor componente ale principiului respectiv (legitimitate și eficiență). Subsidiaritatea presupune că structura de guvernare multilevel să fie destul de flexibilă pentru a permite relocarea unor

competențe între diferitele niveluri, în funcție de anumite modificări circumstanțiale. Pe măsură ce barierele naționale care separă economia și statul se estompează, interdependențele între regiuni se intensifică.

Concluzii. În contextul actual al integrării în structurile europene, nu putem să ignorăm valorile promovate de către Uniunea Europeană. De asemenea, despre un stat modern nu se mai poate vorbi ca despre o centralizare absolută.

În această lucrare am încercat să stabilim și să analizăm corelația subsidiarității cu alte principii de drept și locul acesteia în construcția europeană. Putem afirma că în rezultatul elaborării acestei lucrări am ajuns la următoarele concluzii: subsidiaritatea este un principiu de funcționare a Uniunii Europene și presupune aplicarea cât mai eficientă a autonomiei locale, el permițând ca deciziile să fie luate de către autoritățile cât mai apropiate de cetățeni, autoritățile centrale neacționând decât atunci când intervenția lor este absolut necesară. Pe de altă parte, normele comunitare sunt direct aplicabile, iar în domeniile exclusive ale Uniunii Europene instituțiile acesteia au competența de a interveni; principiul subsidiarității reprezintă o modalitate de organizare politică de proximitate, care îmbină necesitatea suveranității cu respectul autonomiei, [16, p.174] aceasta din urmă fiind singura capabilă să asigure diversitatea Uniunii Europene și ajustarea acesteia la obiectivele de extindere și aprofundare a procesului de integrare, dar și de conservare a suveranității statelor-membre, întrucât ideea de subsidiaritate este fondată pe acceptarea societății pluraliste. Chiar dacă abordarea pe care principiul subsidiarității o stabilește e de natura politică, acțiunea principiului subsidiarității ca principiu general de organizare instituțională tinde să favorizeze autoritatea locală în raport cu cea centrală.

Actualmente, principiul subsidiarității are un rol vital, deoarece prin intermediul său ierarhiile atribuțiilor pot fi împărțite în funcție de competențe și se poate realiza descentralizarea în mod dinamic, luând în considerare toate detaliile particulare ale problemelor existente.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985.
2. Tratatul Comunității Cărbunelui și Oțetului.
3. Tratatul de la Amsterdam.
4. Tratatul de la Nisa.
5. Tratatul de la Maastricht.
6. Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Manuale, monografii

7. Alexandru Ioan. Tratat de administrație publică. București, Editura Universul Juridic, 2008, p. 906-907.
8. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2001, p. 89.
9. Muraru Ioan, Tănăsescu Simina. Drept constituțional și instituții politice. București, 2001, p. 265.
10. Popa Eugen. Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept. Arad, Editura Servo-Sat, 1996, p. 180.
11. Popławska E. Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu. Warszawa, 2000, s. 117.
12. Rousseau J. J. Contractul social. București, Editura științifică, 1957, p. 222.
13. Ridier J. Europa centrală sau paradoxul fragilității. Iași, Editura Polirom, 2001, p. 38.
14. Szekely Cătălina Ștefania. Corelația principiilor subsidiarității și autonomiei locale – plan comparativ: Republica Moldova și România./ Teză de doctorat, Chișinău, 2007.
15. Velișcu Raluca. Principiul subsidiarității în dreptul comunitar.// „Revista Transilvană de Științe Administrative,” Cluj-Napoca, nr. 2, 2004, p. 167.
16. Vrabie Genoveva. Constituția Europeană - Constituția României. Reflecții privind suveranitatea.// „Revista de Drept Public,” nr. 3, 2003, p. 8.

REPERE ALE PROCESULUI DE DESCENTRALIZARE ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Nina GUȚU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Good governance is one of today's most cherished concepts, a complex notion expressing both the universal and the profoundly national values and objectives of public administration, including a healthy environment, social security and a quick and effective response of the administration to society's needs. Mutilated by 50 years of vicious totalitarianism, Moldova strives to set the basis of good governance through a profound and necessary reform of her national administrations.

Yet, every trial has been doomed to failure due to continuous political changes generating a chronic lack of coherence.

În țările dezvoltate administrația publică locală are la bază principiul autonomiei locale și considerăm că și în Republica Moldova energia trebuie canalizată către o reală, eficientă și funcțională autonomie locală, administrativă și financiară. Acest lucru oferă avantajul aplicării unor strategii și tactici adaptabile și pliate pe specificul realităților locale.

Realitatea noastră însă ne demonstrează că de aproape 15 ani se încearcă adaptarea la transformările de natură administrativă, politică și juridică ce au loc în statele mai dezvoltate; se adoptă legi, se implementează programe, proiecte și totuși parcă „batem pasul pe loc.”

Organizarea instituțiilor administrațiilor publice implică folosirea resurselor, instrumentelor și procedurilor de care dispune administrația publică pentru a realiza obiectivele pe care și le-a fixat. Ca și orice altă organizație socială, administrația publică se află într-o continuă dezvoltare, ea se extinde și se perfecționează dorind a face față unor cerințe ale societății, de a oferi 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. [8]

Totalitarismul crunt al sistemului comunist de guvernare care a încătușat timp de 50 de ani Moldova, subjugând-o fără drept de apel interesului partidului (deci al unei oligarhii în întreaga sa splendoare) și politizând în întregime nu doar administrația, dar toate sectoarele vieții publice, a plasat-o pe cea din urmă (administrația publică) în opusul unor principii atât de necesare în procesul de descentralizare, cum ar fi: legalitatea, proporționalitatea, transparența și motivarea actului administrativ. Legalitatea fiind redusă la bunul plac al partidului, proporționalitatea a fost înlocuită de exigențele luptei de clasă, transparența nu servea în niciun fel efortului de îndobitocire a populației, iar motivația oricărei decizii a fost rațiunile de partid.

În acest context, sistemul administrativ al Republicii Moldova a fost influențat de problemele ce vizau direct suveranitatea, indivizibilitatea și independența statului. Pe ruinele vechilor structuri, moștenite de la Imperiul Sovietic, trebuiau puse bazele statului însuși, proces care la începutul său a fost influențat de mai mulți factori interni și externi.

Transformările intervenite în Republica Moldova după prăbușirea Imperiului Sovietic în plan politic, economic și social au determinat în mod firesc schimbări de substanță și în planul concret al organizării și funcționării administrației statului. Mutațiile survenite în cadrul sistemului de administrare sunt cu atât mai pregnante, cu cât transformările produse la nivelul acestuia, au căpătat consistențe, în urma adoptării Constituției Republicii Moldova la 29 iulie 1994. [2]

Cel mai frecvent reformele structurilor statului sunt concepute ca reforme ale administrației publice și ale sistemelor administrative. În acest context, redefinirea structurilor statului în Republica Moldova a început prin elaborarea unor pachete de reforme, a unor organisme și a unor măsuri legislative. Profunzimea, direcțiile și extinderea acestor reforme diferă, în funcție de ciclurile electorale, rezultatele alegerilor și angajamentele guvernelor din anumite perioade.

Intrarea în vigoare a Legii privind dezvoltarea regională în Republica Moldova a demonstrat că s-a înțeles rolul cooperării locale și că aceasta reprezintă cheia îmbunătățirii calității vieții prin dezvoltarea capacității economiei locale de a stimula o creștere economică stabilă și condiții pentru valorificarea oportunităților, în ceea ce privește descentralizarea în sistemul administrației publice. [6]

Ulterior, elaborarea și implementarea unor documente legislative privind domeniul descentralizării au reprezentat un punct de plecare pentru o reformă administrativă în Republica Moldova. În acest sens, considerăm important de menționat aprobarea Legii 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, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile

administrăției publice locale și stabilește obiectivele, sarcinile pe termen imediat și mediu (3-5 ani), în vederea implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale. [4, 5]

Este de menționat că șirul evenimentelor istorice, modelelor de conducere ale țării în anumite perioade și guverne de conducere au influențat și „dirijat” într-o anumită măsură și evoluția, amplificarea procesului de descentralizare a administrăției publice locale din Republica Moldova.

Cu toate că s-a trecut prin diferite „partide și viziuni de conducere” ale țării, prin intermediul aspectelor legislative din domeniu au început să se delimiteze și să se clarifice problemele privind responsabilitățile clare ale aleșilor și funcționarilor publici în contextul procesului de descentralizare, competențele colectivităților teritoriale și ale statului. De asemenea, au fost create oportunități pentru asigurarea unei democrații participative prin asigurarea informării și participării cetățenilor la rezolvarea problemelor majore ale comunității, întărirea dreptului de expresie al aleșilor locali, asigurarea transparenței actelor administrative, proceduri de consultare a cetățenilor în problemele fundamentale administrăției publice etc.

Remarcăm, astfel, că în ciuda tuturor declarațiilor de bune intenții care au marcat istoria recentă a țării noastre în direcția descentralizării administrăției publice, este de neconceput o reformă autentică a vreunui sistem complex, cum este cel al administrăției publice, în absența unui set de idei diriguitoare stabile, nesupuse fluctuațiilor clasei politice, și care să înglobeze de o manieră sintetică deopotrivă pietrele de temelie ale unei administrății sănătoase, azi aproape universal acceptate.

Astfel, simțim aici nevoia să facem o remarcă cu referire la formarea profesională în procesul descentralizării administrăției publice din Republica Moldova. Deși piața forței de muncă abundă în specialiști în administrația publică (care pe lângă pregătirea de specialitate, sunt pregătiți și în domeniul informatic, limbi străine și au o viziune modernă asupra reformei în administrație și capacități de a contribui la realizarea ei), multe dintre persoanele angajate în administrația locală nu au această pregătire, autoritățile investind timp și bani în formarea lor. Este nevoie de funcționari publici profesioniști care să implementeze programele de reformă, care să fie susținători fideli ai acesteia, să fie pregătiți și să posedă cunoștințele necesare care să răspundă la schimbare.

La moment, este în discuție un proiect al Strategiei reformei administrăției publice pentru anii 2014-2020, ce are ca obiective-cheie dezvoltarea unor politici eficiente realizate de către instituțiile executive capabile și competente, accelerarea integrării europene, continuarea transformării serviciilor publice în beneficiul cetățenilor și al mediului de afaceri, continuarea întăririi sistemului de management al performanței și al responsabilității pentru resursele publice, revizuirea politicilor fiscale și continuarea agendei de descentralizare.

Este foarte bine punctată în cadrul strategiei menționate continuarea reformelor realizate până la moment, însă specificat de o manieră modernă, cu scopul final al asigurării unei administrății publice eficiente, profesioniste, orientate către servicii publice, care să răspundă nevoilor cetățenilor și a altor entități din mediile social și de afaceri. Iar impactul real și sistematic fiind posibil doar printr-o abordare care să sincronizeze acțiunile de nivel local – în mod descentralizat – și prin implementarea serviciilor de tip e-Guvernare. [9]

Față de toate cele expuse mai sus ne punem în continuare întrebarea care ar fi remediul universal al acestei „boli” a procesului de descentralizare în administrația publică din Republica Moldova, „boală” ce zădărnicește, în cele din urmă, înfăptuirea cu succes și în termene prestabilite și, parcă, evaluate prin studii, a descentralizării sistemului administrăției publice - necesitate atât de râvnită și de dezbătută în procesul de integrare europeană a țării noastre.

Opinia noastră este că soluția ar fi, de fapt, crearea unor condiții practice, pentru implementarea cu succes a cerințelor documentelor legislative existente, axarea pe resursele disponibile pentru mișcarea carului din loc – doar dintotdeauna este dovedit – căci mai greu este începutul. De aceasta are nevoie, întâi și întâi, sistemul administrativ al Republicii Moldova în ceea ce privește procesul de descentralizare. Apoi se cer necesare acțiuni de colaborare a administrațiilor publice locale în vederea realizării obiectivelor documentelor legislative în acest sens. Cel puțin, asigurarea realizării eficiente a aspectelor menționate ar aduce îmbunătățiri în dezvoltarea unui sistem administrativ descentralizat, în pregătirea unor specialiști calificați în administrația publică cu o adevărată exigență și un real interes pentru actul și fenomenul administrativ, în oricare formă de organizare ar fi el.

BIBLIOGRAFIE

1. Cohen J. M., Peterson S. B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Kumarian Press, 1999, 224 p.
2. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994.
3. Deliu Tudor. Administrația publică locală. Chișinău, AAP, 1998, 99p.
4. 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.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
6. Legea privind dezvoltarea regională din Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006.

7. Rethinking Decentralization in Developing Countries - A Discussion Paper. The World Bank, 1998, 52 p.
8. Simboteanu Aurel. Teoria administrației publice. Chișinău, CEP USM, 2008, 135 p.
9. <<http://cancelaria.gov.md/>>.

EXPERIENȚA EUROPEANĂ PRIVIND DEZVOLTAREA REGIONALĂ

Diana CİCANCI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Regional development policy is one of the most important policies and most complex of the European Union status arising from the fact that its aim to reduce economic and social disparities between the various regions of Europe, acting on some significant areas for development such as economic growth, transport, agriculture, urban development, environmental protection, employment and training, education, gender equality.

Conceived as a policy of solidarity in Europe, regional policy is mainly based on financial solidarity, well, i mean, the redistribution of part of the EU budget contribution made by Member States and regions to poorer social groups.

Politica de dezvoltare regională reprezintă una din politicile cele mai importante și cele mai complexe ale Uniunii Europene, statuat de faptul că, prin obiectivul său de reducere a disparităților economice și sociale existente între diversele regiuni ale Europei, acționează asupra unor domenii semnificative pentru dezvoltare, precum creșterea economică, transporturile, agricultura, dezvoltarea urbană, protecția mediului, ocuparea și formarea profesională, educația, egalitatea de gen. Concepută ca o politică a solidarității la nivel european, politica regională se bazează în principal pe solidaritate financiară, adică pe redistribuirea unei părți din bugetul comunitar realizat prin contribuția statelor-membre către regiunile și grupurile sociale mai puțin prospere.

Politica de coeziune a Uniunii Europene, care susține investițiile regionale și sectoriale în dezvoltarea economică a fost un factor important pe parcursul ultimilor 20 de ani în ajutarea regiunilor mai sărace să concureze pe piața europeană unică și să ajungă din urmă regiunile mai prospere. Acest succes a atras atenția și comentariile favorabile, inclusiv din partea Organizației Națiunilor Unite.

Europa și-a împărtășit experiența sa de dezvoltare regională cu celelalte părți ale lumii, astfel, promovând schimbul de experiență și informații. Recunoscând importanța politică și practică a acestei activități, Parlamentul European, în anul 2009, a alocat resurse financiare pentru un proiect-pilot cu denumirea „Intensificarea cooperării regionale și locale prin promovarea politicii regionale a UE la scară mondială.” Acest fapt a permis Comisiei și, în special Directoratului General pentru Politică Regională, să organizeze noi acțiuni de cooperare, inclusiv conferințe internaționale, vizite de schimb de experiență, cursuri de instruire și materiale informative speciale, atât în limbile Uniunii Europene cât și în alte limbi.

Din perspectivă globală, deși Uniunea Europeană continuă să fie centrul unei averi și forțe economice considerabile, modelul de dezvoltare este foarte neomogen, astfel încât diferențele economice și sociale continuă să fie semnificative, în creștere după ultimele extinderi.

Politica europeană de dezvoltare regională se bazează pe principiul politic că țările și regiunile mai bogate trebuie să fie solidare cu cele mai sărace și pe principiul economic că nivelurile de producție mai mici din statele-membre și regiunile mai sărace, sau din cele cu o rată înaltă a șomajului, reprezintă o pierdere de potențial și oportunitate pentru întreaga UE. Investițiile în infrastructura modernă și afaceri inovatoare, o mai bună educație și formare pentru persoanele din regiunile mai slabe deschid noi piețe de valoare și extind potențialul economic al tuturor statelor-membre. În același timp, politica de coeziune contribuie la consolidarea consensului din spatele realizărilor istorice ale Uniunii, în special, crearea pieței unice și introducerea monedei unice, euro.

Dezvoltarea regională este un proces care necesită instituții eficace și eficiente, precum și o cooperare strânsă între autorități publice, agenți economici și grupuri sociale la toate nivelurile. Politica europeană regională are drept scop transformarea problemelor în oportunități.

Una din principalele realizări ale dezvoltării regionale în Europa constă în dezvoltarea și modernizarea rețelei de transport. Actualele rețele de transport asigură o mobilitate tot mai mare, eficientă și sigură, sporind accesul către toate regiunile. Plasând aceste investiții în contextul eforturilor mai largi de promovare a dezvoltării și competitivității economice, scopul politicii regionale a UE este de a asigura ca aceste rețele să ofere regiunilor și șansa de a exporta, nu doar de a importa. Din acest motiv, programele de dezvoltare ale politicii de coeziune sunt întotdeauna integrate.

Alte evenimente revoluționare au fost programele de mediu, în care tehnologiile inovaționale și eficiente sunt valorificate în calitate de sursă de creștere economică, precum și de păstrare a naturii și de prevenire a daunelor ecologice ireversibile.

Principiile dezvoltării regionale au fost testate pe parcursul a mai multor ani și au fost ajustate de multe ori pentru a oferi un set larg de politici, care abordează provocările sociale și economice, precum și îndeplinesc obiectivele de mediu. Succesul acestei politici se bazează pe parteneriatele din cadrul UE, planificare și bună guvernare. Dacă aceste principii sunt aplicate, programele de dezvoltare pot fi gestionate într-o modalitate descentralizată.

Anume această experiență oferă acum baza pentru discuții cu alte părți ale lumii, care se confruntă cu probleme similare. Astăzi, politica europeană regională are trei direcții principale. În primul rând, se pune accentul pe promovarea convergenței economice pentru a ajuta regiunile mai puțin dezvoltate, reprezentate preponderent, dar nu și în exclusivitate, prin noile state-membre, să se apropie de țările mai prospere. În al doilea rând, sunt aplicate măsuri menite să promoveze competitivitatea și ocuparea forței de muncă la nivel regional. A treia categorie de politici are drept scop promovarea cooperării dintre regiuni și țări pentru a reduce semnificația economică a hotarelor naționale.

De asemenea, există trei surse principale de finanțe, care au fost create la diferite etape de dezvoltare ale Uniunii Europene. Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) se axează, întâi de toate, pe inițiativele de promovare a creșterii economice, crearea a oportunităților de angajare și dezvoltare a competitivității, inclusiv investiții în infrastructură. Fondul de coeziune se concentrează pe infrastructura de transport și de mediu, inclusiv pe sursele de energie regenerabilă. În al treilea rând, finanțarea din Fondul Social European este orientată spre investiții în capitalul uman din domeniul educației și formării profesionale.

Experiența din Uniunea Europeană a demonstrat că cunoașterea situației regionale și locale este crucială pentru a înțelege cum poate fi obținută o dezvoltare durabilă. Programele trebuie ajustate cu atenție la specificul regiunii vizate, în baza necesităților și aspirațiilor. Există o diversitate largă de acțiuni potențiale ce urmează a fi întreprinse, de aceea este vital să se determine combinația corectă de la bun început.

Deși proiectele prestigioase de investiții își au locul lor și ar putea fi un punct esențial de început sau chiar un catalizator pentru viitoarele realizări, experiența Uniunii Europene tinde să susțină viziunea că cea mai importantă forță motrice a creșterii economice sunt investițiile și inovațiile în întreprinderile mici și mijlocii.

Deși Europa se află pe drumul către redresarea economică, este important, în contextul unor resurse financiare limitate, ca Uniunea Europeană să obțină rezultate mai bune cu investiții mai mici și să garanteze valoarea adăugată pentru fiecare euro investit la nivel european. Prin adoptarea, la sfârșitul anului 2013, a unui nou pachet legislativ privind politica regională, UE și-a revizuit abordarea față de finanțare pentru 2014-2020, pentru a maximaliza impactul finanțării UE disponibile.

Toate proiectele care primesc finanțare vor contribui la realizarea obiectivelor strategiei Europa 2020. Politica regională este principalul instrument de investiții pentru îndeplinirea obiectivelor UE: accelerarea creșterii și crearea de locuri de muncă prin inovare și sprijin pentru întreprinderile mici, soluționarea problemelor legate de schimbările climatice și de dependența energetică și reducerea sărăciei și excluziunii sociale.

Fondurile alocate politicilor regionale sunt, în mod clar, direcționate către un număr limitat de priorități de investiții, cu un accent puternic pe rezultate. Țările și regiunile din UE sunt obligate să indice, în cadrul acordurilor de parteneriat, ce obiective urmăresc și ce rezultate intenționează să obțină cu resursele disponibile. De asemenea, trebuie să determine cu precizie cum vor evolua progresele înregistrate în vederea atingerii acestor obiective. Acest lucru permite o dezbateră și o monitorizare periodică a modului în care sunt utilizate fondurile, precum și recompensarea către sfârșitul perioadei, a programelor de succes (prin intermediul unei „rezerve de performanță”).

Pentru a garanta o mai bună coordonare a fondurilor și pentru a evita suprapunerile, UE a elaborat un set comun de norme pentru cele cinci fonduri structurale și de investiții europene, care vor crea legături mai bune între fonduri și între politici, vor simplifica procedurile și vor garanta că banii sunt investiți mai repede în regiunile de pe teritoriul UE.

Politica regională, reprezentând puțin peste o treime din bugetul Uniunii, este principala politică europeană de investiții pentru dezvoltarea și creșterea regională și urbană. Aceasta a cofinanțat, de-a lungul anilor, o multitudine de proiecte în fiecare țară din UE, aducând beneficii cetățenilor și întreprinderilor deopotrivă.

Politica regională a permis crearea a milioane de locuri de muncă, a dus la realizarea a mii de kilometri de legături strategice în materie de transport, energie și bandă largă, a investit în cercetare și inovare, întreprinderi mici și antreprenoriat, a sprijinit proiecte inovatoare în domenii precum energia regenerabilă și eficiența energetică, protecția patrimoniului cultural și a zonelor naturale de o frumusețe deosebită, a stimulat creșterea economică în regiunile slab populate și în regiunile ultraperiferice ale UE.

Implementarea unor noi norme simplificate va spori coerența între diferitele fonduri și va promova, de asemenea, complementaritatea între domeniile de acțiune (cercetare și inovare, politica agricolă comună, educație și ocuparea forței de muncă). Impunerea de noi condiții privind acordarea finanțării UE, monitorizarea atentă de utilizare a fondurilor și punerea accentului pe un număr limitat de priorități de investiții strategice sunt măsuri menite să garanteze că banii ajung acolo unde trebuie.

Prin obiective clare și măsurabile pentru investițiile realizate prin politica regională, țările și regiunile din UE pot contribui la atingerea obiectivelor strategiei Europa 2020 pentru o creștere economică durabilă și crearea de locuri de muncă.

Țările din întreaga lume se confruntă cu provocări similare, cum ar fi criza economică mondială, îmbătrânirea demografică, riscurile generate de schimbarea climei și preocupări referitoare la securitatea energetică. De aceea, un imperativ important în Uniunea Europeană îl constituie dezvoltarea parteneriatelor cu țările din afara UE, ceea ce aduce beneficii pentru ambele părți.

Pentru a soluționa problemele cu care ne confruntăm în prezent, trebuie să planificăm la nivel global și să acționăm la nivel local. Principalele probleme cu care se confruntă țările lumii au o dimensiune puternică „teritorială”, care necesită acțiuni la nivel local și regional. Ar fi greșit să ne imaginăm că Uniunea Europeană poate găsi soluții pentru aceste probleme acționând de una singură. Iată de ce, dialogul UE cu țările din afara UE, constituie o măsură considerabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană,” Roșcovan.
2. „Cadrul instituțional al politicii de dezvoltare regională,” Ursachi Raluca Florentina.
3. <<http://www.infoeuropa.md>>.
4. „Politica regională,” broșura Comisiei Europene.
5. „Politica regională a UE, o sursă de inspirație pentru țările din afara UE,” broșura Uniunii Europene.

POLITICA DE VECINĂTATE A UNIUNII EUROPENE - NOI OPORTUNITĂȚI PENTRU AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE ALE ROMÂNIEI ȘI REPUBLICII MOLDOVA

Severian COTIC,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

European Neighbourhood Policy has opened the possibility of cooperation with neighboring countries. CBC programs between Romania, Moldova and Ukraine provides public authorities in partner countries to develop and jointly implement infrastructure projects, cultural exchange, development of small business that ultimately enhance the quality of life of citizens in these countries.

Extinderea Uniunii Europene spre Est a generat metamorfoze profunde de ordin economic și geopolitic, reconfigurând propriul contur geografic și achiziționând noi vecini, deschizând prin aceasta și noi oportunități pentru autoritățile publice locale din România și Republica Moldova.

Acesta a determinat Uniunea Europeană să adopte un nou sistem de relații cu țările limitrofe identificate ca și Politică de Vecinătate. Noua politică europeană a fost orientată spre 16 țări riverane Mării Negre sau Mării Mediterane. Politica Europeană de vecinătate reprezintă o politică de colaborare, bazată pe valori comune, o politică care stabilește relații individuale preferențiale între UE și fiecare vecin al acesteia. Totodată, facilitează procesul de reforme legislative ale statelor vecine și le aduce mai aproape de legislația europeană, asigură o intensificare a dialogului politic, precum și integrarea economică în piața internă europeană. [1]

Statelor-membre ale UE situate la hotar cu noii vecini le revine misiunea în asigurarea unui dialog pozitiv cu aceștia. Spre deosebire de alte state-membre ale UE, statele vecine valorifică avantajul moștenit prin poziția lor geografică, prin trecutul istoric comun cu noii vecini ai UE.

Obținerea calității de membru a UE a României a schimbat calitativ relația sa cu Republica Moldova și Ucraina – foste republici sovietice prin realizarea Politicii de vecinătate. Procesul de extindere a Uniunii Europene a provocat de fiecare dată necesitatea acesteia din urmă de a se raporta la noi vecini.

Odată ce creșterea numărului de state-membre de la 15 la 27 a fost o certitudine, în rândul formatorilor de opinii au apărut discuții cu privire la necesitatea abordării aprofundate a relațiilor Uniunii Europene cu noii săi vecini. În acest context, Europa extinsă și Politica de vecinătate au fost o alternativă la integrare și de întărire a relațiilor statelor vecine cu UE.

Noua Politică nu a fost lipsită de controverse. Astfel, unii autori precum Karen Smith consideră că nu se poate vorbi despre Politica de vecinătate înainte de anul 2028, în timp ce alții consideră ca aceasta a reprezentat subiect de discuții încă dinainte de 2002. Politica de vecinătate vizează 16 state vecine ale Uniunii Europene (Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Liban, Libia, Siria, Israel, Iordania, Moldova, Maroc, Autoritatea Palestiniană, Tunisia și Ucraina), dintre care doar 12 au aprofundat relațiile lor cu UE în baza acesteia. [2]

În anul 2003 a fost lansat documentul „O Europă extinsă - Vecinătatea: un nou cadru pentru relațiile cu vecinii noștri din est și sud” care promova cooperarea în vederea asigurării unei zone de bună vecinătate.

În anul 2004 a fost lansat un nou document, „Politica de vecinătate – Documentul Strategic”, care a prezentat obiectivele, metodele de implementare și instrumentele noii Politici. De la lansarea acesteia, au fost publicate anual Comunicări ale Comisiei care prezintă evoluția implementării Politicii, punctele tari ale acesteia, obținute pe parcursul anului analizat, precum și propuneri de îmbunătățire a acesteia. [3]

Politica de vecinătate se bazează pe mai multe mecanisme și instrumente precum: Documentele strategice, Rapoartele de țară, Planurile de acțiune, Rapoartele de monitorizare și Instrumentul Financiar European de Vecinătate și Parteneriat. Deoarece Politica de vecinătate se bazează pe relații bilaterale între UE și statele vizate în parte, dar și pentru că s-a simțit nevoia unei dimensiuni multilaterale de raportare în rândul statelor din diferite regiuni de vecinătate, au fost lansate mai multe acțiuni complementare Politicii de vecinătate, precum Uniunea pentru Mediterana, Sinergia Mării Negre sau Parteneriatul estic. Relațiile politice ale Uniunii Europene cu doi dintre vecinii săi estici - Ucraina și Republica Moldova - sunt realizate prin Acordurile de Parteneriat și Cooperare și Acordurile de Asociere ale acestora și relațiile politice stabilite de un stat-membru aflat la granița UE, România, cu cele două state vecine, amintite. [4]

Uniunea Europeană și-a dezvoltat cooperarea cu Ucraina și Republica Moldova în baza Acordurilor de Parteneriat și Cooperare, care au fost semnate în anul 1994. Odată cu includerea acestor două state în Politica de vecinătate și odată cu semnarea Planurilor de acțiune în acest sens în anul 2005, relațiile UE cu acestea au fost amplificate. În plus, Parteneriatul estic a inclus inițiative menite să apropie din ce în ce mai mult Ucraina și Republica Moldova de Uniunea Europeană.

Dacă din punct de vedere oficial, relațiile Uniunii Europene cu cele două state analizate au fost îmbunătățite. Astfel, conform Barometrului de opinie publică a Uniunii Europene, în anul 2014, 56% dintre participanții ucraineni la studiu au considerat UE ca fiind cea mai importantă în comparație cu NATO și ONU, cu 11% mai mult decât în anul 2013, în timp ce 50% dintre respondenții moldoveni au considerat același lucru. [5]

Mai mult, dacă ucrainenii consideră Uniunea Europeană ca fiind un partener important în asigurarea păcii și securității în regiune, acesta fiind domeniul în care ar trebui să se implice mai mult, respondenții moldoveni consideră că UE ar trebui să-și aducă mai mult aportul în reducerea sărăciei. Analiza comparativă între relațiile bilaterale ale Ucrainei și Republicii Moldova cu UE, în baza Acordurilor de Parteneriat și Cooperare și a Acordurilor de Asociere, dar și analiza comparativă între acorduri a adus în prim-plan faptul că Acordul de Parteneriat și Cooperare prezenta anumite lipsuri precum o atenție redusă acordată domeniului securității sau faptul că acesta reprezenta o formă de cooperare la un nivel mult mai redus comparativ cu Acordul de Asociere, deoarece nu presupunea crearea unei zone de liber schimb. Aceste lipsuri au fost completate prin Acordul de Asociere. Pe de altă parte, Acordurile semnate de UE cu Ucraina sunt similare atât ca structură cât și prin conținut cu cele semnate cu Republica Moldova.

Diferențele constau în existența unor domenii diferite de cooperare, dar și din aplicarea diferențiată în funcție de nivelul de dezvoltare a fiecărui stat în parte a reformelor. Acest lucru denotă faptul că Uniunea Europeană dorește ca statele vecine partenere să atingă un nivel similar de dezvoltare. Totodată, în baza acestor aspecte se poate afirma că cele două state vecine ar putea să reprezinte un exemplu de bune practici unul pentru altul. România a sprijinit Politica de vecinătate atât înainte cât și după aderarea sa la UE. Acest stat a dezvoltat, la rândul său, relații cu Ucraina și Republica Moldova încă de la obținerea independenței acestora, în anii '90 ai secolului trecut. Legăturile stabilite au urmat un trend similar, care se consideră că s-a datorat istoriei și culturii comune, influențate de proximitatea geografică a acestora. Comparativ cu Ucraina, s-a constatat o mai mare implicare a României în sprijinirea Republicii Moldova la apropierea acesteia de UE.

Analiza comparată a evoluției economice a Republicii Moldova și Ucrainei în contextul Politicii de vecinătate, realizată pornind de la Rapoartele anuale de țară, pentru perioada 2006-2013, permite raportarea la criteriile de convergență economică stabilite prin Tratatul de la Maastricht, astfel încât să se observe gradul de convergență economică a Ucrainei și Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Constatăm faptul că Uniunea Europeană reprezintă principalul partener comercial atât în cazul Ucrainei cât și al Republicii Moldova. România, pe de altă parte, prezintă un procent mic din totalul de importuri și exporturi realizat de Ucraina cu UE (1,9%, respectiv 4,9% în 2006, și 2,8%, respectiv 2,9% în 2013), comparativ cu procentul din totalul schimburilor comerciale dintre UE și Republica Moldova (28%, respectiv 28% în 2006 și 29%, respectiv 35% în 2013). [6]

Relațiile de cooperare transfrontalieră între România, Ucraina și Republica Moldova au prezentat un alt mijloc de dezvoltare economică al celor două state vecine UE, datorită atragerii de noi surse financiare, care au generat noi activități, noi firme sau noi locuri de muncă.

Astfel, se identifică trei programe de cooperare transfrontalieră care au fost active în perioada 2007-2013: Programul Operațional Comun România – Ucraina – Republica Moldova 2007-2013, Programul de Cooperare Transfrontalieră Ungaria – Slovacia – România – Ucraina 2007 – 2013, Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2007-2013.

Autoritățile publice locale din România și Republica Moldova au confirmat pe parcursul realizării programelor de cooperare transfrontalieră corectitudinea politicii de vecinătate a Uniunii Europene prin implementarea unei game largi de proiecte comune.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia Europeană, European Neighbourhood Policy: A year of progress Press release, IP/05/1467, Bruxelles, 2005.
2. Karen Smith. The outsiders: the European neighbourhood policy.// „International Affairs,” Oxford, vol. 81, nr. 4, p. 757, 2005.
3. Politica europeană de vecinătate./ Document strategic. Trad. din engl.
4. Comisia Europeană. O Europă extinsă - Vecinătatea: un nou cadru pentru relațiile cu vecinii noștri din est și sud. [On-line]: <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf>, accesat: ianuarie 2015.
5. Eurobarometrul „Standard 79, Public opinion in the European Union,” desfășurat în luna iunie 2014.

FONDUL DE DATE GEOSPATIALE – SISTEM INFORMAȚIONAL DE VERIFICARE A VERIDICITĂȚII DATELOR DIN CADASTRU

Viorica MOCREAC,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

National Fund of Geospatial Data, being part of the National Geographic Information System, constitutes an important step of national authorities in the establishment and management of geospatial data, and also an alignment to European standards on avoiding duplication in the collection of various data and their production, regarding air quality, water, soil, biodiversity, land cover, transportation networks, hydrography, altitude, geology, population or species distribution, habitats, industrial sites or areas prone to natural hazards.

„Cadastrul” a însemnat în decursul timpului activitatea umană de inventariere a resurselor funciare, pentru realizarea impozitelor, care, treptat, a devenit tot mai complex, pe măsura creșterii nevoilor tehnice, economice și juridice de inventariere a pământului și a celorlalte bunuri imobile, cărora li s-au adăugat, în ultimii ani, cerințe și necesități legate de folosirea rațională a resurselor în contextul procesului dezvoltării durabile și a protecției mediului înconjurător.

Actualmente, cadastrul este perceput ca sistem informațional de stat ce conține înscrisuri despre terenuri, despre obiectele aferente lor și despre drepturile asupra lor, constituit din cadastrul bunurilor imobile și cadastre specializate, astfel că *cadastrul al bunurilor imobile* este cadastru general, care reprezintă un sistem unic multifuncțional de înregistrare de stat a bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, de estimare a valorii acestora, iar *cadastrul specializat* – o bază de date sistematizată despre bunurile imobile în funcție de particularitățile lor naturale și de alte caracteristici stabilite de legislație, cum ar fi, de exemplu: cadastrul apelor, cadastrul silvic, cadastrul urbanistic etc.¹

Cadastrul bunurilor imobile acumulează și conține informații și date concrete privitor la toate bunurile imobile de pe întreg teritoriul țării, forma dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile concrete, alte drepturi reale înregistrate asupra bunurilor imobile, drepturile de creanță ce au legătură cu bunurile imobile, faptele și raporturile juridice aferente bunurilor imobile, valoarea estimată a bunurilor imobile, în scopul impozitării, precum și titularii dreptului de proprietate și altor drepturi asupra bunurilor imobile concrete.

Prin urmare, cadastrul bunurilor imobile servește în calitate de sistem deschis de informare a participanților pieței bunurilor imobile și autorităților publice, deoarece asigură persoanele fizice și persoanele juridice, precum și autoritățile publice cu informații veridice privind starea și tendințele de dezvoltare a pieței bunurilor imobile în țară, informații veridice privind statutul juridic al bunurilor imobile în scopul garantării drepturilor și efectuării legale a actelor juridice civile (vânzarea-cumpărarea, schimbul, donarea moștenirea etc.) cu bunurile imobile, informații veridice privind bunurile imobile și proprietarii acestora, valoarea estimată a bunurilor, adecvată celei de piață, în scopul impozitării, precum

și asigurarea organelor de ocrotire a normelor de drept cu informații veridice privind proprietarii, bunurile imobile și drepturile înregistrate asupra acestora.

În baza celor analizate, putem afirma că sistemele cadastrale, care s-au dezvoltat de-a lungul timpului în întreaga lume pe baza unor modele cu specific național sau regional, sub forme diferite, răspunzând unor nevoi diferite, precum fiscale, de gestiune, administrare teritorială, planificare urbană, precum și protecția mediului, pe moment, au drept funcții de bază reprezentarea parcelei, stabilirea proprietarului și protecția drepturilor în raport cu bunul deținut în proprietate sau prevenirea unor abuzuri sau escrocherii care au ca scop lezarea dreptului de proprietate indiferent, de formele sale, iar transparența datelor despre înregistrarea de stat a bunurilor imobile și drepturilor asupra acestora nu este doar un drept la informație, ci unul din principiile fundamentale ale dreptului cadastral, care prezumă că nicio lege și niciun act normativ nu pot limita și nu pot îngreuna într-un fel sau altul dreptul cetățenilor, dreptul persoanelor juridice și statului/autorităților publice la informația despre înregistrarea de stat a bunurilor imobile și drepturilor asupra acestora ce se conține în cadastrul bunurilor imobile.

Fondul național de date geospațiale (F.N.D.G.) reprezintă un sistem informațional, parte integrantă a *Fondului Arhivistic de Stat al Republicii Moldova*, care a fost creat în scopul evidenței centralizate, păstrării și utilizării documentelor topografo-geodezice, aerocosmice și cartografice, și poate fi considerat ca acel instrument de prevenire a unor astfel de lezări asupra dreptului de proprietate, dar și o inovație tehnologică în domeniul cadastrului și relațiilor funciare, deoarece necesitatea modernizării serviciilor publice provine din faptul că, la ora actuală, acestea sunt supuse din ce în ce mai mult concurenței, iar unele dintre rezultatele lor sunt criticabile, mai ales că serviciile publice trebuie să se poziționeze față de concurenți și să obțină adeziunea celor cărora li se adresează și care pot fi: cetățeni, utilizatori sau clienți.

Se consideră că pentru serviciul public, concurența se exercită între:

- *interesul general și interesul privat*, întrucât interesul general, chiar dacă este evident, susținut de lege și prin sprijin financiar, nu este însă și neapărat aplicat;

- *între bugetele diferitelor ministere și servicii* atunci când au loc negocierile bugetare, deoarece întotdeauna se pune problema dacă trebuie privilegiată educația, întreținerea drumurilor, sănătatea, justiția, armata etc., dacă trebuie acordată mai mulți bani pentru investiții, pentru salarii sau pentru formare;

- *între diferitele modalități de punere în practică*, publică sau privată, a misiunilor publice;

- *între diferitele prestații ale serviciilor publice înseși*.²

În ceea ce privește sistemul informațional din cadrul managementului public, trebuie să relevăm faptul că prezintă o serie de particularități, printre care amintim:

- volumul și diversitatea informațiilor vehiculate și prelucrate net superioare celor cu care operează organizațiile private;

- existența unor circuite informaționale formalizate prin acte normative;

- organizațiile publice operează cu mai multe categorii de date și informații și anume: date de interes public, date confidențiale și date clasificate ca fiind secrete de stat.

Prin accesarea paginii web a Fondul național de date geospațiale (F.N.D.G.) – www.geoportal.md – orice persoană are posibilitatea de a verifica veridicitatea locului și a suprafeței construcției datorită accesului gratuit la date cadastrale grafice prin Internet sau să verifice veridicitatea documentelor ce țin de proprietatea asupra bunurilor imobile atât prin introducerea adresei unde se află imobilul cât și a codului cadastral al terenului înregistrat.

Respectivul sistem informațional ca parte integrantă a Sistemului Informațional Geografic Național, destinat pentru oferirea operativă a informației spațiale utilizatorilor, în calitate de bază informațională pentru luarea deciziei, în scopul atingerii unei eficacități sporite în soluționarea sarcinilor de utilizare rațională a resurselor naturale și tehnogene, gestionarea economiei și regiunilor, dezvoltarea mediului cultural-social, constituind, astfel, un sistem deschis multiutilizator, atât pentru uz profesional cât și în scopuri didactice și uz general³ poate fi tălmăcit ca un alt mod de funcționare a serviciilor publice la etapa actuală.

În societatea contemporană informația constituie materia primă pentru procesul decizional din cadrul oricărui tip de organizație, iar tratarea sistemului informațional ca o componentă a sistemului managerial, pe de o parte, precum și de sine stătător, pe de altă parte, este astăzi necesară și oportună, fapt conștientizat de majoritatea managerilor.⁴

Confruntat cu evoluțiile semnificative ale misiunilor sale și cu structurile ce trebuie remodelate, serviciul public trebuie să facă dovada eficacității sale, adică a capacității sale de a-și îndeplini misiunile care-i sunt proprii, de a atinge obiectivele care i-au fost atribuite, fiind pus în situația în care va trebui să continue să învețe să conducă schimbarea și nu numai să învețe să gestioneze ceea ce există deja.⁵

Implementarea și aplicarea serviciilor informaționale electronice în domeniul relațiilor funciare și cadastru favorizează accesul persoanelor la informație, a cărei calitate este influențată de o serie de factori, printre care:

- *dinamismul*, în sensul că trebuie să evidențieze procesele de muncă în evoluție și nu în mod static;

- *oportunitatea*, cu alte cuvinte actualitatea informației, ceea ce implică culegerea, înregistrarea, transmiterea și prelucrarea informației într-un termen optim, iar aplicarea sa în practică să presupună costuri minime;

- *multilateralitatea*, asigurată de abordarea fenomenelor și proceselor printr-o perspectivă interdisciplinară, de natură economică, socială, tehnică etc.;

- *realismul*, în sensul de a reflecta în mod fidel, nedenaturat situația organizației și a mediului extern în care evoluează;

- *specificitatea*, atribut conform căruia informația trebuie adaptată condițiilor concrete ale utilizatorului.⁶

La nivel european, problemele privind disponibilitatea, calitatea, organizarea, accesibilitatea și partajarea informațiilor spațiale sunt comune unui număr mare de categorii de politici și informații, fiind întâlnite la diferitele niveluri ale autorității publice, iar soluționarea acestor probleme este condiționată de unele măsuri privind schimbul, partajarea, accesarea și utilizarea datelor spațiale și a serviciilor de date spațiale interoperabile la diferitele niveluri ale autorității publice și în diferite sectoare, fiind, prin urmare, instituite infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitate.⁷

INSPIRE – reprezintă o infrastructură pentru informații spațiale, care vizează coordonarea între utilizatorii și furnizorii de informații, astfel încât datele provenite din diferite sectoare să poată fi combinate și difuzate.

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, habitatul, siturile industriale sau zonele de risc natural.

NOTE

¹ Legea nr. 1543 cu privire la cadastrul bunurilor imobile din 25.02.1998.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.

² Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, p. 24 (136 p.).

³ Concepția Sistemului informațional geografic național, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-225 din 07.11.2003.

⁴ Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C. H. Beck, 2010, p. 52.

⁵ Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, p. 27 (136 p.).

⁶ Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C. H. Beck, 2010, p. 53 (224 p.).

⁷ Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (INSPIRE).// Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 108 din 25.4.2007.

BIBLIOGRAFIE

1. Concepția sistemului informațional geografic național, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-225 din 07.11.2003.
2. Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (INSPIRE).// Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 108 din 25.4.2007.
3. Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C. H. Beck, 2010, 224 p.
4. Legea nr. 1543 cu privire la cadastrul bunurilor imobile din 25.02.1998.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.
5. Profiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, 136 p.

MICROSISTEMUL DECIZIONAL AL POLITICILOR NAȚIONALE EGUVERNAMENTALE ALE REPUBLICII MOLDOVA REFLECTAT MACROSISTEMIC

Victoria GOREA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This scientific article studies a current subject of a major importance. The information describes the microsystem of the e-government of Republic Moldova which develops the decision making process reflected in macrosystem. Republic Moldova develops government policies to international integration of the country emerging the complete integration in Europe. The future trends of the e-government tends to implement and comply all the international standards on e-government to optimize the decision making process, to meet the requirements of citizens etc.

Keywords: *microsystem, macrosystem, e-government, state policy, decision making process, citizens, global integration.*

Micromediul politicilor naționale promovează un mediu decizional ce aspiră spre înglobarea pe plan internațional emergentă integrării complete în spațiul european. Politicile naționale luptă pentru a perpetua standardele europene și internaționale a programelor on-line ale e-guvernării existente în scopul concentrării pe politicile multiple, orientate spre creșterea asumării responsabilităților microsystemice a procesului decizional transparent axat pe expansiunile biopolitice, inclusiv pe implementarea e-votului echivalent macrosistemului actual.

„Liberul discurs” al autorităților publice și „libera exprimare” a cetățenilor reprezintă mediul decizional central, unificat prin canalele tehnologiilor informaționale și comunicaționale (TIC), ale sistemelor informaționale (SI), ale sistemelor de securitate informațională (SSI), ale canalelor mass-media, ale tehnicilor multimedia ș. a. [1, p. 181]

Standardele europene și internaționale sunt descrise de e-guvernarea model a grupurilor de lucru UE și, respectiv, ONU, prezentate în detaliu prin e-guvernările locale, care activează continuu și participativ în baza unui proces decizional raportat la cerințele și standardele internaționale. Comisia Europeană și ONU susțin continuu Republica Moldova prin acordarea de fonduri semnificative pentru e-guvernarea sistemelor interne raportate internațional.

Parteneriatul strategic al Republicii Moldova cu România, Franța, Rusia, Ucraina, Belgia, Elveția, Olanda ș. a. țări europene, de asemenea, cooperarea internațională într-un mediu de luptă pentru putere și influență asupra deciziilor luate dintre orient și occident, similar tendința de lider a SUA reprezintă directivele primordiale dezvoltate global și ulterior pe plan național, în conformitate cu obiectivele UE și standardele internaționale, participând la soluționarea dilemelor dintre forțele estice și vestice, dilemelor dintre nord și sud într-o manieră etică care se reflectă în toate domeniile de activitate ale țării.

Macrosistemul decizional al e-guvernării depinde de puterea nucleară de care dispune statul, în acest context Republica Moldova denotă necesitatea de integrare completă în spațiul UE și pe plan mondial, ulterior urmării exemplor celor două forțe geospațiale ca Rusia și Franța, [2] moment convenabil satisfacerii progresului internațional.

Cooperările fructuoase macrosistemice au demarat în Republica Moldova conform practicilor Programului Națiunilor Unite PNUD și cele ale Ministerului Dezvoltării Informaționale (MDI) începând cu 2005, prin lansarea proiectului „Implementarea componentei e-guvernare a Strategiei Naționale de Edificare a Societății Informaționale.” [3, p. 101] În acest mod au fost stabilite prevederile Strategiei Naționale pentru Societatea Informațională – „Moldova electronică” care sunt evolute de către guvern, prin semnarea unui acord de finanțare între Republica Moldova și Asociația proiectului de Dezvoltare Internațională „e-Transformare” începând cu 2011 [4] și alte evenimente, precum implementarea semnăturii digitale, a e-votului, a e-declarației, a „ghișeului unic” ș. a. care asigură un proces decizional transparent și optimizat. Transformarea electronică echilibrată este asigurată de către Comisia Națională pentru e-transformare și de către coordonatorii Consiliului e-transformare. [5] Consecințele anilor 2005, 2006, 2007 denotă parcurgerea unor ani de activitate asiduă a e-guvernării, pentru ca în anul 2010 să fie creat „Centrul de guvernare electronică” al Republicii Moldova, iar în anul 2011 – să fie înregistrate reușite destul de mari ale procesului de e-guvernare al Republicii Moldova, de asemenea, să fie stabilite directivele și obiectivele standardizate spre orizontul anului 2020. [3, p. 101]

E-guvernarea necesită un angajament de susținere între guvern, inclusiv sectorul public și sectorul civil, inclusiv sectorul privat. [6], [7, p. 26]

Valorificarea obiectivelor majore ale politicilor naționale și tendința de e-guvernare orientată spre cetățeni reprezintă buna guvernare interpretată ca un puternic instrument de îmbunătățire a calității vieții umane. Puterea e-de-

mocrației promovată de politicile actuale, adaptate unor decizii unitare, este deschisă tuturor păturilor sociale, similar țărilor dezvoltate, precum și în curs de dezvoltare. Autoritatea celor trei actori importanți ai e-guvernării: guvern, cetățean, business este reflectată de procesul decizional.

Microsistemul decizional e-guvernamental prezintă o activitate de colaborare fructuoasă a sectorului public și cel privat, inclusiv mediul academic, societățile civile, antreprenorii individuali ș. a. promovând programele strategice globale în scopul integrării macrosistemice, aplicând un mecanism de unificare a opiniei publice direcționată strategic spre o infrastructură prosperă. Eficiența e-guvernării axată pe politicile de anvergură globală continuă autentificarea procesului decizional, ce sporește dezvoltarea micromediului dinamic, competitiv, bazat pe capacitățile tehnice, forțele umane și forțele naturale care reprezintă cheile motrice spre un macrosistem notoriu unificat și plauzibil.

Actualizarea continuă a datelor renovează orientările e-guvernamentale, procesează numeric tot mai multe date, care devin e-documente înscrise în e-arhivele care au valoarea de dovezi pentru soluționarea dilemelor, pentru luarea deciziilor, pentru continuitatea evenimentelor și faptelor.

E-guvernarea confirmă, prin intermediul rapoartelor de monitorizare a transparenței decizionale, faptul că are loc respectarea legislației, atingerea obiectivelor în termene, de asemenea, denotă îmbunătățirea continuă ș. a. [8, p. 36]

Strategiile politicilor și biopoliticilor naționale, similar celor internaționale, mențin securitatea cetățenilor, integritatea și demnitatea umană, deoarece liberul acces la e-servicii contribuie la edificarea infrastructurii. Microsistemul decizional depinde de modul în care e-guvernarea macrosistemică posedă justificarea propriilor acțiuni, poate simplifica viața cetățenilor, creează posibilitatea de ameliorare a e-businessului, poate optimiza biopoliticile, poate rentabiliza e-serviciile etc.

Consecințele implementării biopoliticilor sunt percepute de Republica Moldova încă de la conceperea lor ca acțiuni publice de prin anii '20, [9] universal de prin anii '50, [10] tot aici putem vorbi și despre eugenisti români care au abordat conceptual biopoliticile la Cluj începând cu 1927, de asemenea, pot fi discutate biopoliticile demarate la Rio de Janeiro în 1974, poate fi interpretat caracterul evidențiat al biopoliticilor în Paris în anul 2001, fapt ce a contribuit la informarea Republicii Moldova privind e-guvernarea în scopul cunoașterii unui spectru mult mai larg de interferențe a diferențelor de vârstă, gen, rasă, religie; care au putere de a optimiza forța colectivă și de a perpetua relația dintre fenomenele naturale, procesele biologice, fenomenul de naștere și moarte într-un mod natural ș. a.

E-guvernarea națională, similar e-guvernării înregistrate macrosistemic, fiind inițiată de către guvernul țării prin activitatea asiduă a Ministerului Apărării, Ministerul Afacerilor Interne în scopul combaterii corupției; a Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor în scopul optimizării ciberadministrării; a Centrului de Guvernare Electronică în scopul e-serviciilor calitative, inclusiv alte organe ale administrației publice demonstrează o acțiune concentrată pe: vitalitatea umană, spațiul fizic, rolul social, puterea valorilor, credințelor și normelor referitoare la e-guvernarea care reînnoiește relațiile de cooperare internațională ș. a.

Microsistemul politicilor continuă optimizarea procesului decizional pentru a obține reușite cerute de macrosistem prin parcurgerea nivelurilor de: informare, interacțiune, tranzacții, transformarea e-guvernării. [11, p. 10] Satisfacerea standardelor internaționale prevede asumarea și depășirea riscului politic și instituțional, devansarea riscului tehnologic, re tehnologizarea, negocierea etică cu furnizorii ș. a. [12, p. 20]

Cooperarea internațională a Republicii Moldova prezintă aspecte ale procesului decizional referitoare la politicile și biopoliticile e-guvernării microsistemice similare furnizorilor externi de informații standardizate macrosistemic. Procesul decizional dirijat optimal de e-guvernare contribuie la crearea beneficiilor de realizare misionară a politicilor și biopoliticilor de e-guvernare fezabilă pentru a păstra imaginea de stat unitar, electronic suveran, acceptat univoc macrosistemic etc.

Accentul e-guvernării este plasat pe partajarea opiniei comune, pe luarea în considerare a deciziilor justificate, pe fenomenele naturale, pe valorificarea geoplatformelor Republicii Moldova, care contribuie semnificativ la unificarea procesului de e-guvernare internațional prin solidificarea negocierilor etice etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Lindblom C. E., Woodhouse J. E. Elaborarea politicilor. Chișinău: „Cartier,” 2003, 236 p.
2. Champion M. P. La France de la technologie. Paris: „Mars,” 2003, 225 p.
3. Gherman T. Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului.// Revista metodică științifică „Administrarea Publică,” nr. 2, Chișinău, 2012, p. 98-104.
4. Guvernul Republicii Moldova, „Centrul de guvernare electronică” a Republicii Moldova. „Strategii tehnologice pentru e-Transformarea guvernării,” 2011, 33 p. [On-line]: <<http://egov.md/upload/Proiect%20Strategie%20Tehnologica.pdf>>, [vizitat la 24.02.15].
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 701/2011. [On-line]: <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340301>>, [vizitat la 24.02.15].
6. Web page of eGovernment work in Europe. [On-line]: <http://ec.europa.eu/index_en.htm>, [vizitat la 05.12.14].

7. Web page of eGovernment work in Europe. [On-line]: <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/life-and-work/public-services>>, [vizitat la 05.12.14].
8. Pacific Council on International Policy, Los Angeles, CA 90089-0035, [e-mail]: <pcip@usc.edu>, raport de monitorizare, 36 p., [vizitat la 26.01.15].
9. Asociația pentru Democrație Participativă. Raport de monitorizare a respectării transparenței decizionale. 2010, 38 p. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/files/raport-2-transparenta-decizionala.pdf>>, [vizitat la 24.02.15].
10. Portal Wikipedia, informație despre evoluția biopoliticilor din România. [On-line]: <http://ro.wikipedia.org/wiki/Buletinul_Eugenic_%C8%99i_Biopolitic>, [citat 07.03.15].
11. KPMG International Cooperative, publicația „Eguvernarea în Europa Centrală și de Est (CEE)”, 2011, București, România, 12 p. [On-line]: <https://www.kpmg.com/RO/en/topics/Documents/egov_final.pdf>, [vizitat la 08.03.15].
12. „Ce este guvernarea electronică?” Chișinău, 2006, 26 p. [On-line]: <<http://www.undp.md/publications/doc/E-guvernarea%28broșura%29.pdf>>, [citat 08.03.15].

LOCUL ȘI ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE ÎN MUNICIPIUL CHIȘINĂU

Anatolii BABAIANU,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Chișinău is Moldova's main industrial and commercial center, and is located in the middle of the country. Chișinău is the most economically prosperous locality in Moldova. The authorities must provide qualitative local services. In recent years important changes were made in the regulatory framework governing the activity of public services and public administration tasks and powers in the field.

Municipiul Chișinău este centrul administrativ, economic, politic și cultural al Republicii Moldova. Acesta concentrează în componența sa circa 700 mii de locuitori. De aici derivă și importanța autorităților locale ale municipiului, dat fiind că ele trebuie să asigure servicii publice accesibile și calitative, practic, pentru 1/4 din toată populația țării.

Municipiul, precum și unitățile sale administrativ-teritoriale, sunt administrate în conformitate cu legile: privind administrația publică locală [5] și statutul municipiului Chișinău, [2] privind proprietatea unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova.

Municipiul, în conformitate cu *Legea nr. 431 din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău*, este persoană juridică, dispune, în condițiile legii, de patrimoniu, beneficiază de autonomie financiară, are dreptul de inițiativă în administrarea intereselor publice locale exercitându-și componența prin intermediul autorităților administrației publice locale în limitele administrativ-teritoriale stabilite. În municipiu, administrația publică se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. [2, art. 8]

În ultimii ani, au fost efectuate importante schimbări în cadrul normativ ce reglementează activitatea serviciilor publice, precum și atribuțiile și competențele autorităților administrației publice în domeniu. *Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală* prevede expres la art. 73: „Serviciile publice se organizează de către consiliul local la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile.”

Cadrul normativ în vigoare, la moment, în Republica Moldova prevede atât procedura înființării serviciilor publice, cât și competențele în domeniu ale autorităților administrației publice locale. Potrivit autorului lftimoaie, „înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv, al consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică al primarului.” [13, p. 20]

Legea privind administrația publică locală include următoarele prevederi referitoare la competența administrației publice locale în domeniul serviciilor publice:

Competențe ale Consiliului local de nivelul I:

- înființează (desființează) servicii publice;
- aprobă organigrama și statele de personal;
- aprobă norme specifice și tarife;
- decide asocierea în domeniu cu alte autorități locale, inclusiv din străinătate, precum și colaborarea cu asociații obștești;
- controlează activitatea serviciilor publice.

Atribuțiile Primarului:

- propune schema de organizare și condițiile de prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală;
 - conduce activitatea serviciilor publice locale;
 - coordonează activitatea serviciilor publice locale;
 - controlează activitatea serviciilor publice locale;
 - asigură funcționarea serviciului de stare civilă și autoritate tutelară în teritoriu.
- Și pentru că subiectul nostru este rolul autorităților din municipiul Chișinău, să vedem care sunt atribuțiile acestora în gestiunea serviciilor publice:

Competențe ale Consiliului municipal:

- decide organizarea, în limitele competenței sale, a serviciilor publice de interes municipal;
- aprobă tarifele la serviciile cu plată, prestate de acestea;
- decide concesionarea serviciilor publice de interes municipal;
- decide înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor social-culturale de interes municipal și asigură buna lor funcționare, în limita alocațiilor prevăzute la buget;
- decide asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale pentru realizarea unor servicii de interes public.

Atribuțiile Primarului general:

- asigură elaborarea studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor publice de interes municipal pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;
- coordonează și controlează activitatea serviciilor publice și propune soluții pentru îmbunătățirea activității acestora;
- prezintă, la solicitarea consiliului municipal, informații despre activitatea serviciilor publice din subordine.

Legea serviciilor publice de gospodărie comunală [3] stabilește următoarele **atribuții și responsabilități ale autorităților administrației publice locale**:

- elaborarea programelor de înființare a unor noi sisteme publice de gospodărie comunală, în condițiile legii;
- asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară;
- inițierea parteneriatului public-privat pentru gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală;
- contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții pentru dezvoltarea infrastructurii de gospodărie comunală a localităților;
- elaborarea și aprobarea normelor locale și a regulamentelor de funcționare a operatorilor pentru reglementarea activității serviciilor publice de gospodărie comunală în baza normelor-cadru elaborate de autoritatea publică centrală de specialitate.

Prevederile acestei legi pot fi completate cu stipulările *Legii nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat*. [6] Prin parteneriat, în general, înțelegem o asociere a doi sau mai mulți parteneri în vederea atingerii unui scop comun. La rândul său, prin parteneriat public-privat se înțelege „un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile.” Totodată, obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, serviciu public, cu excepția celor interzise expres de lege.

Deși ideea în sine a unui parteneriat cu sectorul privat (sub forma concesiunii serviciilor publice, de ex.) pare una cât se poate de reușită ca o alternativă la privatizarea totală a serviciilor publice și au fost deja înregistrate unele parteneriate de succes în unele domenii (servicii de sănătate, servicii de asigurare cu apă, salubritate etc.), totuși este încă devreme să considerăm acest concept ca fiind unul de succes pentru Republica Moldova. Legea nr. 179 include și anumite prevederi care favorizează într-o anumită măsură partenerul privat. De exemplu, potrivit art. 34, alin. (3) al Legii: „Până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat fără acordul partenerului public.” Întrebarea logică care apare în acest sens este: *ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect cu acordul partenerului public?*

Atât timp cât conceptul de parteneriat nu va fi fundamentat pe deplin în sistemul nostru administrativ, recomandarea ar fi ca autoritățile administrației publice locale să inițieze implicarea agenților privați în gestiunea de servicii publice în conformitate cu *Legea serviciilor publice de gospodărie comunală*. [3] Acestea reprezintă o alternativă bună atât a parteneriatului public-privat în situația în care acesta nu cunoaște încă practici răsunătoare de succes în domeniul serviciilor publice, cât, evident, și o alternativă la privatizarea totală a serviciilor publice.

Legislația actuală prevede un spectru larg de atribuții și competențe ale autorităților publice locale în domeniul organizării și gestiunii serviciilor publice. Totuși există încă prevederi vagi în unele acte normative, care ar putea fi interpretate nu în folosul administrației publice în unele situații. În special, necesită modificare art. 73 al *Legii privind administrația publică locală* în sensul lăsării la discreția autorităților locale a înființării serviciilor publice în dependență de necesitatea locală, și nu a unei liste expres stipulate de legiuitor a serviciilor ce trebuie înființate de administrația publică locală.

Pentru implementarea politicilor publice și pentru asigurarea funcționalității propriu-zise a sistemului de administrare publică, este necesară existența unor anumite instrumente, anumitor pârgii, structuri care să aducă la viață aceste politici, decizii, hotărâri. Rolul acestor instrumente, pe lângă serviciile publice descentralizate ale autorităților publice centrale, îl au serviciile publice descentralizate, în special cele municipale.

În acest sens, devine tot mai evident faptul că dirijarea serviciului public este o profesie, care necesită cunoștințe speciale și deprinderi practice, o pregătire deosebită. [25, p. 292]

Organizarea și activitatea serviciilor municipale este reglementată atât de *Legea administrației publice locale*, în mod general, cât și de acte normative de specialitate. Astfel, conform art. 73, [2] serviciile publice municipale sunt organizate de către consiliul municipal (sectoral), la propunerea primarului general (pretorului), în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru municipiu. Consiliul municipal poate decide contractarea anumitor servicii publice de interes local de la persoane fizice și juridice de drept privat, în condițiile legii. În acest scop, consiliul municipal (sectoral) poate utiliza diferite forme contractuale ale parteneriatului public-privat neinterzise de lege. [2, art. 78]

Consiliul municipal Chișinău coordonează activitatea consiliilor unităților administrativ-teritoriale din componența municipiului în vederea prestării serviciilor publice de interes municipal [2, art. 57] și realizează, în mod corespunzător, competențele prevăzute de legislație pentru consiliile locale.

În aceste condiții, susținem ideea profesorului T. Deliu, [26, p. 125] că descentralizarea serviciilor publice este cheia eficientizării acestora, dar în același timp, descentralizarea trebuie făcută de la caz la caz, luând în considerație capacitatea economică a municipiului în întregime, pe de o parte, și a unităților administrativ-teritoriale din cadrul municipiului, pe de altă parte, astfel încât să se ajungă la o variantă optimă de gestionare a serviciilor publice. Cea mai gravă eroare care se comitea de guvernele care veneau la putere era că fiecare dintre ele se grăbea să anuleze realizările guvernării pe care o succeda, căutând să realizeze o nouă reformă administrativă, considerând că secretul bunei guvernări ține doar de controlul cât mai strict al statului asupra puterilor locale. Încă mai rău era faptul că fiecare nouă guvernare înțelegea schimbările în administrație doar din perspectiva câștigului de moment, utilizând, în acest scop, toate pârgurile necesare pentru valorificarea instrumentelor autonomiei locale și descentralizării în favoarea unor efemere și patetice beneficii statale calculate în termeni electorali.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. I din 12.08.1994.
2. Legea nr. 431 din 19 aprilie 1995 privind statutul municipiului Chișinău.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32 din 09.06.1995.
3. Legea nr. 1402 din 24 octombrie 2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17 din 07.02.2003.
4. Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
5. Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
6. Legea nr. 179 din 10 iulie 2008 cu privire la parteneriatul public-privat.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166 din 02.09.2008.
7. Deliu T. ș. a. Ghidul alesului local. Chișinău: Ed. Academiei de Administrare Publică (AAP), 2007.
8. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova. Chișinău: Ed. AAP, 2001.
9. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău: Ed. AAP & Tacis, 1998.
10. Deliu T. Gestionarea ședințelor în administrația publică locală. Chișinău: DFID, 2000.
11. Deliu T. Administrația publică locală în țările Europei Centrale și de Est. Chișinău: Ed. AAP, 2001.
12. Deliu T., Savca T. Ghidul secretarului consiliului local. Chișinău: USAID, 2005.
13. Iftimoaie C. Relațiile externe ale administrației publice locale. București: Ed. Economică, 2000.
14. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice, vol. I. București: Ed. Lumina Lex, 1997.
15. Manda C. Administrația publică și cetățeanul. Structuri, Autorități. Informație publică. București: Ed. Tehnică, 1997.
16. Manda C. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 1999.
17. Manda C., Manda C. C. Dreptul colectivităților locale. București: Ed. Lumina Lex, 2002.
18. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice locale. Chișinău: Ed. Tish, 1999.

19. Negoită A. Drept administrativ. București: Sylvi, 1998.
20. Orlov M., Negru B. *Quo vadis, Moldova?* Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2002.
21. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Ed. Epigraf, 2001.
22. Oroveanu M. T. Tratat de știința administrației. București: Ed. Cerma, 1996.
23. Pierre J. Dezbateri asupra administrării. Autoritate, dirijare și democrație. Chișinău: Ed. Știința, 2006.
24. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Ed. Economică, 2001.
25. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Ed. Universul, 2007.
26. Platon M. Conducerea statului. Probleme, căutări, soluții. Chișinău: Ed. Universul, 2009.
27. Popa V. Autoritățile publice ale Republicii Moldova. Compendium privind structura, organizarea și funcționarea lor. Chișinău: Ed. Tish, 2004.

POLITICI DE STAT PRIVIND SECURITATEA ALIMENTARĂ

Leonid BOAGHI,
magistru, Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

Under the conditions of the 21st century and geopolitical instability in the system of international political relations, more and more contemporary States focus on national security. However, the concept of national security is not broadening only the military sector, but also to the economic, social, information, education, cyberspace and the food. In the given article we analyze from perspective of food security, especially in The Republic of Moldova. Throughout the article and at the end of it, we make a series of recommendations to strengthen and ensure national food security.

Conceptul de securitate națională s-a dezvoltat enorm de mult pe parcursul anilor, de la sensul tradițional fiind asociat cu puterea militară până la abordarea multidimensională a securității. Termenul de securitate provine de la latinescul „securitas” ceea ce înseamnă „fără griji,” liniște sufletească, serenitate. Până în anii '90 ai sec. al XX-lea securitatea națională era abordată foarte îngust, doar din perspectiva relațiilor de putere, creându-se percepția militară a conceptului, ținând cont se specificul secolului al XX-lea și concurența militară din perioada „războiului rece.” Spre sfârșitul anilor '90 ai sec. al XX-lea lua sfârșit războiul, iar în relațiile politice internaționale începea o nouă etapă și o reconsiderare a conceptului de securitate națională.

Astăzi, în secolul al XXI-lea, conceptul de securitate națională, de asemenea, rămâne ambiguu și este interpretat diferit de mai mulți cercetători, dar, cu toate acestea, este comună abordarea sectorială a subiectului.

În concepțiile securității naționale ale statelor contemporane, aceasta are mai multe dimensiuni: securitate energetică, socială, educațională, economică, informațională, cibernetică, militară, inclusiv alimentară.

Conceptul de securitate alimentară este relativ recent, apărut la finele anilor '70, în cadrul dezbaterilor Organizației pentru Agricultură și Alimentație (FAO). Organizația definește în felul următor conceptul: „Accesul nemijlocit al tuturor oamenilor la hrană de care au nevoie pentru a-și satisface funcțiile vitale și pentru a duce o viață sănătoasă și activă.” În opinia lui Mircea Bulgaru, această definiție cuprinde trei elemente fundamentale: asigurarea disponibilităților alimentare îndestulătoare pentru consum; accesul efectiv al populației la achiziționarea de bunuri alimentare prin cererea solvabilă a populației; un sistem agroalimentar și o piață corespunzătoare a bunurilor de consum alimentar, precum și problema aprovizionării populației cu produse agroalimentare de bază și de calitate corespunzătoare.

În Republica Moldova securitatea alimentară este o prioritate pentru dezvoltarea sectorului agroindustrial și o cale de asigurare a securității naționale în ansamblu, fapt stipulat în Hotărârea Guvernului nr. 153 pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova din 15.07.2011, punctul 4.11. [1] De asemenea, și în 2005, prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 374 din 22.12.2005 privind constituirea Comisiei pentru elaborarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova, a fost elaborat un Proiect al Concepției Securității Naționale [2] în care un loc aparte era destinat Securității alimentare și protecției consumatorului. [3] Cu toate acestea, securitatea alimentară națională are nevoie de acțiuni mai consolidate. Problema securității alimentare include probleme economice și sociale, probleme din sectorul agroalimentar, dar și probleme economice externe. În Republica Moldova

persistă asigurarea inadecvată și instabilă cu produse alimentare, lipsa puterii de cumpărare, rețeaua insuficientă de susținere instituțională, gestionarea insuficientă a situațiilor de urgență și șomajul.

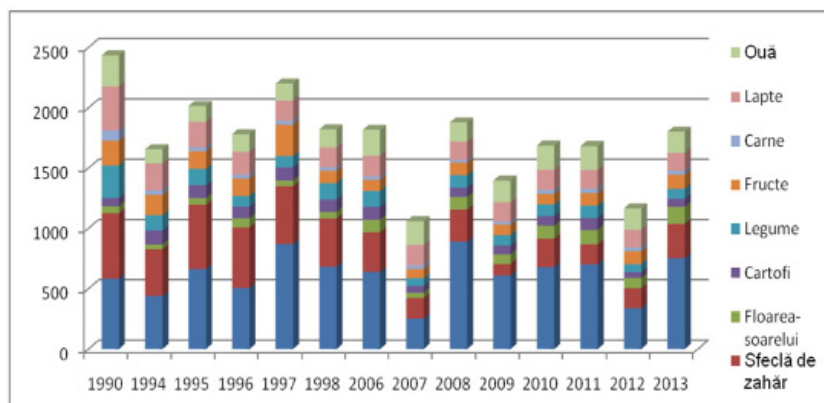
Soluționarea problemelor din domeniu ține de reforma economiei și a securității acesteia, sectorul ocupării forței de muncă și dezvoltarea umană. Securitatea alimentară ține de prezența a câtorva părți componente.

Stabilirea gradului de autoasigurare a țării cu produse alimentare de primă necesitate și a limitei critice de import. La capitolul dat, în Republica Moldova, de la începutul anilor '90 a căzut potențialul agrar cu peste 40%, iar aprovizionarea cu produse alimentare s-a înrăutățit. Scăderea nivelului de viață a populației a determinat creșterea cotei de cheltuieli din bugetul familiei pentru provizii, iar media consumului de calorii per persoană s-a redus. [4] De exemplu, în anul 1998, media bugetului familial alocat pentru produse alimentare era de 64,4%, pentru anul 2013 – de 42,8%, [5] iar pentru trimestrul III al anului 2014 – de 43,6%. [6] Tot în anul 1998, media pragului de consum pe cap de locuitor stabilit de FAO era de 2.500 calorii, în timp ce în țară media era de 1950, iar circa 10% din populație consumau sub 1.500 calorii - limita maximă de nutriție stabilită de FAO. [4] În anul 2010, FAO a stabilit un prag de consum de 2790 calorii zilnic, [7] iar în țară consumul mediu nu depășea 2.210 calorii, preponderent în consumul populației fiind pâinea și produsele de panificație cu aport caloric de 42,7%. [8]

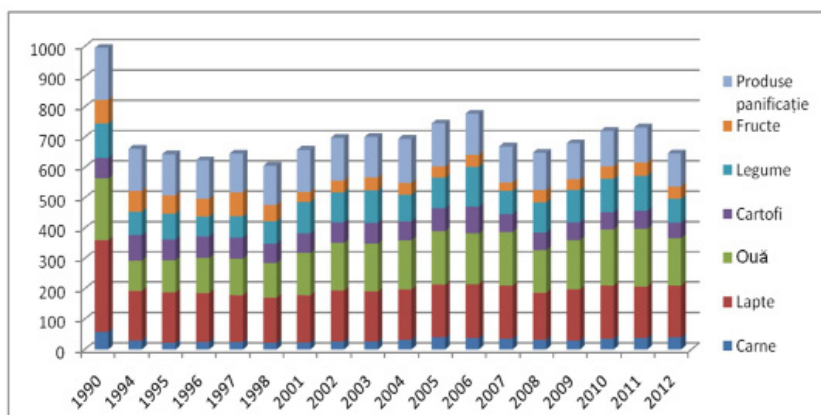
În anul 2011, consumul era de 2.258 calorii, preponderent în consumul populației fiind pâinea și produsele de panificație cu aport caloric de 41,5%. [9] În 2012 – 2.291, [10] iar în 2013 – de 2.320 de calorii. [11] Aceste cifre demonstrează modificarea structurii alimentației în comparație cu anii '90, reducându-se folosirea produselor de proveniență animalieră, fapt care afectează calitatea nutriției. Aici mai trebuie să luăm în calcul și scăderea numărului de populație pe fondul creșterii de consum recente, deoarece, în cazul în care nu am fi cunoscut fenomenul migrației, coșul de consum per cap de locuitor avea să fie mai mic. [12]

În condițiile de criză economică a scăzut atât producerea cât și livrarea produselor alimentare pe piața internă. Prezentăm mediile anuale ale producției (tab. 1) și consumului (tab. 2) principalelor produse agricole, în kg pe cap de locuitor. [12], [13]

Tabelul 1. Media producției principalelor produse agricole, kg/cap de locuitor.



Tabelul 2. Media consumului principalelor produse agricole, kg/cap de locuitor.



Susținerea agriculturii naționale, în baza unui set de acțiuni economice și de protecție ce țin de politica economică externă. Setul pe care Republica Moldova l-a întreprins pentru susținerea sectorului au fost Hotărârea Guvernului nr. 60 din 04.02.2010 cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, [14] Hotărârea nr. 1305 din 28.11.2007 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015 [15] și Hotărârea Guvernului nr. 51 din 16.01.2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor. [16] Misiunea acestor autorități constă în stimularea economică prin subvenționare a agriculturii naționale și protecția sectorului prin verificarea calității produselor, materialului semincer, produselor modificate genetic. Cadrul normativ pentru subvenționare este asigurat de Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea modului de repartizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anul curent. În anul 2013, suma totală a subvențiilor a fost de 400 milioane lei, [17] adică 0,4% din PIB pe anul 2013, ținând seama că contribuția sectorului agricol la formarea produsului intern brut pe anul 2012 a fost de 12,2%, acesta fiind un decalaj enorm. [6] O tendință a politicilor statului pentru sectorul agricol este agricultura ecologică, tendință care ar trebui să devină prioritate față de produsele agroalimentare modificate genetic, care au un impact negativ asupra sănătății populației și calității nutritive. Considerăm oportună și utilă pentru dezvoltarea sectorului agroecologic constituirea unei **bănci naționale de semințe** pentru agricultori. Menționăm aici că o resursă strategică în sec. al XXI-lea este apa, care are un rol dihotomic foarte important – o resursă vitală pentru consumul populației și o resursă strategică pentru sectorul agroalimentar.

Crearea și întreținerea fondului alimentar tranzitoriu și de rezervă, îndeosebi al celui cerealier. În cazuri de secetă, îndeosebi, cu durată de mai mulți ani, pătrunderea mărfurilor străine de proastă calitate pe teritoriul țării, toate aceste probleme pot fi rezolvate cu ajutorul rezervelor de stat. În cazuri de calamități, stare de război sau secetă, iarăși trebuie să intervină statul având stocul de alimente necesar.

O altă problemă este lipsa de diverse alimente, în special fructe și legume, în afara sezonului. De asemenea, și la capitolul „Produse alimentare și animale vii” volumul exportului din trimestrul I/2013 a constituit 110 mil. dolari sau cu 7,9% mai mult față de perioada similară a anului precedent, iar volumul importului a crescut cu 10,3% și a constituit 131,3 mil. dolari. Pentru întreținerea fondului de rezervă al statului, prin Hotărârea Guvernului nr. 827 din 16.12.2009 a fost creată Agenția Rezerve Materiale și aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acesteia, [18] având ca misiune realizarea politicilor statului în domeniul rezervelor materiale de stat și de mobilizare în scopul de a interveni operativ pentru apărarea țării, protecția populației și a economiei în situații excepționale determinate de calamități naturale, epidemii, epizootii, accidente industriale sau nucleare, fenomene sociale sau economice, conjuncturi externe și în caz de război.

Alte măsuri oportune, în contextul securității alimentare naționale, ar fi introducerea în sistemul de învățământ al obiectului educație pentru sănătate, în condițiile în care avem 50 la sută din populația adultă supraponderată, din cauza consumului mare de grăsimi și de glucide ușor asimilabile, cum ar fi zahărul. De asemenea, este necesară și o evidență a folosirii chimicalelor agricole și industrializării agricole care pe termen lung poate conduce la eroziunea și degradarea calitativă a solului. În acest context, se cere imperios elaborarea și adoptarea unei strategii unice pentru securitatea alimentară care să asigure dănuirea cetățenilor Republicii Moldova

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova nr. 153 din 15.07.2011.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011.
2. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 374 din 22.12.2005 privind constituirea Comisiei pentru elaborarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova, prin care a fost elaborat un Proiect al Concepției Securității Naționale.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 176-181 din 30.12.2005.
3. Proiectul Concepției securității naționale a Republicii Moldova. [On-line]: <<http://www.mfa.gov.md/img/docs/proiectul-conceptiei-securitatii-nationale-a-RM.doc>>.
4. National Human Development Report. Republic of Moldova, 1999 – Transition and human security. Chișinău, 2012, UNDP Moldova.
5. Biroul Național de Statistică. Moldova în cifre. Breviar statistic. Chișinău, 2013.
6. Biroul Național de Statistică. Moldova în cifre. Breviar statistic. Chișinău, 2014.
7. Food and Agriculture Organization of The United Nations. FAO Statistical Yearbook 2012. World food and agriculture. Rome, 2012, .
8. Biroul Național de Statistică. Aspecte privind nivelul de trai al populației în 2010 (Rezultatele cercetării bugetelor gospodăriilor casnice). Chișinău, 2011.
9. Biroul Național de Statistică. Aspecte privind nivelul de trai al populației în 2011 (Rezultatele cercetării bugetelor gospodăriilor casnice). Chișinău, 2012.
10. Biroul Național de Statistică. Aspecte privind nivelul de trai al populației în 2012 (Rezultatele cercetării bugetelor gospodăriilor casnice). Chișinău, 2013.

11. Biroul Național de Statistică. Aspecte privind nivelul de trai al populației în 2013 (Rezultatele cercetării bugetelor gospodăriilor casnice). Chișinău, 2014.
12. Indicatorii principali în agricultură. Producția principalelor produse agricole pe cap de locuitor (2006-2013). [On-line]: <http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/agricultura/princip_indicatori/16.1.5.xls>.
13. Indicatorii principali în agricultură. Consumul produselor alimentare pe cap de locuitor (2001-2012). [On-line]: <http://www.statistica.md/public/files/serii_de_timp/agricultura/princip_indicatori/Consum_prod_alimentara_locuitor.xls>.
14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 60 din 04.02.2010 cu privire la crearea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20-22 din 09.02.2010.
15. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1305 din 28.11.2007 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 188-191 din 07.12.2007.
16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 51 din 16.01.2013 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 15-17 din 22.01.2013.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 152 din 26.02.2013 cu privire la aprobarea modului de repartizare a mijloacelor fondului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anul 2013.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 41 din 27.02.2013.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 827 din 16.12.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Rezerve Materiale, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acesteia.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190 din 22.12.2009.

COMUNICAREA PROFESIONISTĂ ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE: APARIȚIE ȘI EVOLUȚIE

Iulia DOLGAIA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Communication is an imperative condition of human being's development, and also the primary condition of any human interaction and sharing of ideas. Professional communication is a newer field, which has appeared and developed due to competition and scientific progress. Professional communication of any institution with its public is called public relations, while the person in charge of this activity is called public relations specialist or PR specialist. It is a person employed by any public or private institution that is operating in an open environment. The PR specialist is the very link between the organization and its environment, while his profession requires commitment, credibility, and professional ethics.

Importanța comunicării pentru ființa umană este una primordială. A trăi în societate înseamnă a comunica, spune Bernard Voyenne, [7, p. 48] iar „schimbările de informații, de idei sunt pentru societate tot așa de importante ca și respirația pentru organism. [7, p.11]

Într-adevăr, viața unui om este de neconceput fără comunicare. Omul comunică cu Dumnezeu, natura, cu semenii săi și cu sine însuși începând cu primele secunde de la naștere și continuă această comunicare pe parcursul întregii vieți, ea fiind firul de legătură între om și lumea exterioară.

Drept argument al afirmației de mai sus ne poate servi chiar și etimologia cuvântului „comunicare.” Se presupune că la temelia formării verbului latin „communico” ar sta adjectivul „munis”, al cărui înțeles era „care își face datoria, îndatoritor, serviabil.” Acest cuvânt a dat naștere unei familii lexicale bogate, din care reținem adjectivele „immunis” – „scutit de sarcini, exceptat de îndeplinirea unei datorii”, „communis” – care își împarte sarcinile cu altcineva”, iar mai târziu, în epoca clasică, „ce aparține mai multora sau tuturor.” Acesta din urmă, prin mijlocirea derivatului său „communicus”, îl poate explica pe *comunicare*, termen însemnând la început punerea în comun a unor lucruri de indiferent ce natură. Odată cu răspândirea creștinismului, s-a conturat sensul sacramental, euharistic, cuvântul desemnând împărtășirea credincioșilor în cadrul agapelor ce s-au aflat la originea serviciului liturgic de mai târziu. [7, p. 52]

Din cele expuse putem trage concluzia că termenul de comunicare are rădăcini adânci, fiind utilizat din cele mai vechi timpuri, și având un conținut sacramental. Probabil, comunicarea a fost creată ca o legătură și, în același timp, ca o barieră între oameni, pentru a filtra prin prisma cugetului mesajul venit din interior și pentru a transmite mesajul prelucrat receptorului.

Abordarea termenului de *comunicare* pe parcursul unei perioade lungi de timp de către specialiști din diferite domenii a condus la apariția unui număr vast de definiții. Acest fapt se datorează diversității contextelor în care se aplică comunicarea.

Cercetătorii americani *Frank E. X. Dance* și *Carl E. Larson* au încercat, în urmă cu aproape 20 de ani, să adune într-o carte definițiile comunicării propuse de diferiți autori, limitându-se la cele mai reprezentative 126 de formulări; aceasta se datorează faptului că fiecare specialist propune definiția acestui termen racordat la specialitatea în care își desfășoară activitatea. [7, p. 49]

De exemplu, pentru un biolog ca *Edward O. Wilson* „comunicarea este o acțiune a unui organism sau a unei celule care alterează modelele probabile de comportament ale altui organism sau ale altei celule, într-o manieră adaptativă pentru unul sau pentru ambii participanți.” Însă un sociolog sau un psiholog ar accepta mai degrabă o definiție dată de autorii *Carl I. Hovland*, *Irving I.*, *Janis* și *Harold H. Kelley*: „Comunicarea este un proces prin care un individ (comunicatorul) transmite stimuli (de obicei, verbal) cu scopul de a schimba comportarea altor indivizi (auditorul).” [7, p. 50]

Reieșind din cele de mai sus, devine evident că activitatea într-o instituție este imposibil de a fi percepută fără comunicare. Activitatea de comunicare profesionistă a unei instituții cu publicul său poartă denumirea de *relații publice*. Se spune că relațiile publice au apărut din necesitate, fiind mâinate de progresul tehnico-științific, de concurența pe piața muncii, de creșterea numărului de angajați din întreprinderi etc.

În orice instituție, fie ea publică sau privată, există un specialist responsabil de relațiile cu publicul, activitatea cărui presupune a face legătura atât în mediul intern, cât și cu mediul extern al instituției. Acesta se poate numi specialist în relațiile cu publicul, specialist în relațiile publice, PR-manager sau, mai recent, relaționist.

Referitor la activitatea acestuia în instituțiile publice, menționăm că aici specialistul în relațiile publice are o misiune mai delicată. El trebuie să transmită mesajul către mediul social, politic, presă, în așa mod, încât informația să fie percepută corect și, în același timp, să nu creeze distorsiuni și proteste. Gradul de responsabilitate este mai ridicat odată ce el se află în slujba poporului. De asemenea, specialistul în relațiile publice are un rol important în crearea imaginii instituției pe care o reprezintă.

Dacă este adevărat că profesia de relaționist este deschisă oricui vrea să o practice, ea cere în schimb persoanei dornice de succes un ansamblu de calități și abilități personale și profesionale, care o definesc drept o meserie complexă. [6] Deci pentru a fi, într-adevăr, un profesionist al acestei meserii, este nevoie de multă muncă, perseverență și cunoștințe.

D. Newsom, *A. Scott*, *J. V. Turk* propun o listă cu zece principii fundamentale care vizează profesia de relaționist, esența cărora constă în aceea că relațiile publice se ocupă de probleme serioase, ele nu se bazează pe fabricarea unor realități fictive. Această profesie este orientată spre interesul public, nu spre satisfacțiile și interesele individuale. [3]

Foarte important în profesia de relaționist este credibilitatea, pentru că această activitate înseamnă folosirea faptelor concrete în formarea imaginii și servirea interesului public.

Profesioniștii în relațiile publice trebuie să fie comunicatori eficienți și să folosească metode științifice de cercetare a opiniei publice precum și teoriile și tehnicile din științele sociale și filologice pentru a putea înțelege publicul și a transmite mesaje eficiente. Profesioniștii din relațiile publice trebuie să se adapteze specificului muncii din științele și disciplinele din care preiau concepte și metode de cercetare, pentru că câmpul relațiilor publice solicită o deschidere multidisciplinară.

O sarcină foarte importantă care stă pe umerii specialiștilor din relațiile publice este obligația de a explica problemele publicului înainte ca acestea să se transforme într-o criză. Ceea ce ține de performanțele relaționiștilor, acestea trebuie măsurate de un standard unic: ținuta etică. [3]

Din cele enunțate putem trage concluzia că profesia de relaționist, pe lângă abilități profesionale, importanța cărora este indiscutabilă, cere și dăruire, sacrificiu, devotament și credibilitate. Întorcându-ne la sensul primar al termenului comunicare „care își face datoria, îndatoritor, serviable”, de aici și poziția relaționistului de a-și face datoria dedicându-se profesiei.

Bernard Dagenais identifică în lucrarea sa „Profesia de relaționist” următoarele **cerințe pentru un specialist în relațiile publice**:

- a) calități personale, care includ o cultură generală solidă, imaginație și aptitudini particulare (spirit de analiză, interpretare, traducere);
- b) cunoștințe specifice - în această categorie intră cunoașterea organizației, cunoașterea publicului, cunoașterea mediului, cunoașterea tehnicilor de cercetare;
- c) exigențe profesionale - cunoașterea mass-media, cunoașterea strategiilor de comunicare, cunoașterea tehnicilor de comunicare. [6, p. 113]

Responsabilitățile unui specialist în relațiile publice sunt multiple, relaționistul fiind obligat să joace multiple roluri într-o instituție. Această profesie necesită continuitate și o permanentă dezvoltare și perfecționare.

Ideea și necesitatea promovării responsabilității sociale a specialiștilor în relațiile publice a stat la baza elaborării

unor coduri deontologice, dezbătute și adoptate de marile asociații profesionale din relațiile publice și preluate și puse în practică de firme, departamente sau consultanți independenți. [3, p. 21]

Astăzi în lume există instituții speciale unde se pregătesc specialiști în relațiile publice. De asemenea, au fost adoptate și coduri deontologice pentru profesia de relaționist, dintre care: Codul standardelor profesionale în practica relațiilor publice adoptat de *Public Relations Society of America* (PRSA), Codul etic al comunicatorilor profesioniști adoptat de *International Association of Business Communications* (IABC), „Code of Athens”: Codul internațional de etică pentru relațiile publice adoptat de *International Public Relations Association* (IPRA) etc. [3]

Inițial, în Republica Moldova nicio instituție de învățământ nu se ocupa cu instruirea specialiștilor în relații publice. Astăzi, există instituții de învățământ care oferă instruire specializată în științele comunicării. Cu regret, acestea nu studiază nemijlocit problematica comunicării în procesul de administrare publică. Din acest motiv, un aport considerabil în formarea și dezvoltarea abilităților de comunicare profesionistă pentru funcționarii din autoritățile administrației publice îl are Academia de Administrare Publică, unde acest curs se studiază atât la masteratul profesional, cât și la masteratul de cercetare. De asemenea, la Academie se organizează cursuri de dezvoltare profesională, care includ module de comunicare profesionistă pentru diverse categorii de funcționari publici.

În concluzie, comunicarea este o condiție indispensabilă de dezvoltare a ființei umane, fiind o precondiție a oricărei apropieri între oameni și împărtășiri de idei. Comunicarea profesionistă este un domeniu mai nou, care a apărut și s-a dezvoltat în condițiile concurenței și progresului tehnico-științific. Activitatea de comunicare profesionistă a unei instituții cu publicul său poartă denumirea de relații publice, iar responsabilul de această activitate este numit specialist în relațiile cu publicul, specialist în relațiile publice sau, mai recent, relaționist. Acest specialist este în prezent angajat în toate instituțiile publice și private care activează într-un mediu deschis. El este veriga de legătură dintre organizație și mediul extern, iar profesia sa necesită dăruire, devotament, credibilitate și etică profesională.

BIBLIOGRAFIE

1. Cioaric V. Relațiile publice. Istorie, teorie, practică. Chișinău: „Prut Internațional,” 2003, 196 p.
2. Coman C. Comunicarea de criză, tehnici și strategii. Chișinău: „Polirom,” 2009, 240 p.
3. Coman C. Relațiile publice și mass-media. Iași: „Polirom,” 2000, 272 p.
4. Coman C. Relațiile publice: principii și strategii. București: „Polirom,” 2001, 200 p.
5. Dagenais B. Campania de relații publice. București: „Polirom,” 2003, 344 p.
6. Dagenais B. Profesia de relaționist. București: „Polirom,” 2002, 232 p.
7. Rădulescu C. Comunicare și relații publice. [On-line]: <<http://biblioteca.regielive.ro/cursuri/comunicare/comunicare-si-relatii-publice-8292.html>>, (vizitat la 25.02.2015).

ATELIERUL nr. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

REFLECȚII ASUPRA PROCESELOR INTEGRAȚIONISTE ALE REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RELAȚIEI DEMOCRATIZARE - MODERNIZARE

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

SUMMARY

In this article are considered complex processes of European integration taking place in the Republic of Moldova. Analysis of these processes is through the relationship between the factor of democratization and modernization of society. They highlighted the achievements but also the problems that arise in the way these processes. Author keeps under review the work of all government of the Republic of Moldova on democratization, modernization and European integration.

În țările spațiului postcomunist eurointegrarea este un proces complex cantitativ și calitativ în devenire, organic legat de aceleași tipuri de procese din perimetrul democratizării și modernizării societății, fapt ce generează o preocupare sporită a savanților și cetățenilor de rând față de activitatea actorilor și agenților ce iau și implementează decizii în materie de politică internă și externă, de capacitățile acestora de a asigura buna guvernare, funcționarea eficientă a managementului strategic de reformare democratică a țării. Or, corelația între procesele enunțate este una pe cât de complexă și actuală pe atât de controversată și neordinară. Și aceasta nu e de mirare, fiindcă desfășurarea neuniformă, adeseori cu manifestări divergente, chiar opuse firescului, a proceselor în cauză (influențate de vestigiile trecutului și de combinarea ciudată a acestora cu ceea ce este nou), specificul lor de sens și rol în diferite puncte ale lumii postcomuniste se răsfrânge iminent asupra cunoștințelor și concepțiilor acumulate în domeniul respectiv. De aceea, pe măsura conștientizării interdependenței celor trei paradigme – eurointegrarea, democratizarea și modernizarea – apar diferite interpretări ale trinomului respectiv, unele fiind bine fundamentate științific, altele (în special, în cadrul tradiției intelectuale autohtone) – mai mult superficiale.

Reflecțiile științifice de până acum privind elaborarea și implementarea strategiilor de natură integraționistă, axate preponderent pe menținerea, consolidarea și valorificarea în Republica Moldova a vectorului european, nu au, deocamdată, destulă substanță sintetică care să exprime și să acopere în mod adecvat tendințele și problemele conex ale practicii noastre naționale ce țin de formula „integrare europeană – democratizare – modernizare”. Dezbaterile frecvente asupra problematicei eurointegrării pe care le întrețin savanții, analiștii, practicienii interesați la diverse foruri științifico-practice naționale și internaționale, fie că se reduc la componenta externă a subiectului cercetat, fie că abordează doar tangențial aspectele interne ale acestuia, în particular cele ale democratizării și modernizării societății. Subliniem acest fapt întrucât el este destul de relevant pentru a ne face să cunoaștem și să apreciem la justa valoare semnificațiile *largo sensu* ale eurointegrării. Și nu doar, fiindcă orice proces cu capacități de influență asupra altor procese este, în ultima instanță, vizat de unele luări de atitudine ale acestora, mai mult, de unele reacții de natură deterministă sau interacționistă.

În această ordine de idei, eurointegrarea, democratizarea și modernizarea, ca procese distincte ale câmpului sociopolitic actual, cu capacități manifeste de influență unul asupra altuia, pot fi înțelese cu adevărat doar privite ca un tot întreg, în ipostază determinist-interacționistă. Atare procese au rostul lor specific în societate și, respectiv, locul lor în politicile statului, au obiective și modalități concrete de realizare, dar care până la urmă depind direct și indirect unele de altele. Anume o astfel de abordare a subiectului este slab valorificată în literatura de specialitate din țară, ceea ce ne servește drept motiv pentru a veni cu unele opinii de rigoare, care, desigur, nu pretind a reflecta adevărul în ultima instanță.

Ce reprezintă procesele integraționiste care se desfășoară astăzi în Republica Moldova? Ce semnificații au aceste

procesele în raport cu necesitățile democratizării și modernizării țării? În ce măsură corespund indicii managementului strategic al politicilor de modernizare oportunităților de *euroasociere*, iar în perspectivă de *euroaderare* a țării?

A oferi un răspuns cât de cât plauzibil la aceste întrebări e posibil doar atunci când valorificăm la maximum criteriul științific de analiză a subiectului ce ne preocupă în raport cu anumite dorințe sau interese pur politice, acestea fiind adesea dominate de tendințe subiectiviste. Adevărul îl deducem din înseși realitățile actuale ale țării noastre, mai întâi din situația grea internă, apoi din poziționarea complicată externă, dar și din încetinirea de către UE a procesului de acceptare a noi membri într-un viitor apropiat și, cu atât mai mult, din insuficienta pregătire a țărilor din spațiul ex-sovietic pentru o eventuală aderare la UE, precum și din instabilitatea, criza și conflictele din regiune (îndeosebi, cazul Ucrainei). Deci răspunsul este condiționat de factori interni și externi complecși, a căror influență frânează parțial desfășurarea succesivă a proceselor integraționiste în Republica Moldova, factori ce se întrepătrund și se manifestă în diverse ipostaze – de general sau particular, determinant sau determinat și viceversa. Cei mai importanți dintre acești factori îi vom examina în continuare.

Factorul-cheie, de substanță, al proceselor integraționiste, care reflectă într-o manieră concentrată conținutul acestora, trăsăturile lor de caracter. Într-o țară cum este Republica Moldova, consider că factorul dat astăzi nu corespunde calificativului „integraționist” în sensul deplin al termenului, nu are acumulate îndeajuns însușirile sale propriu-zise, cauza principală fiind imperfecțiunea și inconsistența politicilor în domeniul respectiv. Aceste variabile deficitare caracterizează în mare măsură ambele blocuri ale politicii – internă și externă – blocuri care pot fi evaluate în parte, dar și în ansamblu.

Astfel, dacă meditam asupra politicilor integraționiste ale guvernărilor moldovene în perioada de mai bine de 23 de ani de existență a țării, observăm că fiecare dintre ele, într-o măsură mai mare sau mai mică, are restanțe la capitolul asigurării unei stări evolutive a vectorului european, acesta cunoscând abateri și chiar stări involutive. În cazul nostru, astfel de politici reflectă doar parțial sensul sui-generis al noțiunii respective, percepută drept *artă și știință de a guverna, adică de a dirija și administra*, [1] de a se axa pe *acțiuni rezonabile și eficiente ca răspuns la problemele de democratizare și modernizare a țării care vin dinspre societate și din exterior*. Se au în vedere politicile în care actorii puterii demonstrează capacitățile limitate de implementare a unor programe de acțiuni bine coordonate în timp și spațiu, în stare să modifice în mod adecvat mediul de activitate internă și externă a diverselor segmente sociale.

Pentru a testa gradul de eficiență a politicilor integraționiste trebuie să reieșim din felul în care reprezentanții puterii țin cont de interesele publice majore din societate, ca componente indispensabile, de prim ordin, ale interesului național al țării. Totodată, cum cei de la guvernare demonstrează însușiri valorice necesare la nivel de mentalitate și comportament, care să ofere substanța adecvată politicilor de guvernare și, respectiv, de democratizare și modernizare a țării. E vorba, mai întâi, de o bună cunoaștere și interpretare a intereselor publice și private din societate, de identificarea tangențelor între ele; de capacitățile de optimizare a raportului dintre ambele tipuri de interese ca factor indispensabil al modernizării societății, necesar pentru binele comun al tuturor segmentelor sociale; de coerență și pragmatism în determinarea scopurilor și mijloacelor politicilor integraționiste; de abilități, flexibilitate, creativitate și responsabilitate în promovarea acestor politici etc.

Apelând la practica integraționistă a Republicii Moldova, observăm că realizările, dar și nereușitele înregistrate până acum în promovarea vectorului european sunt rezultanta manifestării sau estompării calităților enunțate. Astfel de calități nu se manifestă într-o stare pură, ci prin anumite dihotomii, prin confruntări ale anumitei sale componente cu opusul său valoric. Ele, de obicei, fie că evoluează printr-un raport relativ echilibrat de semnificații între ceea ce este pozitiv și negativ, fie că sunt supuse unor dominări: ale pozitivului sau ale negativului.

În pofda unor discrepante, chiar paradoxuri, necorespunderi evidente, între aceste calități ale actorilor puterii (urmărite, practic, în cadrul tuturor guvernărilor moldovene), țara a reușit să stabilească și să întrețină relații strânse cu structurile europene. Evoluția relațiilor devine manifestă de la mijlocul anilor '90 ai secolului al XX-lea, când Republica Moldova, primul stat din cadrul CSI, este acceptat drept membru cu drepturi depline al Consiliului Europei.

Au urmat apoi și alte evenimente importante la capitolul cooperării, în special, către sfârșitul anilor '90, asociate preponderent cu activitatea guvernului Sturza. Acest guvern se confrunta cu multe probleme interne, generate, în special, de ciocnirile politice pentru influență și liderism între componentele guvernării de coaliție – Alianței pentru Democrație și Reforme (ADR). Cu toate acestea, pentru acea perioadă, guvernul Sturza poate fi considerat drept cel mai proeuropean, el având orientări clare spre o colaborare strânsă cu Uniunea Europeană.

Din anii 2003-2005 până în 2009, când la guvernare se afla Partidul Comuniștilor, avem în vizor o etapă nouă a proceselor integraționiste ale țării noastre – etapa Planurilor de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană. Acestea, în pofda abaterilor guvernării respective în domeniul politicii externe (dublajului vectorial – vestic și estic), au contribuit la instituționalizarea proceselor în cauză și, respectiv, la consolidarea relativă a vectorului nostru european. În realizarea Planurilor a fost antrenată majoritatea absolută instituțiilor statului.

Un pas calitativ în avansarea proceselor integraționiste ale Republicii Moldova și în valorificarea vectorului european revine programului Uniunii Europene „Parteneriatul Estic” (PE), elaborat în 2009 la inițiativa Poloniei și Suediei. Conform programului respectiv, problematica politicii estice a UE și a relațiilor sale cu statele în parte cuprinse de el, inclusiv cu țara noastră, capătă o importanță tot mai mare din punctul de vedere al situației geopolitice din regiune, dar și al transformărilor social-politice din statele „Parteneriatului Estic.” Astfel, programul permite țărilor-partenere să se bucure de o cooperare largă cu UE, susținută, în fond, de cele patru platforme tematice ale sale:

- a) democrație, administrare complexă și stabilitate;
- b) integrare economică și apropiere de politicile de ramură ale UE;

- c) securitate energetică;
- d) contacte între oameni.

În acest context, un rol decisiv în cadrul programului revine primei platforme, deoarece factorul politic întruchipat în procesele complexe ale democrației, ale unei administrări raționale și stabile, determină substanțial succesul realizării altor platforme.

Direcțiile principale de activitate ale „Parteneriatului Estic” la capitolul susținerii țărilor-partenere, inclusiv Republicii Moldova, și apropierii lor de structurile UE se regăsesc în elaborarea unor documente de mare rezonanță. La acestea raportăm: acorduri de asociere politică și integrare economică; programe complexe finanțate de UE; pachete privind mobilitatea cetățenilor din țările-partenere în spațiul comunitar european, simplificarea deplasării lor în spațiul respectiv; măsuri de eficientizare a securității energetice, inclusiv de susținere cu investiții în infrastructură; realizarea unor seminare comune ce țin de familiarizarea cu legislația și standardele UE, de schimbul de experiență; măsuri de lărgire a colaborării în domeniul mediului și climei; măsuri de intensificare a contactelor între oameni și de mobilizare activă a societății civile în aceste procese. Astfel de documente alcătuiesc ceea ce numim chintesența relațiilor dintre țările-membre ale UE și țările-partenere.

În contextul celor menționate, participarea țării noastre la proiectele PE coincide cu activitatea guvernelor de coaliție AIE-1, AIE-2 și Coaliției proeuropene. Deși acestea s-au confruntat cu multiple probleme de politică internă și externă, ele, în special Coaliția, guvernul Leancă, au reușit *ipso facto* să urgenteze împreună cu structurile europene Acordul de Asociere și Acordul de Liber Schimb Republica Moldova - Uniunea Europeană, mai întâi la nivel de parafare (noiembrie 2013), apoi de semnare (iunie 2014) și ratificare (iulie 2014 de către Parlamentul RM și noiembrie 2014 de către Parlamentul European) a documentelor. Totodată, o importanță deosebită pentru cetățenii țării noastre o are semnarea cu UE a Acordului privind introducerea de la 28 aprilie 2014 a regimului liberalizat de vize în țările comunitare (excepție Anglia și Irlanda). Acest eveniment istoric a pus începutul familiarizării oficiale directe a moldovenilor cu valorile europene, unor schimbări calitative la nivel de mentalitate și comportament, unui proces intens de europenizare a factorului uman al țării.

Astăzi Republica Moldova se află în procesul mult râvnit de implementare a Acordului de Asociere, fapt ce rezultă din acel Plan de Acțiuni elaborat în mod special pentru realizarea mai eficace a obiectivelor acestui document strategic. Desigur, din punctul de vedere al prezentului, dar și, mai ales, al viitorului țării, implementarea Acordului, ca proces valoric, este și va fi în continuare pentru clasa politică (și nu numai, cred că pentru întreaga țară, pentru toți moldovenii) un examen serios la capitolul maturitate civică și politică, voință politică, cultură politică, responsabilitate. Este un proces pe cât de important și actual pe atât de anevoios și neobișnuit, un proces iminent ce necesită eforturi maxime de la toate comunitățile sociale și politice, îndeosebi de la guvernanți și opoziție, pentru avansarea de mai departe a țării.

Procesele integraționiste, în general, și implementarea Acordului de Asociere, în particular, sunt obiectul unor ciocniri dure, chiar cu element de destrucție, între diferiți actori, agenți, lideri politici. Acest fapt era destul de frecvent consemnat în perioada electorală, dar, mai ales, în timpul alegerilor și continuă să se intensifice după alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014. Forțele de opoziție, în special fracțiunea Partidului Socialiștilor din Parlament, s-au pronunțat hotărât împotriva Acordului, considerându-l neprielnic pentru țara noastră. Mai mult, liderul socialiștilor I. Dodon nu o dată a respins însăși ideea și strategia de euroasociere și euroaderare, pronunțându-se oficial și neoficial pentru denunțarea Acordului și, respectiv, alinierea Republicii Moldova la vectorul estic, la valorile Uniunii Vamale.

În asemenea situație, opoziția socialistă din Parlament a antrenat activ împotriva vectorului european al țării forțe din interior, bucurându-se, totodată, de susținerea activă a forțelor interesate din exterior. Cele dintâi activează, în special, în autonomia găgăuză, a cărei elită conducătoare se orientează strict spre Est, manipulând populația locală în spiritul antieuropean pentru aderarea la Uniunea Vamală. Aceasta ne-au confirmat-o încă o dată alegerile din 22 martie curent a Bașcanului Găgăuziei, la care învingător chiar în primul tur a devenit I. Vlah, de orientare estică, susținută plenar de Partidul Socialiștilor.

Cât privește susținerea din afară a forțelor proestice din țară, ea este pregătită și realizată minuțios de oficialitățile Federației Ruse. Acestea au sprijinit substanțial victoria socialiștilor la alegerile parlamentare din noiembrie 2014, la fel și a reprezentantului acestora la alegerile Bașcanului în Găgăuzia.

În astfel de circumstanțe guvernarea actuală de coaliție - Alianța Politică pentru o Moldovă Europeană (APME), creată anevoios după mai bine de două luni (din data alegerilor parlamentare) de negocieri între partidele proeuropene (PDM, PLDM, PL) s-a dovedit a fi una mai mult decât problematică pentru a face față cerințelor de europenizare a țării. Am spune - una nonactivă în raport cu Coaliția proeuropeană, una reactivă în conștientizarea și promovarea reformelor, a obiectivelor Acordului de Asociere. Această alianță e creată din două partide - Partidul Democrat și Partidul Liberal Democrat (PL a fost respins de negociatori pentru cerințele sale de repartizare a posturilor) - ca alianță minoritară de guvernământ, care întrunește doar 42 mandate, insuficiente (fără implicarea și susținerea din partea opoziției) pentru crearea și funcționarea normală a Guvernului. Chiar dacă principalul document al acestei alianțe - Acordul Politic [2] - este unul elaborat prin prisma rigorilor actuale ale guvernării de coaliție, atare alianță minoritară, practică cu succes în unele țări europene, este în cazul Republicii Moldova (unde nivelul de cultură politică, inclusiv a guvernanților, e relativ scăzut) una care nu are suficiente capacități funcționale.

Factorul modernizării politicii interne și externe, ca suport de realizare a proceselor integraționiste. Acest factor este determinat de capacitățile actorilor puterii de a implementa politicile de modernizare, fapt dovedit de un ansamblu de măsuri strategice. Ne referim la o serie de strategii în diverse domenii ale vieții sociale, care după 2009

încoace vin să contribuie la modernizarea țării, europenizarea sa din interior, să apropie societatea noastră de valorile europene în vederea asimilării acestora pentru a face față rigorilor și standardelor UE. Astfel, o viză puternică asupra proceselor integraționiste o au următoarele documente: [3]

- Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020 (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1032 din 20.12.2013);
- Strategia inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate” (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 952 din 27.11.2013);
- Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 102 din 05.02.2013);
- Strategia de dezvoltare a societății civile (aprobată prin Legea nr. 205 din 28.09.2012);
- Strategia națională de descentralizare pentru anii 2012-2015 (Legea nr. 68 din 05.04.2012);
- Strategia securității naționale a Republicii Moldova (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 153 din 15.07.2011);
- Strategia națională pentru siguranța rutieră (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27.12.2010);
- Strategia națională de dezvoltare regională (aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 04.03.2010);
- Programul de reformare a serviciilor publice 2012-2015 (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 797 din 26.10.2012);
- Programul strategic de modernizare tehnologică a Guvernării (e-Transformare), (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20.09.2011);
- Programul național strategic în domeniul securității demografice (2011-2025), (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 768 din 12.10.2011);
- Programul național pentru eficiență energetică 2011-2020 (aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 833 din 10.11.2011).

Documentele enunțate, dar și altele din domenii concrete, pot fi considerate astăzi baza strategică a politicii de modernizare, ele având instrumentele teoretice, metodologice și practice necesare pentru realizarea obiectivelor euroasocierii și euroaderării. Conform acestor strategii, politica statului optează pentru programe sociale, economice, de securitate etc. adecvate cerințelor timpului în care teoria și practica evoluează mână-n mână. Realizarea lor e posibilă în baza unui sistem de abilități prin care se planifică și se desfășoară acțiunile și relațiile de valoare publică, dar și privată. Astăzi avem temeiul să menționăm că documentele strategice ale țării noastre adoptate cu susținerea Uniunii Europene au pus în aplicare mijloacele și resursele noastre, fie și modeste, de care dispunem, generând activități în diverse sfere: educație, sănătate, administrație publică, transport, business mic și mijlociu etc. Însă aceste resurse, fie și limitate, nu sunt încă valorificate în mod rațional. Nu avem capacități de a asigura un raport optim între componenta exogenă și cea endogenă a modernizării. Absoluta majoritate a guvernelor de până acum s-au orientat preponderent spre factorul extern de modernizare a țării, fără a mobiliza la maximum resursele interne.

Factorul democratizării traseului de modernizare, punctat, de obicei, de anumite decizii. Acestea se impun drept element-cheie al managementului strategic de interes public, determinându-i, în ultima instanță, caracterul și capacitățile de impunere prin diversele forme de identificare și alocare a resurselor ce se stabilesc și se valorifică pe parcurs. În acest context, practica decizională a majorității statelor aflate în tranziție spre democrație, inclusiv în târâgănată tranziție (unii o mai numesc paralizantă, [4] este una mai mult sau mai puțin mixtă, de natură democratică-autoritară, în care coerciția este mereu prezentă, având urmări duble - pozitive și negative, cu o dominare, în funcție de circumstanțe, a unei sau altei variabile. Elementul autoritar, în cele mai dese cazuri, se regăsește în metodele și mijloacele guvernanților ce intervin pe parcurs în realizarea obiectivelor decizionale, fapt urmărit, de obicei, în condițiile democratizării societății și, respectiv, ale modernizării politice. Operând cu cazul Republicii Moldova, aflăm că decizionalul managementului strategic al politicilor de modernizare are aici aspecte atât generale cât și specifice. Cadrul său general, caracteristic, de obicei, pentru toate țările ce parcurg tranziția democratică, ține de delimitarea scopurilor și obiectivelor procesului democratic (democratizarea societății, trecerea la economia de piață, alegerea și promovarea continuă a vectorului extern etc. și, respectiv, a căilor de reformare), acestea fiind stabilite și reglementate în funcție de anumite valori, norme și interese. Iar particularul țării noastre la acest capitol constă în exprimarea modalităților de valorificare a scopurilor și obiectivelor strategice, capacităților celor ce guvernează de a mobiliza opinia publică, cetățenii și diversele grupuri sociale în devenire la susținerea proceselor reformării democratice, inclusiv de euroasociere și eurointegrare a Republicii Moldova. Mai mult ca atât, la coparticiparea în aceste procese.

Ținând cont de faptul că deciziile luate în vederea implementării strategiei politice de modernizare afectează poziția și comportamentul diverselor comunități (sociale, politice, teritoriale, profesionale, demografice, etnice), remarcăm că mijloacele și metodele managementului strategic al majorității guvernelor din țară au fost și continuă să fie cu multe abateri de la sensul democratic adevărat al obiectivelor preconizate. Asistăm la procese cu multe discrepanțe în manifestare, când liberalismul și democratismul strategiilor sunt alimentate frecvent de autoritarismul tacticilor. Așa a fost la etapele inițiale ale tranziției, când se demarau și evoluau în mod turbulent procesele de instituționalizare a democrației, așa este în mare măsură și acum când se trece la consolidarea lor. Acest fapt este confirmat de implementarea diverselor decizii ce vizează mai întâi sfera politică, apoi și alte sfere sociale.

Astfel, majoritatea legilor și a deciziilor guvernamentale și de alt ordin luate în baza lor are imperfecțiuni în re-

alizare, ceea ce a devenit o piedică în calea democratizării și modernizării ca proces, iar odată cu ele și a proceselor integraționiste. În asemenea condiții vectorul european, până nu demult, n-a avut suport adecvat care să fie suficient alimentat cu substanță democratică. Din această cauză relația de tip „democratizare – modernizare - integrare” a devenit una controversată, cu deficit complementar, dominată de combinații artificiale a elementului democratic cu cel autoritar, pentru a deservi interese înguste. În calitate de exemple relevante ce denotă corelația paradoxală între caracterul democratic al obiectivelor strategice, pe de o parte, și preponderent autoritar al metodelor, pe de altă parte, pot servi politicile guvernării comuniste între anii 2001-2009. La ele pot fi aliniate parțial și politicile guvernelor de coaliție, îndeosebi cele ale AIE-1 și AIE-2.

În pofida dificultăților de ordin intern și extern, ce apar în realizarea obiectivelor de reformare democratică a țării, procesul de modernizare a ei și de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, dar și de aderare în viitor la UE nu poate fi oprit sau anulat. Aceasta necesită promovarea unor relații de consens între diverse forțe sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Oxford. Dicționar de politică. București: „Univers enciclopedic,” 2001, p. 338-339.
2. Acordul politic privind constituirea și funcționarea Alianței Politice pentru Moldova Europeană (APME). [On-line]: <www.pldm.md>, <<http://unimedia.info/stiri/doc-acordul-de-constituire-a-aliantei-politice-pentru-moldova-europeana-87567.html>>.
3. <www.gov.md>.
4. Filipescu N. Occidentalizarea postcomunistă. Iași: „Polirom,” 2002, p. 13-14.

AGITAȚIA ELECTORALĂ ÎN CAMPANIA PENTRU ALEGERILE PARLAMENTARE DIN 2014 ÎN REPUBLICA MOLDOVA

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

SUMMARY

This article focuses on the types of electoral agitation in the campaign for the parliamentary elections from 30th of November in Moldova. They researched electoral agitation activities such as: type action „from the door to the door” internet and phone agitation, audio and visual advertising cars, electoral display distribution of leaflets and newspapers party, meetings with voters, parties for young people, mass media, in out door advertising. It finds that the mass media institutions from, Republic Moldova were implicated in the battle between electoral competitors, instead to reflect unbiased and equidistant the electoral campaign.

După proclamarea independenței, Republica Moldova a pornit pe calea democrației, susținând pluralismul în toate sferele vieții sociale. Una dintre cele mai convingătoare forme de manifestare a democrației o constituie alegerile organelor puterii.

Desemnarea de către popor a reprezentanților săi este una dintre paradigmele democrației contemporane. Alegerile sunt una din condițiile existenței și funcționării regimului politic democratic. Pentru popor, alegerile reprezintă unicul mijloc eficient de a influența guvernarea și de a se face auzit. Pentru formațiunile și liderii politici, alegerile înfrunghiează momentele 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.

Art. 47, alin. (1) din Codul Electoral specifică: „Cetățenii Republicii Moldova, partidele și alte organizații social-politice, blocurile electorale, candidații și persoanele de încredere ale candidaților au dreptul de a supune discuțiilor libere și sub toate aspectele programele electorale, calitățile politice, profesionale și personale ale candidaților, precum și de a face agitație electorală în cadrul adunărilor, mitingurilor, întâlnirilor cu alegătorii prin intermediul mijloacelor de informare în masă, prin expunerea de afișe electorale sau prin intermediul altor forme de comunicare. [1, p. 54]

La alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 au participat 24 de concurenți electorali, dintre care 19 partide politice, 1 bloc electoral și 4 candidați independenți. [2]

În Codul bunelor practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția pentru democrație prin drept al Consiliului Europei, adoptat în 2002, și Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a OSCE din 29 iunie 1990, la care Republica Moldova a aderat la 10 decembrie 1991, sunt stipulate principiile care stau la baza unor alegeri libere și corecte și anume:

- asigurarea unui climat de campanie nemarcat de violențe;
- lipsa tentativelor de intimidare sau împiedicare a candidaților de a-și prezenta programele politice;
- egalitatea șanselor candidaților electorali, care impune, printre altele, o atitudine neutră din partea autorităților de stat în ceea ce privește campania electorală;
- accesul nediscriminatoriu la mass-media al concurenților electorali și reflectarea neutră a alegerilor de către mijloacele de informare în masă;
- libertatea mass-media;
- libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie;
- acuratețea listelor electorale;
- separarea clară între partid și stat, care nu ar permite utilizarea de către cei aflați la guvernare a resurselor publice în interese de partid în cadrul campaniilor electorale.

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 publicitate audio și vizuală, afișaj electoral, distribuie de pliante informative și ziare de partid, întâlniri cu alegătorii, petreceri pentru tineri, publicitate în mass-media, publicitate stradală.

Campania „de la ușă la ușă” este unul din tipurile fundamentale ale agitației intermediare efectuată de membrii echipei, partidului (candidatului). Această campanie propune vizitarea apartamentelor și locuințelor alegătorilor, întâlnirea cu aceștia, distribuie materialele propagandistice. Aceasta este o agitație nemijlocită a alegătorilor la locul de trai în susținerea propriului partid (candidat). În cadrul acestei campanii se realizează „prezentarea” partidului (candidatului). Este vorba despre informarea alegătorilor despre data alegerilor, amplasarea secțiilor de votare, modalitățile și regulile de completare a buletinului de vot. De fapt, este o campanie în cadrul căreia partidul colectează problemele stringente care-l preocupă pe alegător.

În afară de aceasta, efectul mobilizator al agitației personale permite lărgirea cercului de activiști ai campaniei electorale a partidului. O parte dintre aceștia sunt gata să-și asume benevol îndeplinirea unor funcții ca: transmiterea ziarului de partid vecinului său, să anunțe staff-ul despre apariția unei noi foi volante a oponenților.

Acțiuni de tip „de la ușă la ușă” s-au desfășurat în municipiile Chișinău, Bălți, în orașele, raioanele și comunele republicii. În acest aspect s-au evidențiat îndeosebi Partidul Socialiștilor din Republica Moldova (PSRM), Partidul Democrat din Moldova (PDM), Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM), Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), Partidul Liberal (PL), Mișcarea Populară Antimafie.

În cadrul acțiunilor „de la ușă la ușă” au fost distribuite materiale agitatorice și propagandistice ale partidelor: foi volante și ziare ale partidelor în care se arătau avantajele partidului în raport cu oponenții săi, materiale cu argumente contra oponenților. Alegătorii care au manifestat simpatii față de partid, candidat, au fost rugați să-și convingă vecinii, rudele, prietenii să voteze pentru partid (candidat) și să vină în mod obligatoriu la alegeri.

De menționat că, odată cu apropierea alegerilor parlamentare, partidele politice au încercat să demonstreze că se deosebesc de celelalte. În acest sens, s-a remarcat PDM, anunțând că va organiza alegeri interne pentru desemnarea candidaților. Această declarație a fost oarecum curioasă fiindcă mecanismul de desemnare a candidaților n-a fost elucidat. Pretențiile că era vorba despre un lucru absolut inovator în Republica Moldova sunt doar pe jumătate adevărate, fiindcă și alte partide au organizat alegeri interne pentru desemnarea liderului de partid.

Internetul este foarte comod pentru plasarea programelor și a declarațiilor electorale ale partidului (candidatului). Având acces la internet și folosindu-l corect, liderul partidului (candidatul) poate să fie sigur, că declarația sa nu va fi denaturată sau va fi însoțită de o imagine indecentă.

Toate partidele, candidații independenți au utilizat Web site-urile în timpul campaniei electorale. Alegătorii au fost familiarizați cu viziunile și ideile partidului (candidatului). De asemenea, a fost favorizată formarea imaginii partidului, a avut loc recrutarea voturilor, precum și prezentarea inițiativelor politice și a programelor partidului (candidatului).

Agitația telefonică este, de facto, o formă a comunicării anonime care, într-o formă simplă și clară, permite familiarizarea alegătorului cu ideile de bază și cu imaginea partidului (candidatului). Agitația telefonică este una dintre metodele contemporane de agitație foarte eficientă. Această formă de activitate a fost utilizată de PSRM, PLDM, PDM, Mișcarea Populară Antimafie și altele.

O formă eficientă și ingenioasă de agitație electorală este publicitatea pe transportul urban. Autovehicule cu publicitate vizuală au fost observate în raionul Briceni – concurentul electoral PDM, în raionul Ungheni – PSRM, în municipiul Chișinău – PLDM, PDM, PSRM.

O altă formă de agitație electorală este afișajul electoral. Conform Regulamentului Comisiei Electorale Centrale (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 Râșcani, Alexandrești (Râșcani), SV 11 Baccealia, SV 36 Constantinovca, SV 25 Cașcalia, SV 3 Căușeni, SV 143 Chișinău). Afișele electorale neautorizate depistate erau în favoarea PDM, PSRM, PLDM, PLR. [3, p. 12]

Cercetările demonstrează că un partid (candidat), puțin cunoscut, doar distribuind pliante, foi volante și ziare de partid, fără desfășurarea altor acțiuni electorale poate obține până la 5% din voturi. Foile volante, pliantele, ziaarele, mai ales dacă sunt executate calitativ, atrag atenția alegătorului și pot fi citite, practic, de toți alegătorii. Conform

sondajelor sociologice, mai mult de 50% dintre alegători fac cunoștință cu ideile de bază ale platformelor electorale ale candidaților anume din aceste surse, primite din centrele de difuzare a ziarelor partidelor, prin poștă sau difuzate în stradă.

Menționăm că pliante, foi volante și ziare au fost distribuite de majoritatea partidelor politice, dar specificăm că concurentul electoral PSRM a difuzat în toată republica ziarul „Socialiștii” (în limba română și în rusă) cu un tiraj de peste 900.000 de exemplare. [4]

Materialele electorale variate (fulare, pixuri, calendare sau fâșii parfumate pentru autovehicule) au fost distribuite de concurenții electorali PDM, PLDM, PCRM, PSRM, precum și de candidații independenți Valeriu Pleșca și Oleg Cernei.

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 și are cel mai înalt randament. Întâlnirea candidatului cu alegătorul este un eveniment, mai cu seamă pentru alegător, care va împărtăși impresiile cu familia, colegii, prietenii.

Întâlnirile cu alegătorii s-au desfășurat pe parcursul întregii campanii electorale, din momentul înregistrării candidaților până în ultima vineri înainte de alegeri. Campania s-a axat pe chestiuni geopolitice, cum ar fi integrarea în Uniunea Europeană și Uniunea vamală euroasiatică, precum și pe figuri politice în parte. De asemenea, au fost abordate probleme sociale și economice care-i preocupă pe alegători.

În perioada campaniei electorale s-au organizat și alte activități de agitație electorală ca: petreceri pentru tineri, concerte (municipiul Chișinău – concurenții electorali PDM, PLDM, PCRM, PSRM); (orașele Orhei, Râșcani, Căușeni – concurenții electorali PDM, PLDM, PCRM, PSRM); corturi de publicitate electorală – concurenții electorali PSRM, PDM, PLDM, PL.

Mass-media aflată sub jurisdicția Republicii Moldova a reflectat campania electorală pentru alegerile parlamentare, în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, ale Codului Electoral, ale Codului Audiovizualului, ale Legii presei, ale Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și actelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

În Republica Moldova mass-media numără 64 de posturi de televiziune (5 cu acoperire națională), 57 de stații radio, circa 400 de publicații scrise și numeroase mass-media on-line. [5, p. 6]

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, 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. Cei mai mulți concurenți electorali au fost mediatizați la emisiunea *Politica de la TV 7* (20), iar cei mai puțini la *În profunzime* de la *Pro TV Chișinău* (6). Patru concurenți electorali (PLDM, PSRM, PL și candidatul independent Oleg Cernei) au plasat publicitatea electorală la posturi de televiziune. Adică posturile de televiziune au continuat să favorizeze anumiți concurenți electorali și/sau să-i defavorizeze pe alții, în detrimentul informării adecvate a electoratului.

În timpul campaniei electorale unii radiodifuzori (*Radio Moldova*, *Vocea Basarabiei*) au alocat spațiu pentru reflectarea subiectelor electorale atât în buletinele de știri cât și în spoturile de educație electorală, dar și dezbaterilor și publicității electorale. Alți radiodifuzori 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* (307), iar cele mai puține – de postul de *Radio Noroc* (38). *Radio Moldova*, *Vocea Basarabiei* și *Russkoe Radio* au asigurat accesul unui număr mare de concurenți electorali atât în știri, cât și în emisiunile de dezbateri, în timp ce *Radio Noroc* și *Radio Plai* au oferit cuvântul unui număr infim de concurenți.

Ziarele din țară au publicat în campania electorală peste 820 de articole care au vizat direct sau indirect alegerile. Cele mai multe materiale relevante au apărut în *Moldova Suverană* (102) și *Nezavisimaia Moldova* (96). Menționăm că 75% din articole au fost din categoria știrilor obișnuite, iar 25% au abordat un subiect controversat în contextul electoral. Mai puțin de 15% din articolele la teme electorale au fost nepărtinitoare, celelalte au relatat despre alegeri și concurenții electorali prin prisma autorului și opinia acestuia.

Cotidianul *Nezavisimaia Moldova* a continuat să favorizeze masiv PCRM, care a fost prezentat aproape exclusiv în context pozitiv. PLDM, PDM, PL, mai rar PSRM și Partidul Popular din Republica Moldova (PPRM), dimpotrivă, au fost defavorizați prin prezentarea aproape de fiecare dată în context negativ.

Principiul egalității de gen a fost în mare parte neglijat. În ziarul *Nezavisimaia Moldova* doar 8% din surse au fost femei, iar *Moldova Suverană* nu a citat nicio sursă de gen feminin în articolele despre campania electorală. Una dintre cauzele principale este faptul că femeile nu dispun de resurse financiare – „saci cu bani” cu care pot să vină și să le verse pe masa liderilor de partid. [6] Ziarele *Moldova Suverană* și *Nezavisimaia Moldova* nu s-au preocupat de educația electorală a cititorilor săi, în total fiind publicate în ambele publicații doar 7 materiale de acest gen. Cotidianul *Tim-pul* a favorizat concurentul electoral PL care a fost menționat de mai multe ori în context pozitiv, iar PSRM și PCRM, dimpotrivă, au avut cele mai multe apariții în context negativ. *Jurnal de Chișinău* nu a favorizat vreun concurent electoral, iar PSRM și PCRM au fost menționați preponderent în context negativ. *Komsomolskaia Pravda v Moldove* a

prezentat toți concurenții electorali despre care a scris doar în context neutru, iar Vesti Gagauzii, practic, nu s-a referit la concurenții în alegeri.

Referitor la publicitatea stradală subliniem că aceasta a fost observată din partea majorității concurenților electorali, iar în proporții mai semnificative în cazul concurenților PDM, PSRM, PCRM și PLDM.

Astfel, în conformitate cu rezultatele alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, PSRM a obținut 25 de mandate, PLDM – 23, PCRM – 21, PDM – 19 și PL – 13. [7]

Agitația electorală are un impact puternic asupra opiniei publice în perioada campaniei electorale și, dacă procesul electoral nu este prezentat și reflectat în mod echilibrat și imparțial, cetățenii vor fi lipsiți de posibilitatea unui vot conștient, informat, iar alegerile nu vor putea fi considerate pe deplin libere și corecte.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Electoral. Chișinău, 2010, 82 p.
2. Alegerile parlamentare în Moldova din 30 noiembrie 2014. [On-line]: <<http://www.alegeri.md/>> (accesat la 10.01.2015).
3. Coaliția Civică pentru Alegerile Libere și Corecte, Asociația Promo-LEX. // Raport privind monitorizarea alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014, Chișinău, 2014, 15 p.
4. Datele sunt calculate de către autor conform tirajului ziarului.
5. Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, Misiunea de Observare a alegerilor.// Raport Interimar privind alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014, Chișinău, 2014, 10 p.
6. Alegeri 2014: Interviu postului de Radio Europa Liberă cu analistul politic Igor Boțan din 15 noiembrie 2014.
7. CEC a prezentat totalurile alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014. [On-line]: <<http://www.moldpres.md/news/2014/12/05/14001727>> (accesat la 10.01.2015).

DIPLOMAȚIA ECONOMICĂ CA MECANISM DE REZOLVARE A PROBLEMELOR INTERNAȚIONALE

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is devoted to the analysis of modern economic diplomacy of China. Notes that one of the most important components of this diplomatic strategy is economic diplomacy since the economic power of China and growing economic dependence on the PRC of not only emerging but also some developed countries facilitates wide use by China of economic leverages for resolution of external political objectives.

Procesul de globalizare a fost inițial un proces de natură economică, însă a ajuns să afecteze treptat sfera politicului, cea a securității, a culturii, a relațiilor sociale și, nu în cele din urmă, cea a diplomației. În sensul său cel mai larg, globalizarea poate fi considerată drept un proces prin care fenomenele locale sau regionale capătă valențe globale.

Inițial, globalizarea economică a presupus extinderea pieței și a economiei naționale la nivel mai întâi regional și ulterior mondial, pe baza unei interdependențe crescânde dintre actorii economici publici și privați și a extinderii principiilor liberei concurențe și liberei inițiative. Totodată, alți factori care au declanșat și ulterior au consolidat globalizarea au fost conștientizarea dezavantajelor economiilor închise, autarhice și dispariția considerentelor ideologice în conducerea relațiilor economice între state.

Actualitatea subiectului se datorează faptului că țările emergente, China, BRICS, Coreea de Sud etc., sunt unele dintre țările cu cea mai rapidă creștere economică din lume, care implică în mod inevitabil o schimbare în rolul său în relațiile internaționale. Ratele ridicate de creștere economică și implicarea activă în sistemul economic mondial a condus la procesul de transformare a Chinei și a altor țări, de la un lider regional în unele dintre cele mai importante puteri ale lumii.

Schimbarea statutului Chinei pe arena internațională a atras atenția cercetătorilor pentru a studia evoluția atât a strategiei cât și a politicii externe a Chinei, dinamica relațiilor sale economice externe și impactul lor asupra dezvoltării relațiilor cu alte țări. La rezolvarea acestor probleme China modernă recurge tot mai des la metodele diplomației economice, deoarece potențialul economic al Chinei și dependența crescândă de R.P. Chineză nu doar

a țărilor în curs de dezvoltare, dar și a unor țări dezvoltate utilizează pe larg mecanismele economice pentru rezolvarea problemelor economice externe.

În acest context, analiza esenței și particularităților diplomației economice a Chinei moderne este actuală și prezintă interes. Diplomația economică, ca și diplomația la general, este o parte componentă a politicii externe, a activității externe a statului, anume politica externă determină scopul și sarcinile diplomației economice, reprezentând o totalitate de măsuri, mijloace și metode, utilizate pentru realizarea politicii externe. [3]

Economia se situează actualmente pe primul loc în relațiile diplomatice, deoarece hotarul dintre acțiunile tradiționale politice și economice devine tot mai fin, iar diplomația economică penetrează tot mai mult de domeniile de aplicare a diplomației clasice. Diplomația economică are menirea de a rezolva următoarele sarcini: a asigura conducerea țării cu informație actuală vizând situația economică în țările partenere, politica economică externă, organizații internaționale, pozițiile economice, strategiile și interesele subiecților relațiilor internaționale, dinamica ordinii economice internaționale; atragerea investitorilor în economia națională, atragerea pe măsura necesității a resurselor financiar-credite internaționale pentru necesitățile dezvoltării economice a țării. [1]

Astfel, diplomația economică a fost prezentă mereu în politica externă de la aplicarea sa, este un mecanism eficient de atingere al legăturilor economice fructuoase la nivel bi- și multilateral, fiind un instrument-cheie pentru dezvoltarea colaborării eficiente dintre țări, teritorii și regiuni la nivel mondial.

Actualmente, în lume se pot evidenția câteva procese, care au o importanță semnificativă asupra economiilor naționale. În primul rând, aceasta se referă la globalizare și procesele aferente. Dacă înțelegem prin globalizare procesul de formare a sistemului economiei mondiale în baza economiilor naționale, prin integrarea economiilor naționale în spațiul economic mondial – globalizarea poate fi concepută ca o prelungire logică a altui proces – internaționalizarea economiilor naționale. Esența internaționalizării constă în cooperarea tehnico-științifică și industrială, divizarea internațională a muncii, întreprinderea economiilor naționale între ele prin legături tot mai strânse. Aceste legături devin tot mai consolidate în lume din a doua jumătate a sec. al XX-lea, jucând și astăzi un rol semnificativ în sistemul relațiilor internaționale.

Particularitățile ordinii mondiale contemporane constau în faptul că hotarele naționale trec pe planul secund sub influența unei forțe puternice – avantajul economic. Fiind un atribut al suveranității statale, hotarele naționale nu sunt privite din punctul de vedere al dezvoltării economice contemporane, ca obstacole în calea cooperării economice transnaționale și competitivității internaționale.

Prima consecință a proceselor de globalizare și internaționalizare este schimbarea structurii economiei mondiale contemporane, în care se pot evidenția clar două blocuri mari: avangarda economică și toate celelalte. La avangardă vom atribui circa 30 de țări, care au izbutit să construiască o economie postindustrială cu tehnologii de vârf și tehnicitate. Ele sunt un nucleu de formare sistemică a economiei mondiale și motorul globalizării, stabilesc tonalitatea standardelor tehnologice, social-economice, organizațional-manageriale, în baza cărora se formează ordinea economică mondială, condițiile generale și regulile de joc. [6, p. 20]

În plus, un rol tot mai important pe arena mondială îl joacă un sistem de reglementare supranațional al activității economice mondiale, în formă de instituții financiar-economice internaționale (FMI, OMC, OCDE etc.). Principiul de luare a deciziilor în aceste organizații este, de fapt, mai avantajos unui grup mic de țări din avangarda economică, care au „un impact decisiv la evaluarea problemelor existente și identificarea căilor și metodelor de soluționare a problemelor globale și stabilirea unei noi ordini economice (investiționale).” [3]

La țările din avangardă se referă economiile dezvoltate. În structura economiei mondiale ele formează „triada,” trei centre de atracție – europene, pan-americane și Asia-Pacific. [4] În sec. al XXI-lea, în regiunea Asia-Pacific, se întăresc din ce în ce mai mult pozițiile Chinei, care a efectuat un salt puternic și și-a fortificat în mod semnificativ pozițiile, nu numai în regiunea Asia-Pacific, dar și în întreaga lume. [4] Pentru o perioadă lungă de timp, politicile tehnologice și economice ale Chinei au fost efectuate într-un cadru strategic de „recuperare a decalajului.” Această paradigmă constă în recunoașterea faptului că „pentru a se apropia de avangarda economică, se poate doar creând instituții și mecanisme economice similare,” adică, realizând o cale de împrumut.

În acest fel, China, fără îndoială, a reușit. Punerea în aplicare a politicii de „reformă și a ușilor deschise” a permis dezvoltarea economică puternică a țării: în 2009 China a devenit cel mai mare exportator din lume, iar în 2010, depășind Japonia, s-a plasat pe locul al 2-lea în lume în ceea ce privește PIB-ul (5,88 trilioane USD). [1] Crește în ritm accelerat producția high-tech: în 2011-2013 ponderea produselor inteligente în totalul exporturilor Chinei a crescut de la 17,5 la 29%. [4]

Dar, conform experienței altor țări, economia cărora s-a dezvoltat potrivit unui scenariu similar, tehnologiile împrumutate (preluate) nu pot asigura pe termen nelimitat creșterea stabilă a competitivității țării și chiar mai mult – pentru a contribui la transformarea acesteia într-o putere economică mondială. Este dificil să îi pasul cu țările-lidere atunci când timpul și costul achizițiilor de inovații cresc (din cauza sofisticării mecanismelor), iar durata lor de eficacitate eficientă scade (din cauza ritmului de creștere a progresului tehnologic). [2] Din aceste motive, conducerea chineză a înaintat o sarcină nouă – de a atinge un nou nivel de dezvoltare științifică și tehnologică cu eforturi proprii.

În 2006, la Conferința Națională cu privire la știință și tehnologie, au fost lansate planurile țării în domeniul științei și tehnologiei până în 2020, prin care se stabilește reducerea dependenței de importul de tehnologie până la 30% (SUA și Japonia – 10%); creșterea cheltuielilor pentru C&D – de la 1,4 până la 2,5% din PIB; cercetării și dezvoltării; extinderea utilizării progresului tehnico-științific și de dezvoltare economică de până la 60% și mai mult; intrarea în primele cinci țări după numărul de brevete și citare a publicațiilor științifice ale savanților chinezi. [4]

Realizarea acestor planuri ambițioase este posibil doar în cazul tranziției Chinei de la strategia de „catchingup” la strategia de „dezvoltare avansată,” adică a rezolva problema unui salt tehnologic. Paradigma dezvoltării avansate, după cum arată unele cercetări, necesită o înțelegere clară a situației actuale și tendințelor din economia mondială, problemele reale și potențiale, punctele forte și slabe ale economiei naționale într-un context global. [5]

O sarcină-cheie, în contextul organizării de dezvoltare avansate, constă în reforma activității economice externe, crearea și punerea în aplicare a conceptului strategic de guvernanta în relațiile economice externe. [4] Stabilirea conducerii de către stat a relațiilor economice externe în aceste condiții devine o parte integrantă a politicii externe, deoarece politica externă este menită să apere interesele naționale în relațiile internaționale. În condiții moderne, politica externă a statului, care tinde să dezvolte o strategie de devansare, trebuie să decidă, în primul rând, sarcinile economice externe – în aceasta este garanția securității și dezvoltării durabile a statului în lumea modernă.

Ca răspuns la provocările timpului, se evidențiază dezvoltarea rapidă a diplomației economice chineze. După creșterea puterii și gradul de implicare a economiei naționale în relațiile economice globale și regionale, diplomația economică a avansat spre o poziție de lider în instrumentele de politică externă a Chinei. Caracteristica specifică la etapa actuală este gradul extins de cuprindere. În dezvoltarea diplomației economice a Chinei cercetătorii moderni disting două etape, strâns legate de dezvoltarea sa politică. Prima etapă se referă la perioada aa.1949-1978. În această perioadă, guvernul chinez solicită recunoașterea Chinei de către țările lumii și stabilește relații diplomatice cu acestea. [6, p. 14]

Diplomația economică a Chinei vizează în această perioadă consolidarea cooperării cu Uniunea Sovietică ca un partener principal al Chinei pe arena internațională. În fața diplomației economice stau sarcinile de extinderea schimburilor comerciale bilaterale, consolidarea cooperării economice și tehnico-științifice bilaterale, obținerea asistenței economice și tehnice. [4] Pe lângă acestea, se dezvoltă comerțul și relațiile economice cu alte țări, în special, cu țările din regiunea Asia-Pacific. China acordă, pe măsura posibilităților, ajutor pe cât e posibil, vecinilor mai puțin avansați, asigurând, astfel, siguranța relativă a frontierelor sale și orientând capacitățile spre dezvoltarea internă a țării, consolidarea economiei și a sistemului politic. De asemenea, se întreprind eforturi pentru a contracara consolidarea poziției internaționale a Taiwan-ului.

Relațiile cu țările din Europa Occidentală poartă în această perioadă un caracter complex și controversat. Pe de o parte, țările capitaliste dezvoltate se opun în mod activ Chinei noi: de pe continent, prin Hong Kong, se scoate capitalul financiar, se aplică embargoul asupra comerțului cu China. Pe de altă parte, în unele țări Occidentale (Franța, Marea Britanie), interesele comerciale predomină, iar embargourile sunt anulate în mod unilateral, iar în China sunt trimiși reprezentanții cercurilor de afaceri. Astfel, economia începe să determine dinamica politicii externe. [2]

Cercetând influența intereselor economice asupra dezvoltării relațiilor bilaterale dintre China și Germania, observăm că, după cel de-al Doilea Război Mondial și stabilirea relațiilor diplomatice dintre China și RDG, distanța dintre Germania (RFG) și China părea imensă și de netrecut. Nu ultimul rol în relațiile cu RFG (Bonn) l-a jucat adoptarea în 1955 a doctrinei Walter Hallstein, potrivit căreia R. F. Germania renunță la relațiile externe cu țările care au contacte diplomatice cu RDG (cu excepția URSS). [3, p. 20] La 01.02.1970, Germania Federală a semnat tratatul „Gaz contra țevi.” Peste 6 luni, la 12.08.1970, Willy Brandt, renunță la „doctrina Hallstein” și semnează la Moscova tratatul prin care recunoștea frontiera cu RDG. Se resimte nemulțumirea SUA privind politica externă și internă a R. P. Chineze, în special, în problema Taiwan-ului (SUA aveau o mare influență asupra vectorului diplomatic al FRG). [4] Unele modificări în relațiile dintre Germania și China au fost efectuate doar la mijlocul anilor '60 ai sec. al XX-lea, și anume în sfera economică, când diplomații chinezi și germani au purtat în 1964 negocieri secrete la Berna (Elveția) privind schimburile comerciale dintre cele două state.

Din anii '70, diplomația economică a început să fie privită în China ca un instrument important al politicii economice externe și a început să joace un rol din ce în ce mai important în practica diplomatică globală. China de astăzi este un participant activ pe piața mondială, consolidându-și treptat pozițiile sale, inclusiv prin mijloacele de diplomație economică. Una dintre problemele rezolvate cu succes de diplomația economică modernă chineză constă în căutarea accesului la resursele intelectuale mondiale. În primul rând, vorbim despre transferul de tehnologii, printre care cele mai interesante sunt tehnologiile în domeniul energiei și mediului.

În perioada anilor 1984-2007, China a încheiat circa 10 mii de contracte vizând achiziții de tehnologii de vârf în sumă de 25,42 miliarde USD. Principala sursă de obținere a tehnologiilor de vârf sunt țările UE și Japonia. Printre țările europene locul de frunte îl ocupă Germania, Franța și Marea Britanie. Conform datelor, China a procurat în ultimii ani în UE circa 27 mii tehnologii de vârf pentru o sumă totală de 111,1 miliarde USD, ce constituie 40% din importul total de tehnologii avansate. [4]

La etapa de dezvoltare actuală diplomația economică joacă un rol tot mai important în societate. Diplomația economică cuprinde tot mai multe ramuri și domenii, fiind un factor important de creștere a competitivității. Unii văd în diplomația economică doar mecanisme de promovare a comerțului și a intereselor economice ale businessului național, inclusiv metode ilegale de protecție diplomatică. Alții consideră diplomația economică ca pe o oportunitate de a consolida poziția internațională a țării.

Alții consideră deosebit de important comerțul și alte probleme similare ca un mijloc de promovare a normelor și standardelor în relațiile economice, care corespunde intereselor elitelor financiare naționale specifice în străinătate. Diplomația economică este privită ca un mecanism convenabil pentru redistribuirea piețelor și sferelor de influență într-un mod pozitiv pentru părțile interesate.

Tabelul 1. Asimetriile primelor 10 țări-partenere din afara UE, 2011.

	EU-27 import, %	EU-27 export, %
SUA	-1,1	-2,3
China	13,7	-10,7
Rusia	20,9	36,7
Elveția	-2,9	19,6
Norvegia	0,3	13,3
Japonia	2,5	-16,5
Turcia	7,2	11,0
Coreea de Sud	-11,1	-4,7
Brazilia	2,3	-2,5
India	0,8	1,0

Sursa. Calcule efectuate de către Eurostat în baza datelor transmise de către statele-membre UE și a informației din baza de date a UN Comtrade.

BIBLIOGRAFIE

1. China istzweitgroesste Volkswirtschaft.// „Frankfurter Allgemeine Zeitung: website,” no. 9 21, 14 February, 2011.
2. Duca Gh. Contribuții la societatea bazată pe cunoaștere. Chișinău: Ed. „Știința,” 2007.
3. Economic diplomacy under the terms of globalization. The general editor: L. M. Kapitsa, Moscow, 2010.
4. Gribincea A., Sava E. Relațiile economice dintre polii economici: noțiuni, concepte, experiență. Monografie, Chișinău: U.S.M., 2009, 126 p.
5. Gribincea A., Tabacaru L., Gusilo S. The development of trade between China and European Economic space.// „Economie și sociologie,” 2012, nr. 1, p. 75-85.
6. Mardashev A. A. Establishment of the Chinese economic diplomacy.// „Economic diplomacy under the terms of globalization,” the general editor: L. M. Kapitsa, Moscow, 2010.

ASIA - RELAȚII INTERNAȚIONALE, POLITICI DE SECURITATE ȘI COOPERARE

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
șef Catedră științe politice și relații internaționale,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article aims some issues on international relations of Asia, security politics and cooperation between countries of this region. A special attention is payed to major transitions since 1945 till current period, economic growth that transformed this space in one of the most developed in the world. Important aspects are centered on the contemporary characteristics of China and India - two important players in world's economy and politics.

Pentru a înțelege mai bine derularea evenimentelor în Asia secolului ce s-a scurs, vom specifica că evoluția evenimentelor în această parte a lumii poartă amprente de unele dintre cele mai dureroase procese de tranziție.

Cu începere din anul 1945, continentul asiatic a cunoscut:

- procesul de decolonizare și întărirea consecventă a consolidării și identității statale;
- cele două războaie majore, Coreea și Indochina, care mai poartă și astăzi pecetea disputelor teritoriale și tensiunilor militare;
- transformarea uimitoare a regiunii, în urma devastării economice și crizelor economice, într-un centru important al economiei mondiale;

- schimbările regionale de anvergură pe care le-a cunoscut China - o țară izolată în deceniul al optulea al secolului trecut, transformată, după demararea reformelor, într-o țară cu o mare pondere în afacerile regionale și globale.

Analizând trăsăturile actuale ale continentului asiatic, vom atrage atenția, că acesta este unul eterogen, unde persistă centralitatea și normele suveranității statale, care se vor păstra, după toate probabilitățile, mult timp înainte. Această centralitate își are originea în sentimentul anticolonialist, iar naționalismul care are legătură directă cu acest sentiment, este o manifestare a necesității de a consolida statul și regimul și a fortifica, totodată, identitatea fiecărui stat în parte.

Nu toate statele înregistrează aceleași succese în plan economic. Panorama celor zece ani ai secolului al XXI-lea, ne demonstrează faptul că asimetriile economice în regiune sunt în creștere. Îndeosebi, lucrul acesta se observă în regiunea Asiei de Nord-Est unde China, Japonia și Coreea de Sud domină 70% din economia regională și 20% din economia globală. Chiar dacă au existat unele disensiuni și acestea mai persistă, s-a reușit totuși constituirea Acordului Liber Trilateral (FTA) care îi va permite Asiei de Nord-Est să rămână, și în continuare, epicentrul activității economice și o sursă pivot de integrare economică.

Deși această regiune a lumii este cea mai dinamică la nivel mondial, datorită integrării sale reușite și ascendenței economice, Asia este, totodată, marcată și de forme duale de incertitudine strategică. Pe de o parte, dezvoltarea vertiginoasă și renașterea militară a Chinei este un proces dual care solicită de la aceasta o adaptare corespunzătoare nu numai pe plan extern, ci și reacțiilor jucătorilor regionali (Japonia, India) și celor globali (SUA), aceasta implicându-se nemijlocit în trasarea relațiilor internaționale în regiune. Pe de altă parte, există o anumită incertitudine din partea Japoniei, Indiei și Statelor Unite ale Americii, cum ar fi mai bine să adapteze politicile lor la noile realități chineze.

Făcând abstracție de schimbările interne în China și creșterea economică vertiginoasă, aceasta va continua să genereze temeri legate de securitate în regiune. Dezvoltarea economică ascendentă îi oferă Chinei mijloace de a folosi pârghiile economice în atingerea preferințelor sale politice și strategice, permițându-i să se concentreze asupra protecției mărilor și căilor terestre folosite pentru transportul resurselor și bunurilor vitale.

Înrădăcinarea Chinei în rețelele de producție, piața regională și în sfera investițiilor au generat prosperitate pentru ea și alte state, aceasta tinzând să-și mențină și în continuare calitatea de lider, calitate care ar putea fi afectată numai în cazul izbucnirii unui conflict militar.

O caracteristică esențială a regiunii este capacitatea economică în creștere, folosită pentru modernizarea militară - *convențională* sau *nucleară*, în stare să provoace unele dileme de securitate. Ținând cont de faptul că China a avut în 2013 cel mai mare buget militar după SUA, Japonia, la rândul său, a fost nevoită să-și mărească bugetul militar după o perioadă de stază. India n-a rămas nici ea mai prejos, transformându-se în cel mai mare importator de arme convenționale, urmată de alte țări, toate din Asia - China, Pakistan, Coreea de Sud și Singapore. E de remarcat faptul că în această competiție, China a reușit să înlăture Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din topul celor mai mari patru exportatori globali de arme (Statele Unite, Rusia, Germania și Franța). Noi rivalități militare se înregistrează în spațiul cosmic și spațiul cibernetic. Mai mult decât atât, regiunea asiatică este cea mai nuclearizată regiune din lume. În acest cadru, arsenalele militare ale Chinei, SUA, Rusiei, Indiei și Pakistanului ar putea fi percepute ca surse de stabilitate, fiecare jucând un anumit rol în vederea contracarării aspirațiilor Coreei de Nord în dezvoltarea și testarea dispozitivelor nucleare.

Un aspect important, demn de reținut, e că această regiune continuă să fie dependentă economic de restul lumii, dat fiind faptul că asupra ei s-au răsfrânt atât reușitele economice, cât și crizele financiare, îndeosebi cea din 2008 când exporturile de pe multe piețe ale economiilor asiatice dependente au suferit un colaps, cererile țărilor occidentale rămânând foarte importante pentru produsele finite ale țărilor asiatice.

Nu vom omite faptul că regiunea asiatică este cunoscută printr-un bun management de promovare a relațiilor dintre state, întâietatea deținând-o, în acest sens, China și India - două puteri în ascensiune din sistemul internațional, cu cea mai densă populație și importante arsenale militare nucleare.

O importanță majoră în regiune o are ASEAN (Asociația națiunilor asiatice din Sud-Est), care este un arbitru al legitimității în procesul de colaborare interguvernamentală în Asia. Această organizație este, în opinia unora, chemată să joace un rol de mediator între puterile de frunte ale Asiei și să servească în calitate de *broker* intelectual și agent în schimbarea normelor regionale de comportament, iar în viziunea altora - aceasta e prea slabă din cauza divizării la nivel instituțional, ceea ce nu-i permite să joace un rol primordial.

Un alt aspect pe care-l vom aborda este cel al disputelor teritoriale. E important să subliniem, că în Asia există mai multe dispute teritoriale decât în orice altă parte a lumii, ceea ce a făcut ca țările din această regiune să-și sporească potențialul militar pentru a-și propulsa în continuare revendicările teritoriale.

În ultimii ani, s-au înregistrat dispute pe marginea frontierelor maritime ale Mării Chineze de Sud și a Mării Chineze de Est, folosite de mai multe țări pentru importul de mărfuri și cu posibilități de extragere a resurselor marine. Există și frontiere terestre în dispută, care constituie un subiect de conflict, cum ar fi cele dintre India și Pakistan pentru Kașmir, China și Vietnam, China și India, Coreea de Nord și Coreea de Sud. În această regiune au avut loc mai multe conflicte armate ce țin de disputele teritoriale decât în alte regiuni ale lumii, acestea constituind o treime din totalul lor la nivel mondial din ultima jumătate a secolului trecut. Însă, în afară de această panoramă de loc îmbucurătoare, se așteaptă o posibilă schimbare în cazul Filipinelor care se judecă legal cu China în disputa lor teritorială din Marea Chineză de Sud. O serie de alte state asiatice au apelat și ele la serviciile arbitrajului inter-

național, fiind preocupate de protejarea suveranității lor naționale. Este evident că la moment, ASEAN-ul este ineficient în soluționarea disputelor teritoriale ale membrilor săi.

Prin urmare, nesoluționarea conflictelor teritoriale a transformat regiunea în cel mai mare arsenal de arme nucleare, China, India și Pakistan devenind puteri nucleare, la acestea alăturându-se și Coreea de Nord. Situația se complică și mai mult întrucât Japonia, Coreea de Sud și Taiwan au industrii nucleare sofisticate și, prin urmare, acestea ar putea să producă armament nuclear în scurt timp. Chiar și traiectoria achiziționării armelor convenționale moderne a înregistrat cote înalte după marele avânt economic din primul deceniu al secolului al XXI-lea, permițându-le statelor să-și mărească simțitor bugetele de apărare și să revendice în continuare disputele lor teritoriale.

La etapa actuală, Asia înregistrează cele mai mari ritmuri de creștere în economia mondială, pledând pentru folosirea mijloacelor pașnice de cooperare și neaplicarea forței. Aceasta se datorează faptului că rețelele de producție create au constituit principalele surse, care au transformat Asia într-o zonă de succes în ultimele două decenii ale secolului trecut. Răspândirea lor a contribuit la realizarea unor niveluri înalte de dezvoltare a pieței inter-regionale, în special la compartimentul articole mecanice și electrice. Între timp, economiștii au sesizat fenomenul răspândirii geografice a circuitului de mărfuri în domeniul cercetării și proiectării, producerii articolelor, distribuiri și „fragmentării” pieței. Acest proces, la rândul său, a modificat conținutul exportului economiilor în dezvoltare și a creat noi rețele de interdependență. Structura pieței internaționale a înregistrat schimbări vizibile și, deja în anii 2007-2008, articolele produse au atins 85% din totalul mărfurilor de export ale Asiei de Est sau aproape trei sferturi din exportul Asociației națiunilor asiatice din Sud-Est.

Divizarea internațională de la etapa actuală, în opinia experților, nu se datorează industriei, ci producției. Rețelele de producție globale, în viziunea fostului director general al Organizației Internaționale a Muncii, Pascal Lamy, au creat o nouă paradigmă unde articolele de astăzi sunt „Făcute în lume” („Made in the World”).

Însă mai există unele probleme legate de disponibilitatea resurselor. Vom reaminti, că o parte a regiunii este săracă în resurse, îndeosebi Japonia și noile economii industrializate din Nord-Estul asiatic. Deși China dispune de resurse, creșterea sa economică uimitoare din ultima perioadă a transformat-o din exportator de combustibil în unul din cei mai mari importatori de resurse energetice din lume. India a devenit și ea, la rândul său, mai dependentă de resursele importate din exterior în ultimul deceniu. Este cert că această dependență nicicum nu va afecta procesul de cooperare și schimburile economice viitoare ale acestei regiuni cu restul lumii.

Trecând la implicațiile pe care ar putea să le aibă centralitatea statală, integrarea economică, economiile în creștere și liberalizarea economică pentru viitorul relațiilor internaționale în interiorul Asiei, precum și între Asia și celelalte continente, vom atenționa asupra faptului că statele asiatice vor continua să rămână principalii actori ai proceselor regionale și globale în următoarele trei decenii. Este cert faptul că puterea economică a statelor s-ar putea răsfărge asupra pârgurilor militare și influenței politice. China și India vor fi cei doi mari jucători cu o pondere semnificativă în asigurarea echilibrului global între state.

O preocupare continuă va constitui respectarea suveranității și neamestecul în treburile interne ale țărilor vecine, instituțiile regionale se vor implica în sferele tradiționale sau netradiționale din domeniul asigurării securității. Pe de o parte, puterile mijlocii vor beneficia și în continuare de oportunități de a juca rolul *brokerului* intelectual, încercând să obțină împuterniciri mai mari în cadrul organizațiilor, iar, pe de altă parte, statele din prima linie din regiune vor tinde să limiteze influența lor și să constrângă agenda organizațiilor regionale și celor globale.

Cât privește actorii externi, SUA va păstra poziția de influență în zonă, susținând statele din regiune în asigurarea unui echilibru împotriva Chinei.

Un alt aspect important este cel al securității regionale. În țările asiatice există unele dileme ce țin de securitate; creșterea economică rapidă alimentează, după cum se știe, cursa înarmărilor.

Aici sunt situate o mulțime de probleme mari care au acces la materii prime și, în lipsa tratatelor regionale pentru soluționarea disputelor teritoriale sau de limitare a achizițiilor de armament, această cursă a înarmărilor ar putea să continue. Pentru statele cu nivel tehnologic înalt ca Japonia, China și India aceste achiziții de arme vor conduce la un nou teatru de război în afara spațiului și în spațiul cibernetic.

Așadar, după cum vedem, creșterea economică și performanța vor continua să marcheze și în continuare regiunea asiatică. Rețelele de producție regionale, piața și investițiile la modul general au generat prosperitate pentru multe dintre statele regiunii și aceasta ar putea cunoaște noi ascensiuni în urma cooperării pașnice și evitării conflictelor de orice gen.

Statele de pe celelalte continente, alături de cele asiatice, vor prospera și ele datorită colaborării, creării noilor rețele de producție, diminuării rivalităților în mai multe domenii și trasării unor politici eficiente de securitate la nivel global.

In sinteză, perceperea mai profundă de către noi a relațiilor internaționale, a politicilor de securitate și cooperare a Asiei s-ar îmbogăți prin incorporarea a unui spațiu de cercetare mai mare a fiecărei țări în parte și, totodată, la nivelul întregii regiuni. Se impune, în mod special, o cercetare mai amplă a țărilor mai mici din Asia Centrală, de Sud și de Sud-Est, precum și a relațiilor lor interregionale și extraregionale care au capacitatea de a influența structura relațiilor internaționale a Asiei în general.

BIBLIOGRAFIE

1. Marlene Laruelle, Jean Francois Huchet. China and India in Central Asia. New-York: Palgrawe Macmillan, 2010, 269 p.
2. Chris Rowley. China-Asian Relations and International Law. Cando's Publishing, Oxford-Cambridge, New Delhi, 2009, 272 p.
3. Zheng Yongnian. China and international relations. New-York: Routledge Taylor and Francis Group, 2010, 372 p.
4. David Scott. Handbook of India's international relations. London-New-York: Taylor and Francis Group, 2011, 366 p.
5. David Martin Jones, M. L. R. Smith. Asian and East Asian International relations. Northampton, Massachusetts, USA, 2006, 283 p.
6. Sara M. Pekkamen. The Oxford Handbook of International Relations of Asia. Oxford University Press, 2014, 841 p.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ЭСКАЛАЦИИ ЭКСТРЕМИЗМА КАК ФОРМЫ ДЕВИАНТНОЙ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

Светлана НАУМКИНА,

**доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой политических наук
Государственного учреждения «Южно-Украинский национальный педагогический
университет имени К. Д. Ушинского» (г. Одесса, Украина)**

SUMMARY

The article is devoted to the investigation the experience of the state policy on the prevention of the escalation of extremism as a form of deviant socio-political activity. There are considered in the article the definitions of the term "extremism", represented in the legal and political acts in different states. There are demonstrated public approaches in the determination the features, manifestations, forms of extremism activity. There are considered the legal acts of the PACE, SCO, and also the state acts of Russian Federation, Ukraine, Czech Republic, Great Britain, the USA.

Keywords: *extremism, extremism activity, public policy, political and legal regulation, deviant activity.*

Отсутствие диалога между субъектами социально-политического процесса, отсутствие субъектно-субъектных и субъектно-объектных отношений, способных осуществлять политические переговоры не с негативным или нулевым результатом и поддерживать взаимодействие между противостоящими сторонами, приводит к дисгармонии и дисбалансу в системе. Появляется сторона, узурпирующая власть и право (авторитарное меньшинство или тоталитарное большинство), и другая сторона – лишенная права или ограниченная в нем (маргинальное меньшинство или девиантное большинство). Социально-политический конфликт между носителями обозначенных ролей обнаруживает их обоюдный страх и готовность к применению давления. Обе стороны «готовы» к экстремизму, но проявляет его та, что чувствует большую слабость.

Международный экстремизм все больше обнаруживает себя в результате системного кризиса в новоглобальном мире и, доктринально оформившись в конце XX в., проявляется сегодня в таких формах, как террор, терроризм, революция.

Пережив последствия фашизма XX ст., мировое сообщество занялось поиском путей предотвращения таких явлений как национальный террор, расизм и этническая дискриминация. Казалось, принятые большинством государств документы, закрепляющие принципы прав человека, равноправия и самоопределения народов, в соответствии с которыми приведены конституции демократических государств, в основном решили эту проблему. Однако трагические события рубежа веков показали, что еще только предстоит осмыслить ошибки и выработать действенные гарантии равноправия социальных групп, наций, недопущения эскалации экстремизма и нетерпимости.

Впервые на общеевропейском уровне понятие «экстремизм» было определено в документе ПАСЕ – в Резолюции «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» (2003 г.). В Резолюции «экстремизмом названа такая форма политической деятельности, которая прямо или косвенно

отвергает принципы парламентской демократии и основана на идеологии и практике нетерпимости, отчуждения, ксенофобии, антисемитизма и ультранационализма». [8] В документе отмечается, что экстремисты представляют опасность для всех демократических государств из-за того, что их фанатизм может служить предлогом для применения и оправдания насилия. Ассамблея Совета Европы признала, что борьба с экстремизмом ставит демократию перед дилеммой: гарантировать свободу выражения мнений, собраний и объединений всех политических групп, и в то же время ограждать себя от деятельности экстремистских групп, отвергающих демократические принципы и права человека.

ПАСЕ призвала правительства государств Европы предусмотреть в своем законодательстве возможность ограничения свободы выражения мнений, собраний и объединений для целей борьбы с экстремизмом и ввести:

- 1) действенные санкции при наличии фактов нанесения ущерба экстремистскими политическими партиями или их членами;
- 2) соразмерные и выполняющие роль сдерживающего фактора наказания за призывы к насилию, расовой дискриминации и нетерпимости;
- 3) меры по приостановлению или прекращению государственного финансирования организаций, потворствующих экстремизму;
- 4) в чрезвычайных случаях (при наличии угрозы конституционному порядку) – меры по роспуску экстремистских партий и движений;
- 5) контролировать, а при необходимости – предотвращать возобновление деятельности распущенных партий и движений под другим названием или в другой организационной форме;
- 6) поощрять партии к отказу от заключения союзов с экстремистскими объединениями;
- 7) разрабатывать школьные программы в демократическом духе, для выработки иммунитета от идеологии экстремизма;
- 8) развивать кампании по разъяснению пагубного воздействия экстремизма на демократию;
- 9) поощрять дальнейшее развитие гражданского общества с позитивным вектором развития;
- 10) внедрить административные процедуры и активизировать международное сотрудничество, препятствующие распространению экстремизма при помощи информационных технологий;
- 11) поддерживать деятельность ЕКРН, на которую возложена борьба с нетерпимостью по всей Европе.

Немного ранее, в рамках организации деятельности Шанхайской Организации Сотрудничества, была принята «Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом» (2001), которая так определила содержание понятия «экстремизм» (п. 3, ч. 1, ст. 1): «Это деяние, направленное на насильственный захват или удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация... незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемая в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон. [9] Эту конвенцию подписали и ратифицировали Китай, Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан.

В 2006 г. перечень деяний, рассматриваемых как экстремистские, был расширен. К ним теперь относятся: деятельность общественных организаций, СМИ или физических лиц по организации действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя; нарушение целостности и подрыв безопасности страны; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооружённых формирований; осуществление террористической деятельности либо её публичное оправдание; возбуждение расовой, национальной, религиозной или социальной розни; унижение национального достоинства; массовые беспорядки, хулиганские действия и акты вандализма; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан; препятствование деятельности органов власти, соединённые с насилием или угрозой его применения; клевета в отношении лица, занимающего государственную должность; применение насилия либо угроза его применения в отношении представителя власти или его близких; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля; действия, направленные на нарушение прав и свобод человека и гражданина; причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой и прочей принадлежностью; создание и распространение материалов, содержащих вышеперечисленные признаки; пропаганда или публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики; публичные призывы либо распространение материалов, побуждающих к осуществлению экстремистской деятельности; финансирование экстремистской деятельности или иное содействие ее подготовке и совершению.

Анализируя борьбу с экстремизмом в европейских странах, следует креативно осмыслить опыт страны классической демократии – Великобритании.

Ужесточение мер в борьбе с экстремизмом британское правительство начало осуществлять с 2001 г., с принятием соответствующего закона. Были усилены меры безопасности на воздушном транспорте, ужесточено законодательство в отношении химического, биологического и ядерного оружия в целях обеспечения безопасности гражданских ядерных объектов и объектов, которые могли бы быть избраны террористами в качестве целей. Дополнительные меры были внесены и в перечень мероприятий по пресечению каналов финансирования экстремистов (право бессрочного ареста без суда и следствия с последующей депортацией иностранных граждан).

В 2005 г. в Великобритании был принят Закон «О предотвращении терроризма», включающий и вопросы экстремистской деятельности. Закон отменил такую меру пресечения для подозреваемых в экстремизме, как заключение под стражей без предъявления обвинения. Ранее она была признана противоречащей правам человека. Вместо неё закон ввел ограничение передвижения или домашний арест. При этом к подозреваемым могут применяться ограничения в пользовании телефонной связью, интернетом, поездках по стране и встречах с людьми.

Антитеррористический закон Великобритании 2006 г. (UK Terrorism Act, 2006) ввел новые виды преступлений, связанных с экстремизмом:

- 1) поддержка терроризма и экстремизма (публикация утверждений, которые могут быть расценены как прямая или косвенная поддержка);
- 2) непрямая поддержка терроризма (утверждения, прославляющие совершение или подготовку (в прошлом, будущем или когда-либо) таких актов или преступлений. Максимальная санкция – 7 лет тюрьмы;
- 3) распространение экстремистских публикаций; максимальная санкция – 7 лет тюрьмы;
- 4) приготовление к экстремистскому акту;
- 5) обучение других; максимальная санкция – 10 лет;
- 6) обслуживание места, используемого для обучения экстремизму;
- 7) изготовление материалов или владение любыми радиоактивными устройствами (т. е. «грязной» бомбой); санкция – пожизненное заключение;
- 8) экстремистские угрозы и т. д. [3]

В 2007 г. вступил в силу новый закон, расширяющий возможности властей по контролю за жителями страны. 795 организаций получили доступ к конфиденциальной информации о телефонных переговорах британцев. Закон обязал телефонные компании записывать информацию и передавать властям по их первому требованию. После терактов 2007 г. в Лондоне была принята программа «Предупреждение насильственного экстремизма» (Preventing Violent Extremism), основанная на 4-х «П» – предупреждение, преследование, протекция и подготовка. МВД представило перечень мер по борьбе с экстремизмом, в том числе закрытие въезда иностранцам, подозреваемым в экстремизме или его пропаганде. [7, с. 33] В целях борьбы с молодежным экстремизмом Правительство Великобритании в 2006 г. издало директиву по борьбе с распространением экстремизма в университетах и колледжах, а в 2010 г. были приняты меры по противодействию экстремизму в Интернете. Анализируя деятельность Великобритании в сфере противодействия эскалации экстремизма как девиантной формы поведения молодежи, Г. Нурлыбаева отметила, что предотвращение экстремизма в этой стране ведется превентивно и точно. Для этого местные подразделения полиции отслеживают лиц, ведущих агитационную работу в общинах. Так, сайт полиции графств регулярно осуществляет предоставление информации о том, как члены местного сообщества могут помочь полиции в ликвидации угроз экстремизма, что нужно признавать подготовкой к экстремистской деятельности. [7, с. 35]

В 2011 г. Министр внутренних дел Великобритании Т. Мэй заявила о намерениях правительства усилить контроль за средствами, которые расходуются на борьбу с экстремизмом и на его профилактику, ибо правительство Британии выделяет деньги исламским общественным организациям на программы пропаганды отказа от экстремизма, однако в силу недостаточной проверки самих этих организаций эффект является обратным.

В отличие от ЕС, Великобритании, России, в США высказывание экстремистских взглядов защищено первой поправкой к Конституции, и преступлениями считаются только конкретные действия в случаях, когда они попадают под соответствующие определения в законодательстве. Подобные преступления в некоторых штатах США часто квалифицируются как «преступления на почве ненависти» к лицам иной расы или национальности, вероисповедания и т. д. [2]

Серьезный опыт предотвращения эскалации экстремизма накоплен в таких странах как Франция, Италия, Испания и др. [см.: 5, с. 37-40; 6, с. 11-16] Так, в УК Франции значительно расширен круг лиц, к которым могут быть применены превентивные методы. Субъектами уголовной ответственности наряду с физическими лицами были признаны и юридические лица. Внесены изменения в Закон «О проверке личности» о регламентации процедуры проверки лиц, въезжающих на территорию Франции, со стороны которых может исходить угроза порядку или безопасности страны. Закон упрощает процедуру проверки в отношении подозреваемых лиц. Выдворение нежелательных лиц предусматривается Законом «Об условиях въезда и пребывания иностранцев во Франции». В актах Франции закреплены рекомпенсивные нормы (побуждающие причастных к правонарушениям лиц к сотрудничеству с правоохранительными органами). В Законе Франции «О борьбе с терроризмом и посягательствами на госбезопасность» предусмотрены случаи освобождения от наказания исполнителя или соучастника террористического преступления (ст. 6) если они, предупредив правоохранительные органы о готовящемся преступлении, предприняли все усилия, чтобы акт не был осуществлен, и помогли установить других участников акта.

Что касается Италии и Испании, то в целях борьбы с экстремистской деятельностью предусматривается регламентированное уголовно-процессуальным и административным правом использование особых способов расследования, отличающихся от обычных. В Уголовном Кодексе Испании (1995 г.), в Законе «О борьбе с вооруженными бандами и террористическими элементами», содержатся нормы превентивного

характера и рекомпенсивные нормы (как и во Франции). Например, ст. 579 УК Испании предусматривает сокращение размера наказания лицу, которое добровольно предстанет перед властями и будет содействовать в предотвращении совершения преступления.

Значительный опыт противодействия эскалации экстремизму демонстрирует Чешская Республика, хотя в законодательстве страны нет специального закона о борьбе с экстремизмом и определения, часто используемого в уголовном кодексе, понятия – «экстремизм». В этой стране понятие экстремизм было определено в докладе Министерства внутренних дел ЧР в 2002 г. как «идеологические позиции, которые существенно отклоняются от норм права, демонстрируют элементы интолерантности и посягают на конституционные принципы». З. М. Бешукова отмечает, что в докладе используется понятие «преступление с экстремистским контекстом», под которым понимаются виды преступлений, которые мотивированы экстремистскими позициями. Как альтернатива – используется понятие «преступление, мотивированное расовой, национальной или иной социальной ненавистью». [1, с. 39]

В нормативно-правовых актах Украины юридическое определение «экстремизм» отсутствовало до 16 января 2014 г., когда в УК была введена ст. 110-1 «Экстремистская деятельность». В Примечании к статье отмечается: «Под экстремистскими материалами следует понимать материалы, предназначенные для обнародования: призывающие, обосновывающие, оправдывающие необходимость осуществления деятельности по организации, подстрекательству, совершению действий в целях насильственного изменения или свержения конституционного строя, посягательства на территориальную целостность, неприкосновенность, суверенитет государства, захвата или удержания власти, осуществление массовых беспорядков [...]». [4]

Таким образом, следует констатировать рост государственной активности в сфере нормативно-правового закрепления мер по борьбе с экстремистскими угрозами миру и безопасности государству и государственности в целом, и каждому человеку в частности, а также ужесточение мер, предпринимаемых для профилактики эскалации социальной активности, имеющей тенденцию к трансформации в экстремистскую деятельность. Отметим, что большинство из рассмотренных нами государств всё еще не имеют однозначной трактовки понятию «экстремизм» и в своем законодательстве по-разному определяют санкции за подобную деятельность. Однако, процесс, поддержанный на уровне ШОС и Совета Европы, дает надежду на уверенные шаги государств по предотвращению эскалации насилия в мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бешукова З. М. Законодательные и правоприменительные аспекты противодействия экстремизму: анализ опыта Чешской Республики. / З. М. Бешукова, П. А. Прохоров // «Российский следователь», всероссийское научно-практическое и информационное издание. – Москва: «Юрист», 2011. – № 21 – С. 38-40.
2. Борисов С. В. Экстремизм: тенденции, характеристики и вопросы противодействия органами исполнительной власти / С. В. Борисов, С. А. Васнецова // «Правовая инициатива», всероссийский научно-практический журнал, 2013. – № 6. – С. 10-17.
3. Британская система борьбы с экстремизмом./ Электронный ресурс Исследовательского центра «Спецслужбы под контролем». – Режим доступа: <<http://www.agentura.ru/dossier/uk/counterterror/>>.
4. Закон «О внесении изменений в Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» и процессуальные законы о дополнительных мерах защиты безопасности граждан» от 16 января 2014 г./ Официальный сайт Верховной Рады Украины. – Режим доступа: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/721-18>>.
5. Кобец П. Н. Законодательные основы предупреждения терроризма в европейских странах и необходимость совершенствования российского законодательства с учетом международного опыта. / П. Н. Кобец // «Международное публичное и частное право», 2009. – № 1. – С. 37-40.
6. Малышев В. В. Европейский опыт противодействия экстремизму / В. В. Малышев // «Правовая инициатива», 2013. – № 8. – С. 11–16.
7. Нурлыбаева Г. К. Молодежный экстремизм и особенности противодействия со стороны полицейских служб Великобритании / Г. К. Нурлыбаева // «Российский следователь», всероссийское научно-практическое и информационное издание. – № 21 – Москва: «Юрист», 2011. – С. 33-36.
8. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, принятая в 2003 г. «Об угрозе для демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе»./ Официальный сайт ПАСЕ. Документы на русском языке. Режим доступа: <http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2003%5D/%5BSept_2003%5D/Res%201344%20Rus.asp>.
9. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом./ Медийный проект законодательства всех стран Центральной Азии. – Режим доступа: <<http://medialaw.asia/document/-2056>>.

DEMOCRATIZAREA ȘI MODERNIZAREA POLITICĂ A SOCIETĂȚII TRANZITIVE: REFLECȚII CONCEPTUALE ȘI DE CONȚINUT

Pantelimon VARZARI,
doctor habilitat în științe politice, profesor cercetător,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article analyzes some issues concerning the relationship between democratization and modernization of the society of a transitional type. In this context, it is underlined the place and the role transitology studies in the post-communist space. A special attention is given to contemporary debates on democratization, the concept of democratic consolidation and political modernization theory. It concludes that the issue of democracy and the democratic process as a phenomenon has become dominant both in political theory as well as in the practice of contemporary society, including in transitive societies.

Începând cu anii '60 ai sec. al XX-lea, specialiștii identifică în domeniul științelor politice trei mari teme de cercetare ce țin de fenomenul democrației și procesul democratizării:

1) teorii ale democrației, inclusiv democrația participativă, feminismul, asociaționismul, teoriile cetățeniei și cosmopolitismul etc. (toate aceste teorii evocă în mod conștient ideea democrației ca proiect utopic și pleacă pe diferite căi de la tradițiile comunitarismului);

2) teorii ale democratizării, inclusiv teoria modernizării, teoria sociologiei istorice etc. (studiile democratizării sunt situate în cadrul teoriilor mai generale ale schimbării sociale, fiind, astfel, un domeniu vast și interdisciplinar, pentru că încercarea de a înțelege de ce apare democrația, de ce uneori are succes, iar alteori eșuează, i-a făcut pe specialiști să oscileze între și dincolo de granițele disciplinare ale științei politice, relațiilor internaționale, filozofiei politice, sociologiei istorice și economiei);

3) studii ale tranziției (tranzitologia), numită de Jean Grugel abordarea tranziției sau abordarea orientată către agenți și pe interacțiunile dintre elite. [1, p. 35-41, 57-73]

Aceste studii, care reprezintă o „abordare tranzitologistă”, pornesc de la considerentul că democrația este creată de actori conștienți, implicați, cu condiția ca actorii să respecte regulile jocului politic – procedurile democratice, consensul politic, voința de compromis la un moment dat, încheierea alianțelor/pactelor în procesul guvernării etc. Un lucru este cert, afirmă cercetătorul V. Capcelea, că în ultimele patru decenii a apărut o disciplină științifică separată care se ocupă de problema tranziției și anume – tranzitologia, care este destul de îngustă, deoarece este construită pe experiența occidentală. [2, p. 17-18] Pentru investigarea acestui fenomen social specific, în literatura politologică există două mari tipuri de tradiții – tranzitologia și teoria modernizării, care au dominat și au reformat studiile cu privire la ceea ce a însemnat teoriile despre tranziția postcomunistă.

Pentru că democratizarea are loc printr-un proces extins, în centrul studiilor politice se află ceea ce Samuel Huntington a numit, în 1993, „al treilea val al democratizării,” [3] concept deja încetățenit în literatura de specialitate. Or, teoria valurilor lui S. Huntington are atât puncte tari, cât și puncte slabe. Conceptul de „tranziție democratică” apare cu mai multe semnificații. Astfel, George Pridham și Tatu Vanhanen evidențiază, pe de o parte, în studiul lor consacrat procesului de democratizare din Estul Europei orientarea funcționalistă, iar pe de altă parte, cea genetică, cunoscută și cu denumirea de orientarea micro- și macro-. Prima acordă atenție realităților structurale și conjuncturale – în special, celor economice, sociale și politice.

Dacă această orientare omologhează prea multe realități, cea de-a doua orientare delimitează și definește variabilele conjuncturale, în special, parametrii schimbărilor de regim, importanța opțiunii și strategiei actorilor politici în procesul de tranziție. [4, p. 16] În aprecierea politologului belgian Jean-Michel de Waelle, diferențele dintre modelele clasice ale tranzitologiei, delimitate pe baza valului de democratizare din Europa de Sud (Spania, Portugalia și Grecia) sunt foarte mari, cea mai importantă având în vedere obiectul tranziției și anume – că în aproape toate țările din Europa Centrală și de Est, sub aspect tipologic, se realizează concomitent o tranziție politică și economică, [5, p. 177] adică o tranziție democratică totală, sistemică.

Tematica democratizării și cea a modernizării politice a devenit una majoră pentru autorii occidentali, dar, îndeosebi, pentru cercetătorii din spațiul postcomunist, pentru că societățile moderne s-au confruntat, iar cele postmoderne se întâlnesc iminent cu noi probleme referitoare la practica democratică, probleme specifice și pentru „noile” democrații din arealul postsovietic, inclusiv pentru Republica Moldova. [6, p. 129-135; 7, p. 158-170]

În dezbaterile contemporane, democratizarea, fiind analizată din perspectiva teoriei politice, a politicii comparate, a relațiilor internaționale, a sociologiei, a studiilor culturale și economiei politice, a fost gândită ca un set dis-

tinct de schimbări succesive realizate într-o perioadă anumită de timp, ca o serie de lupte politice cu final deschis, ca o transformare a structurilor profunde sau ca o utopie imposibil de realizat. Democratizarea a fost conceptualizată ca discurs, cerere, set de schimbări instituționale, formă de dominație a elitelor, sistem politic dependent de controlul popular, exercițiu al politicii de putere și cerere de solidaritate globală, iar enumerarea poate continua. Pe scurt, conchid unii autori, democratizarea este un concept la fel de „contestat în esență,” precum democrația însăși. [1, p. 6]

Întrebările esențiale pentru procesul de democratizare ce se verifică tot mai insistent în lumea postcomunistă, inclusiv în societățile tranzitive din spațiul postsovietic, sunt: De ce au avut loc tranzițiile? Ce tipuri de democrații iau formă? Cum putem explica traiectoriile postcomuniste diferite (unele – spre Est: spre Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan și, în perspectivă, la Uniunea Economică Eurasiatică, iar altele – spre Vest: spre Zona de Liber Schimb Comprehensiv și Aprofundat și, în perspectivă, la Uniunea Europeană)? Unul dintre răspunsurile la întrebările ce apar în fața societăților postcomuniste poate fi găsit în conceptul de consolidare democratică (în literatura de specialitate sunt identificate trei dimensiuni drept esențiale pentru consolidarea democratică: instituțională, comportamentală și atitudinală) care își are originile intelectuale în anii '90 ai secolului trecut, când paradigma democratică a necesitat o redefinire teoretică cauzată de mutațiile democrațiilor celui de-al „treilea val,” iar noțiunea de democrație consolidată se conjugă cu conceptul de tranziție democratică împlinită. [2, p. 34; 8, p. 68-70; 9, p. 13-37] Punctul de plecare al reconceptualizării democrației l-au constituit discuțiile despre rolul alegerilor în organizarea democratică. Mai exact, se discută dacă, odată cu alegerile libere, are loc instaurarea democrației. Demersul teoretic privind democrația a condus la divizarea sa în democrații liberale și democrații electorale.

Teoria modernizării politice apare în cadrul științelor politice în anii '50-'60 ai secolului al XX-lea, bazându-se pe studiile lui M. Weber, K. Mannheim și J. Schumpeter, [10] așa încât teoria modernizării a devenit pentru unii autori una complementară sau chiar echivalentă studiilor tranzitologice. [2, p. 20-23] Modernizarea politică, fiind un aspect al modernizării sociale generate, exprimă și reflectă mecanismul de perfecționare a funcționării sistemului politic în direcția democratizării.

Cu referire la țările din spațiul postsovietic, evoluția lor de la totalitarism spre democrație actualizează problema creării unui sistem politic modern, cu instituții politice specializate capabile să-și realizeze eficient funcțiile sale specifice și să rezolve mai multe probleme cu care se confruntă societatea tranzitivă. În acest sens, se menționează, pe bună dreptate, că procesul modernizării politice se transpune în practică prin diferite modalități și mecanisme de guvernare democratică. [11] Practica social-politică a țărilor occidentale arată că modernizarea complexă, inclusiv cea politică, este un proces anevoios și contradictoriu. Succesul său depinde de competența puterii politice și profesionalismul puterii birocratice, de existența liderilor politici capabili să asigure prin diverse mecanisme politice de conlucrare guvernarea democratică și să îmbine rațional consensul și compromisul.

Cât privește relația democrație-modernizare în societățile tranzitive, pentru o schimbare democratică de substanță a sistemului politic procesul modernizării a devenit unul imperios. Istoria politică recentă a Republicii Moldova probează faptul că țara noastră este dominată de acest proces în contextul unei tranziții democratice prelungite, căreia îi sunt specifice anumite caracteristici (societate atomizată, sistem de partide neomogene și fără de o reprezentativitate reală la nivelul grupurilor și categoriilor sociale, scindarea clasei politice referitoare la vectorul dezvoltării țării, încredere scăzută în elita politică guvernantă din partea populației, societate civilă imatură, lipsa clasei de mijloc, prezența crăzilor sisteme și blocajelor politice și instituționale etc.).

Transformările democratice au început după 1991 și, din punct de vedere politic, decurge destul de rapid, dar parțial și, sub multe aspecte, superficial. Multe elemente-cheie ale modernității (economie de piață, constituție democratică ce prevede separarea și controlul reciproc al puterilor, sistem politic pluralist, legislație civilă și cea penală modernă etc.) sunt amestecate cu unele elemente specifice regimului totalitar (importanța informală a ierarhiilor funcționale și deci a statusului social, permanența relației patron-client, atașamentul față de unele valori perimate etc.), componente ce aparțin și altor țări postcomuniste. [12]

Dimensiunile democrației contemporane și ale procesului de tranziție postcomunistă și democratizare în contextul modernizării societății, identificată în Republica Moldova cu europenizarea și integrarea europeană, țin de factorii care determină durabilitatea și consolidarea democrației, aceștia fiind de natură economică, socială, culturală. De aceea accentul trebuie pus aici pe modalitățile în care regimurile democratice în devenire influențează în direcția dorită traiectoria procesului de tranziție și democratizare a societății aflate în plină schimbare.

În acest sens, „democrația aritmetică, așa cum subliniază analistul politic occidental Vladimir Socor de la Fundația Jamestown și Eurasia Daily Monitor, nu este întotdeauna cea mai bună soluție pentru construirea și modernizarea unui stat.” [13] Republica Moldova, fiind angajată într-un proiect de construire a unui stat modern, și-a asumat această responsabilitate prin programele de guvernare ale coalițiilor democratice de guvernământ începând cu anul 2009, inclusiv al *Alianței Politice pentru Moldova Europeană* (coaliție de guvernare constituită la 23 ianuarie 2015), orientate spre o modernizare efectivă a societății în plan economic, social și politic, având drept vector de dezvoltare modelul democratic vestic, european.

Cu titlul de concluzie, vom stipula că problematica democrației a devenit una dominantă atât în teoria politică cât și în practica societății contemporane, inclusiv în societățile de tip tranzitoriu. Democrația a fost și va rămâne ea însăși o provocare nu numai pentru teoria politică, dar și pentru orice societate, pentru că fiecare dintre acestea încearcă să-și promoveze interesele naționale pornind de la prioritățile trasate.

Totuși crearea unei societăți democratice nu presupune iminent construcția unei societăți ideale (ca la socialiștii utopiști), dar a unei societăți în care democrația ar fi un mijloc sigur de funcționare a statului de drept, de separare a puterilor în stat, de garantare a drepturilor și libertăților fundamentale, având drept o singură finalitate, și anume – eficiența.

Cât privește tranziția democratică, este de subliniat că Republica Moldova, ca, de altfel, și alte societăți tranzitorii din spațiul postsovietic, se află într-o democrație electorală, pur procedurală, iar modelul democrației liberale poate fi aplicat doar în cazul depășirii anumitor provocări, crize multidimensionale și blocaje de tot felul, așa încât modernizarea în baza modelului unei democrații consolidate ar crea noi premise și condiții de dezvoltare a individului și societății luate în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Editura „Polirom,” 2008, 267 p.
2. Capcelea V. Tranziția moldovenească: fazele, elementele structurale, dimensiunile, paradoxurile, eșecurile și avatarurile. Chișinău: Editura „Arc,” 2012, 190 p.
3. Huntington S. Al treilea val al democrației.// „Revista Română de Științe Politice,” București, 2002, vol. 2, nr. 1, p. 18-40.
4. Pridham G., Vanhanen T. (eds.). Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives. London: „Routledge,” 1994, 274 p.
5. De Waelle J.-M. Consolidare democratică, partide și clivaje în Europa Centrală și de Est.// „Partide politice și democrație în Europa Centrală și de Est,” București: Editura „Humanitas,” 2003, p. 173-193.
6. Saca V. Relația democrație-democratizare în condițiile Republicii Moldova: general și particular.// „Political Science, International Relations and Security Studies” (International Conference Proceedings the VIIth edition, Sibiu, 24-26 May 2013), Sibiu: Universitatea „Lucian Blaga,” 2013, p. 129-135.
7. Sandu I. Guvernarea democratică: abordare în parametrul dimensiunilor de conținut.// „Moldoscopie (Probleme de analiză politică),” 2013, nr. 2 (LXI), p. 158-170.
8. Olimid A.P. Tranziție și consolidare democratică în Sud-Estul Europei: strategii, modele, teorii și concepte.// „Revistă de Științe Politice,” Craiova, 2008, nr. 18-19, p. 64-69.
9. Democratizare și consolidare democratică în Europa Centrală și de Est. / Ed. S. Gherghină, S. Miscoiu. Iași: Editura Institutului European, 2014, 342 p.
10. Modernization and Political Consequences: Weber, Mannheim, and Schumpeter / Hans Blokland. New Haven: Yale University Press, 2006. [On-line]: <<http://www.amazon.com/Modernization-Its-Political-Consequences-Schumpeter/dp/0300110812>> (vizitat la 07.02.2015).
11. Turc I. Modernizarea țării în doctrina liberalismului românesc (Rezumat). Cluj-Napoca, 2011, 34 p. [On-line]: <http://doctorat.ubbcluj.ro/sustinerea_publica/rezumat/2011/filosofie/TURC_IOAN_RO.pdf> (vizitat la 13.12.2015).
12. Giosan V. Cum putem opri asaltul politicii asupra democrației? Propunerile CRPE pentru reforma sistemului politic. [On-line]: <<http://www.contributors.ro/idei-si-solutii/cum-putem-opri-asaltul-politicii-asupra-democra%C8%9Biei-propunerile-crpe-pentru-reforma-sistemului-politic/>> (vizitat la 01.11.2013).
13. Socor V. Democrația aritmetică nu este întotdeauna cea mai bună soluție pentru construirea și modernizarea unui stat. [On-line]: <<http://politicon.md/democratia-aritmetica-nu-este-intotdeauna-cea-mai-buna-solutie-pentru-construirea-si-modernizarea>> (vizitat la 11.11.2014).

TENDINȚE MIGRAȚIONISTE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Rodica RUSU,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Ensuring effective management of migration processes is possible only by addressing complex policy area and involving relevant ministries and authorities at different levels of government. Maximizing the benefits and minimizing the negative effects of duration of migration is not possible if the policy development and implementation will not be taken into account characteristics of migration flows in each direction.

Circulația internațională a persoanelor a devenit o trăsătură indispensabilă a vieții moderne, iar migrația a devenit, prin urmare, o parte integrantă a fenomenului globalizării, prin prisma căruia este abordată ca una din provocările majore ale lumii noi. Republica Moldova prezintă un exemplu de țară cu o migrare intensă. În ultimul timp, s-a înregistrat o creștere a fluxurilor migraționale, care reprezintă o problemă pentru managementul migrației. Din cauza situației social-economice, dar și datorită poziției sale geografice, Moldova a devenit nu numai o țară de origine, dar și de tranzit pentru mulți migranți.

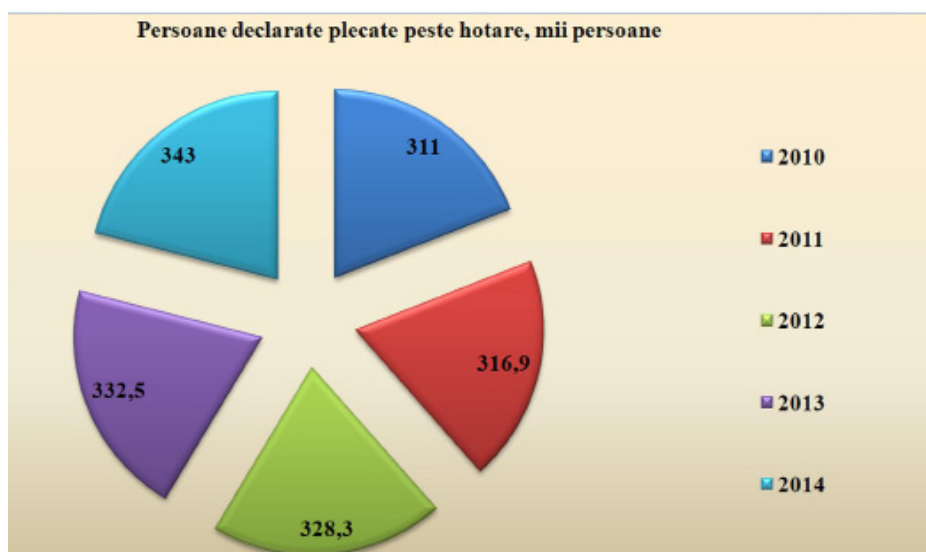
În aspect instituțional, pe lângă o serie de instituții cu atribuții mai specifice, problematica gestionării migrației în Republica Moldova revine Biroului Migrație și Azil (BMA) [1] din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cu competențe în domeniul imigrării străinilor și azilului, și Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF) cu domeniul migrației forței de muncă. [2] La etapa actuală, este promovată abordarea conceptuală privind reglementarea migrației forței de muncă, desfășurarea reformei instituționale și cooperarea mai intensă cu Uniunea Europeană.

Odată cu lansarea de către Moldova a cursului spre integrarea europeană, se realizează eforturi esențiale privind reglementarea proceselor migraționale, iar migrația ilegală de muncă este înlocuită treptat cu migrația reglementată, prin semnarea acordurilor în domeniul dat cu țările recipiente.

La etapa actuală, identificăm următoarele tendințe ale proceselor migraționale din Republica Moldova:

I. Creșterea volumului și extinderea geografiei migrațiilor. Lipsa unui sistem eficient și durabil de evidență a fluxurilor migraționiste, dar și a situației migraționiste din stânga Nistrului nu permit o estimare cantitativă exactă. În mass-media figurează cifre de la 340 de mii până la 1 milion de imigranți.

Fig. 1. Dinamica persoanelor plecate la muncă în alte țări, mii persoane



Sursa. Biroul Național de Statistică.

Țările de destinație principale unde pleacă populația în căutarea locurilor de muncă continuă să fie Federația Rusă, Ucraina și Republica Italia. Se reduc treptat și stabil fluxurile migraționale spre Turcia, Portugalia, România și Grecia și cresc cele spre SUA, Israel, Canada, Belarus, Cehia. Cea mai mare pondere a fluxurilor „emigrărilor documentate” este înregistrată pentru Rusia și Italia, care au primit în perioada anilor 2005-2010 circa 80% din populația ce a părăsit anual țara.

Tabelul 1. Repartizarea migranților după țara de destinație și sexe, 2013 (în %)

	Total	Bărbați	Femei
Total	100,0	100,0	100,0
Rusia	69,2	81,1	44,4
Italia	14,2	5,5	32,3
Israel	2,5	0,7	6,3
Franța	2,3	2,4	2,2
Turcia	2,1	0,4	5,7
Ucraina	1,7	2,0	1,1
Alte țări	8,0	7,9	8,0

Sursa. Biroul Național de Statistică.

II. Creșterea nivelului migrației legale față de cea ilegală. Republica Moldova este afectată de migrație, o pondere semnificativă din persoanele apte de muncă sunt implicate în procesul migraționist. Migranții din Republica Moldova preferă tot mai des să se angajeze legal pe piața forței de muncă în UE, dar și a altor state.

III. Creșterea importanței demografice a migrației. Prevalența emigrării versus imigrare influențează dezvoltarea demografică, fiind caracterizată de o descreștere continuă a numărului de populație și amplificare a procesului de îmbătrânire a populației, inclusiv în Republica Moldova. Pe termen lung, migrația masivă a populației ar putea să provoace importante decalaje demografice. Principalul pericol constă însă în îmbătrânirea rapidă, dar și în reducerea numărului populației.

IV. Modificări calitative ale fluxului migrațional. Exodul de creieri este o problemă stringentă pentru statul nostru. Numărul bursierilor înmatriculați la studii în diferite instituții de învățământ superior peste hotare este în creștere permanentă, însă politicile naționale direcționate pentru această categorie de persoane nu stimulează întoarcerea și angajarea lor în câmpul muncii în Republica Moldova. [3, p. 65] La moment, se elaborează o serie de măsuri menite să reducă efectele negative ale acestui proces și să compenseze lipsa cadrelor calificate.

V. Feminizarea migrației (femeia devine principalul întreținător al familiei). În Raportul Fondului ONU pentru problemele populației (UNFPA) se menționează că aproape jumătate din migranți în lume reprezintă femeile. [4] Tocmai femeile trimit familiilor în țările de origine o mai mare parte a salariului obținut decât expediază, de obicei, bărbații. Pentru Republica Moldova, ponderea femeilor este destul de mare - 34% din numărul total al migranților, ele lucrează în sfera serviciilor, în comerț, îngrijesc de bătrâni, bolnavi, copii; în menaj, în sfera serviciilor sexuale.

VI. Creșterea numărului străinilor care solicită o formă de protecție în Republica Moldova. În funcție de scopul intrării, străinii pot obține permisul de ședere provizorie (în scop de muncă, la studii, pentru reîntregirea familiei, în scopul activităților umanitare și religioase, la tratament, alte scopuri în condițiile legii etc.) sau permisul de ședere permanentă. Potrivit datelor statistice, cel mai mare număr de imigranți provin din statele CSI - 50,5% (45% revin originarilor din Rusia, 48% - din Ucraina, 2,4% - din Armenia, 1,8% - din Azerbaidjan, 1,4% - din Belarus). Pe locul al doilea se află reprezentanții statelor din Asia și din lumea a treia - 28% (Siria - 25,8%, Iordania - 15,6%, Sudan - 18%; este semnificativ și numărul imigranților sosiți din Turcia și Israel). Grupul al treilea îl constituie imigranții din statele europene - 17,5% (România - 31,2%, Bulgaria - 12,3% etc.). [1]

Conform Biroului Migrație și Azil, la 1 ianuarie 2015 erau înregistrați în Republica Moldova - 124 de refugiați, 211 persoane - beneficiari de protecție umanitară, 149 persoane - solicitanți de azil. [1]

VII. Creșterea volumului remitențelor. Deși volumul remitențelor s-a diminuat, reflectând creșterea șomajului printre lucrătorii migranți, acestea au continuat, în multe cazuri, deoarece migrația de reîntoarcere nu a înregistrat nivelul scontat în urma crizei economice din 2008-2009.

Datele BNM indică asupra faptului că, în 2014, în Republica Moldova au intrat prin intermediul sistemului bancar mai mult de un miliard și șase sute de milioane de dolari. Creșterea față de anul precedent, 2013, reprezintă mai puțin de 0,5%. Cei mai mulți bani, aproape jumătate de miliard de dolari, au fost transferați în trimestrul al treilea al anului. Astfel, în perioada iulie - septembrie moldovenii au trimis acasă 487 de milioane de dolari. Cetățenii Republicii Moldova care au transmis bani de peste hotare au ales ca valută de transfer, anul trecut, euro în proporție de 36,1%, rubla - de circa 36,7% și dolarul - de 27,2%.

Ponderea rublei în totalul transferurilor efectuate în trimestrul al IV-lea al anului trecut s-a diminuat față de trimestrul precedent de la 39,5% la 32,9, ponderea euro a crescut cu 1%, iar a dolarului – de la 25% la 30,6%. Suma totală înregistrată la sfârșitul anului trecut a transferurilor are o structură valutară în care predomină rubla rusă (36,7%), urmată de euro (36,1%) și dolar (27,2%). [5]

Remitențele au un impact pozitiv asupra economiei țării și a societății, în general, dacă resursele sunt transformate în investiții productive. [6] În majoritatea cazurilor, banii trimiși de peste hotare sunt utilizați pentru cheltuielile zilnice de trai, precum procurarea imobilelor și a bunurilor casnice. Astfel, jumătate din migranți au trimis banii acasă pentru a face economii sau pentru educația copiilor. Foarte puțini investesc într-o afacere, confirmând presupunerea că remitențele conduc la îmbunătățirea bunăstării familiei migrantului și foarte puțin la dezvoltarea economică a țării. [7, p. 15]

VIII. Relevanța traficului de ființe umane. Numărul cazurilor de trafic de ființe umane este în creștere. Pe parcursul anului 2014, în țară au fost înregistrate 292 de infracțiuni, față de 269 de infracțiuni care au avut loc în anul 2013, dintre care: trafic de ființe umane – 151 (în anul 2013-135); trafic de copii – 24 (20); scoaterea ilegală a copiilor din țară – 16 (15); proxenetism – 66 (46); organizarea migrației ilegale – 35 (53). [8]

De cele mai multe ori victime ale traficului devin femeile și copiii, recrutați, în fond, în scopul exploatarei sexuale în Turcia, în țările Orientului Apropiat (inclusiv Emiratele Arabe Unite și Israel), în țările Europei, precum și în Rusia. Bărbații moldoveni sunt vânduți în statele fostei Uniuni Sovietice în scopul exploatarei prin muncă pe șantiere de construcții, în agricultură și la alte lucrări. În Moldova au fost înregistrate, de asemenea, cazuri de trafic cu persoane în scopul prelevării de organe și țesuturi.

Moldova continuă să fie caracterizată drept o țară de origine pentru traficul de ființe umane și este mai puțin o țară de tranzit a victimelor traficului de persoane din țările ex-sovietice spre statele europene. [9]

IX. Emigrare pentru reunificarea familiei. Tot mai multe persoane au plecat peste hotare pentru a fi împreună cu soțul/soția, cu părinții, cu copiii sau chiar prietenul/prietena. Se pare că această tendință este în creștere, dat fiind faptul că, pe de o parte, cei plecați anterior și-au făcut o anumită situație în țara-gazdă și se gândesc la satisfacerea nevoilor emoționale, iar, pe de altă parte, au acumulat resurse financiare care le-ar permite să finanțeze eventuala emigrare ilegală a persoanelor dragi. Din anul 2002, în evidențele statistice apare separat și grupul de vârstă 55-59 ani. Spre deosebire de tineri, care sunt defavorizați pe piața de muncă internă, plecarea peste hotare a persoanelor în etate poate fi explicată și prin procesele ce țin de reîntregirea familiei.

X. Creșterea numărului readmișilor în Republica Moldova. În baza Acordului dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, dacă în 2012 au fost readmiși din statele UE 54 de cetățeni moldoveni, în prezent acest număr este în creștere. [1] Majoritatea persoanelor readmise vin din Franța, Republica Cehă, Germania, Ungaria, Spania, Austria etc.

În contextul cooperării în domeniul migrației, azilului și al gestionării frontierelor, în iunie 2008 a fost semnată Declarația comună privind Parteneriatul de Mobilitate dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, care este un instrument al Abordării Globale a Migrației al Uniunii Europene pentru regiunile vecine din Estul și Sud-Estul UE. [10]

Parteneriatul de Mobilitate are ca scop facilitarea migrației legale, îndeosebi migrația temporară și circulară întru dezvoltarea, conform limitelor și competențelor respective ale legislației republicii și ia în considerație situația pieței interne de muncă, organizarea cooperării în domeniul migrației și dezvoltării, precum și prevenirea/combaterea migrației ilegale, traficul și contrabanda cu ființe umane, precum și promovarea unei politici de readmitere și reîntoarcere, prin a respecta drepturile omului și instrumentele internaționale relevante pentru protecția refugiaților, luând în considerare situația socio-economică a țării.

La 27 iunie 2014 a fost semnat Acordul de Asociere Moldova – UE, care pune accentul pe democrație și statul de drept, drepturile omului și libertățile fundamentale, buna guvernare, pe buna funcționare a economiei de piață și pe dezvoltarea durabilă. [11]

Acordul de asociere reprezintă un salt calitativ incontestabil în raport cu cadrul ce guverna până acum relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. Acordul de asociere asigură intrarea într-o nouă logică a interacțiunii Republicii Moldova cu UE, fondată pe un cadru contractual modernizat, ce preia componente esențiale ale *acquis*-ului comunitar și care se bazează pe două elemente esențiale: asocierea politică și integrarea în piața unică europeană.

Dispozițiile privind migrația sunt incluse în art. 14 al Acordului; privind cooperarea în domeniul migrației, azilului și al gestionării frontierelor - în cadrul *Titlului III Libertate, securitate și justiție*. Sunt reafirmate direcțiile de cooperare, inclusiv în cadrul FRONTEX. [11]

Asigurarea unui management eficient al proceselor migraționale este posibilă doar prin abordarea complexă a politicilor în domeniu și prin implicarea ministerelor de profil și ale autorităților la diferite niveluri de guvernare. Maximizarea beneficiilor și minimalizarea efectelor negative de durată ale migrației nu sunt posibile, dacă la elaborarea și implementarea politicilor nu vor fi luate în calcul caracteristicile proprii fluxului migrațional pentru fiecare direcție.

BIBLIOGRAFIE

1. Biroul Migrație și Azil. [On-line]: <<http://www.bma.gov.md/>>.
2. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. [On-line]: <<http://www.mmps.gov.md/>>.
3. Sințov R., Cojocaru N. Evaluarea legăturilor dintre educație, formare și migrația forței de muncă în Republica Moldova. O.I.M., Chișinău, 2013.

4. The Female Face of Migration. [On-line]: <<http://www.caritas.org/includes/pdf/backgroundmigration.pdf>>
5. Remitențe Republica Moldova. [On-line]: <<http://www.bani.md/cati-bani-au-transmis-moldovenii-acasa-in-2014-vezi-datele-oficiale/#sthash.XKMvkGOB.dpuf>>.
6. Mansoor A., Quillin B. Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union (Migrația și remitențele: Europa de Est și fosta Uniune Sovietică). Banca Mondială, 2006.
7. Matthias L., Toman Omar M. Modele și tendințe ale migrației și remitențelor în Republica Moldova. O.I. Migrație, Chișinău, 2007.
8. <www.procuratura.md>.
9. Raport național în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane pentru anul 2013. [On-line]: <http://antitrafic.gov.md/public/files/Raport_TFU_2013_Moldova.pdf>.
10. Buletin informațional Declarația comună privind Parteneriatul de Mobilitate dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. [On-line]: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/buletin-parteneriat-mobilitate-21_05_2010-ro.pdf>.
11. Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, 27.06.2014. [On-line]: <<http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXkOTU94l6Q%3d&tabid=203&language=ro-RO>>.

COLABORAREA REPUBLICII MOLDOVA CU ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE ÎN DOMENIUL DEMOCRATIZĂRII SOCIETĂȚII

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article explores the issues of cooperation between Moldova and International Organizations in the democratic process of the society. Thus, it is mentioned that the indicator for building a state of law, which would ensure the rule of law, in this way our country collaborate rather actively with the United Nations and the Council of Europe, to implement advanced practice of democratic societies in this area. Along with highlighted priority areas of cooperation with International Organizations listed in the article, there are exposed the problems that still persist due to the fact that Moldova aligns at the standards of a democratic society, namely: the existence of a political will to democratic reforms, the presence of a suitable political climate which leads to society as a whole in the process of building a modern state, attached to the democratic values.

Afirmarea Republicii Moldova pe arena internațională ca stat cu o democrație conformă valorilor universale este un proces destul de îndelungat. La momentul proclamării independenței sale, țara noastră moștenise un regim politic bazat pe supremația unui singur partid, iar instituțiile statale activau pentru asigurarea mobilizării maselor la îndeplinirea directivelor centrului unional. Este lesne de înțeles că pentru edificarea unui stat de drept în care să fie implementate normele unanim acceptate ale societăților democratice, a fost (și este până acum) necesar de a colabora cu organizațiile internaționale, pentru ca Republica Moldova să preia practica avansată în acest domeniu.

În acest context se evidențiază suportul de care beneficiază Republica Moldova din partea Organizației Națiunilor Unite, care prin numeroasele sale programe, fonduri și agenții specializate contribuie la implementarea în societatea moldovenească a valorilor democratice. De remarcat că țara noastră depune eforturi considerabile pentru a se alinia la standardele internaționale în domeniul drepturilor omului. Astfel, Chișinăul a ratificat Protocolul opțional și Convenția împotriva torturii; de asemenea, în 2010, a fost ratificată Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, în 2012 – a Convenției privind statutul apatrizilor, iar în 2006 – a Protocolului adițional la Convenția privind eliminarea discriminării împotriva femeilor. Republica Moldova a fost acceptată ca membru cu drepturi depline la Consiliul ONU pentru drepturile omului pentru perioada anilor 2010-2013. Țara noastră se plasează pe o poziție de lider în implementarea recomandărilor acestui Consiliu, dar trebuie să demonstreze și în continuare consecvența la punerea în aplicare a prevederilor tratatelor multilaterale în domeniul drepturilor omului.

Un loc aparte în utilizarea fondurilor și programelor ONU îi revine Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), principala sursă de finanțare a dezvoltării umane durabile, oferite de organizație. În octombrie 1992, între MAE al Republicii Moldova și PNUD a fost semnat un acord-standart de asistență, care prevede sprijinul ONU în înfăptuirea reformelor democratice, combaterea sărăciei, crearea condițiilor pentru o viață mai bună a populației.

În perioada de activitate în Moldova PNUD a finanțat circa 70 de programe de dezvoltare în cele mai diverse

domenii, cum ar fi reformarea sistemului judiciar, reformarea administrației publice etc. Cu sprijinul PNUD, în anul 1998 la Chișinău a fost întemeiat Centrul pentru drepturile omului, activitatea căruia se axează, în principal, pe informarea publicului larg privind situația și problemele în asigurarea drepturilor omului în țara noastră. PNUD a susținut Republica Moldova în elaborarea politicilor și strategiilor în domeniul justiției, egalitatea genurilor, nondiscriminarea, combaterea torturii și a rețelilor de tratare în detenție, violența în familie etc. PNUD a oferit asistență tehnică pentru ratificarea de către Republica Moldova, în 2010, a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și pentru elaborarea unei legislații anti-discriminare comprehensive. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare a contribuit atât la adoptarea unei noi viziuni asupra dezvoltării locale și a descentralizării, axate pe principiile drepturilor omului și egalității genurilor, cât și la elaborarea mai multor politici și strategii în domeniu. [1, p. 28]

În decembrie 2012, Primul-Ministru, V. Filat, și Nicola Harrington-Buhau, coordonatorul rezident ONU în Republica Moldova, au semnat Planul de acțiuni al Cadrului de parteneriat Națiunile Unite – Republica Moldova, intitulat „Spre unitate și acțiune.” Acesta este un document care are drept scop să susțină eforturile Moldovei de a realiza Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului și să sprijine demersul de integrare europeană a Chișinăului. Asistența care urmează să fie oferită de către agențiile Națiunilor Unite pentru programul-cadru este în sumă de circa 218 milioane de dolari USD pentru anii 2013-2017, cifră care aproape egalează suma de 280 de milioane de dolari – valoarea proiectelor implementate de ONU în perioada anilor 1992-2012.

Această creștere semnificativă se datorează profesionalismului și capacităților de negociere ale echipei de țară a ONU, care a depus eforturi considerabile pentru a convinge donatorii să sporească contribuțiile financiare pentru soluționarea problemelor Republicii Moldova. O altă explicație ține de imaginea de care se bucură administrația de la Chișinău de a fi „o poveste de succes” în cadrul Parteneriatului Estic. Cu alte cuvinte, creșterea substanțială din ultima perioadă a resurselor financiare oferite prin agențiile Națiunilor Unite este o dovadă de susținere a promovării reformelor interne. Creșterea substanțială a acestei sume este și o confirmare a faptului că Republica Moldova rămâne a fi o țară săracă, cu instituții politice instabile și cu o economie de piață fragilă, care are nevoie de asistență financiară pentru promovarea reformelor interne.

Cadrul de parteneriat se concentrează pe trei piloni tematici: guvernare, justiție, egalitate și drepturile omului, dezvoltarea capitalului uman și incluziunea socială; mediu, schimbările climatice și gestionarea riscurilor dezastrelor. Potrivit datelor Cadrului de parteneriat, resursele estimate la cifra de 217.290.000 USD vor fi distribuite în perioada 2013-2017 în felul următor: Guvernare, justiție, egalitate și drepturile omului – 61.890.000 USD; Dezvoltarea capitalului uman și incluziunea socială – 123.144.000 USD; și Mediu, schimbările climatice și gestionarea riscurilor dezastrelor – 32.256.000 USD. De remarcat că mai multe proiecte din cadrul de cooperare anunțat sunt deja în implementare. În cele ce urmează, echipa de țară a ONU și coordonatorul rezident vor întreprinde eforturi de colectare a fondurilor pentru asigurarea resurselor financiare destinate realizării celorlalte obiective prevăzute de Planul de acțiuni al Națiunilor Unite – Republica Moldova. [2, p. 2]

O contribuție substanțială la democratizarea țării noastre o are colaborarea cu Consiliul Europei. Obiectivele strategice ale Consiliului Europei sunt orientate spre realizarea a cinci obiective strategice: protecția și promovarea respectării drepturilor omului în toate statele-membre pe o bază de nediscriminare; promovarea și dezvoltarea instituțiilor și proceselor democratice la nivel național, regional și local; asigurarea respectării preeminenței dreptului; promovarea identității culturale europene, ținând seama de moștenirea culturală a Europei, cu un accent special; promovarea toleranței, coeziunii sociale și a drepturilor sociale. [3, p. 36]

Devenind în 1995 membru al Consiliului Europei, după o perioadă de peste 10 ani de participare la organizație, Republica Moldova a devenit parte sau a semnat circa 70 de convenții gestionate de Consiliu. Referitor la ratificarea Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, se cere de subliniat că aceasta a fost precedată de realizarea unui studiu de compatibilitate a legislației și elaborarea unor modificări de legislație pentru a exclude o parte esențială a normelor contradictorii, susceptibile de a genera condamnări din partea Curții de la Strasbourg. Abia după ajustarea legislației conform recomandărilor, Parlamentul a ratificat Hotărârea nr. 129 din 24.07.1997 privind aderarea la CEDO. În contextul aderării la CEDO, a fost instituit un oficiu nou, și anume Biroul agentului guvernamental, care reprezintă interesele Guvernului în fața curții de la Strasbourg. [4, p. 101-102] În anul 1998, diplomația moldovenească, într-o competiție regională, a reușit să obțină deschiderea la Chișinău a Biroului de documentare și informare a Consiliului Europei (BICE), pentru a sprijini eforturile Guvernului de implementare a obiectivelor organizației în Moldova. [5, p. 7]

Republica Moldova, ca stat aflat în tranziție de la vechiul sistem la o democrație pluralistă, avea o necesitate stringentă să beneficieze de o asistență substanțială din partea Consiliului Europei nemijlocit pe teren; activitățile urmărite de organizație, racordate la obiectivele țării noastre privind democratizarea societății, fiind mai lesne de realizat. Activitatea BICE s-a dovedit destul de eficientă, în special, privitor la informarea autorităților publice, ONG-urilor și cetățenilor interesați de principiile de bază promovate de Consiliul Europei pentru crearea unor societăți democratice. Printre realizările Biroului se numără propagarea obiectivelor Consiliului Europei prin organizarea conferințelor, seminarelor și meselor rotunde, dar și consultarea documentelor și cea de publicitate. [6, p. 6-7]

Totodată, este evident că Republica Moldova, deși și-a asumat obligații și angajamente cu prilejul aderării la Consiliul Europei, ca stat aflat în perioada de tranziție, încă nu întrunește în totalitate exigențele înaintate de către organizație pentru statele-membre. Din această cauză Consiliul Europei aplică față de situații similare, ca cea a Republicii Moldova, activități de monitorizare. Reprezentanții/raportorii Consiliului Europei se deplasează la fața locului și examinează împreună cu autoritățile statului respectiv lacunele care sunt înregistrate la capitolul edificarea

statului de drept, reformele privind funcționarea instituțiilor statale, respectarea legislației electorale etc. Rezoluțiile adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei pe marginea rapoartelor prezentate de către echipele de monitorizare poartă o încărcătură politică și reflectă voința generală a instituției, dar nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru statele-membre. Totuși în cadrul procedurii de monitorizare a angajamentelor de aderare acestea trebuie privite ca linii directe, în raport cu care vor fi evaluate reformele interne.

Lacunele cele mai frecvente la care indică permanent raportorii Consiliului Europei se referă la „pachetul standard moldovenesc”: justiția, libertatea de exprimare, combaterea corupției, reforma administrativă și condițiile de activitate a municipalităților, aspectelor electorale, reforma procuraturii. În acest sens, este semnificativă decizia Adunării Parlamentare a Consiliului Europei din 4 octombrie 2005, intitulată „Funcționarea instituțiilor democratice în Moldova,” în care se menționează:

„Moldova este membru al Consiliului Europei de 10 ani și continuă să fie obiectul unei monitorizări. Această țară a realizat progrese evidente pe calea reformelor democratice, dar încă nu a îndeplinit în mod satisfăcător multe dintre angajamentele sale importante. Ritmul reformelor a încetinit, deoarece Moldova a trebuit, concomitent cu edificarea instituțiilor sale democratice, să-și asigure identitatea sa națională și să facă față unui regim separatist și prezenței forțelor militare străine pe partea transnistreană a teritoriului” sau „Adunarea Parlamentară consideră că trebuie asigurate ameliorarea funcționării instituțiilor democratice; independența și eficiența aparatului judiciar; libertatea și pluralitatea mediilor electronice; consolidarea democrațiilor locale; ameliorarea condițiilor economice însoțite de protecția socială adecvată; combaterea corupției și traficului de ființe umane; Adunarea invită autoritățile Moldovei, în domeniul funcționării instituțiilor democratice: să revizuiască legislația cu privire la partidele politice în lumina legilor europene; să reformeze legislația electorală în corespundere cu exigențele europene; să reformeze aparatul judiciar; să revizuiască împuternicirile acordate Procuraturii Generale, să supravegheze implementarea adecvată a strategiei de combatere a corupției și traficului de ființe umane etc.” [7, p. 10-12]

În prezent, se poate constata că lacunele semnalate de Consiliul Europei încă în 2005 referitor la funcționarea instituțiilor democratice în Moldova nu sunt înlăturate în deplină măsură. Autoritățile Consiliului Europei nu o dată au atenționat conducerea Republicii Moldova că adoptarea unor legi conforme cu standardele europene este doar primul pas în democratizarea societății moldovenești. Cel de-al doilea pas trebuie să fie implementarea completă și fără tergiversare a legislației înnoite în practică, fapt ce ar constitui un punct decisiv în democratizarea societății. În așa fel, Republica Moldova ar putea, în sfârșit, să fie scoasă de sub monitorizarea Consiliului Europei.

În cadrul colaborării țării noastre cu Consiliul Europei un loc aparte se referă la adresările cetățenilor moldoveni la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În conformitate cu art. 34 al Convenției Europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, Curtea poate fi sesizată de către orice persoană fizică, orice ONG sau orice grup de persoane fizice care se pretinde victimă a unei încălcări de către una dintre înalte părți contractante a drepturilor prevăzute de Convenție. Statul-membru se angajează să nu împiedice sub nicio formă exercițiul eficace al acestui drept. Curtea nu poate fi sesizată decât după epuizarea căilor de recurs interne (art. 35). [8, p. 361-362]

Ratificând Convenția în 1997, Republica Moldova garantează cetățenilor săi dreptul la recurs la CEDO. Conform datelor, Republica Moldova a fost condamnată în perioada 1997-2012 de către Curtea Europeană pentru Drepturile Omului de 225 de ori, iar Guvernul de la Chișinău a achitat despăgubiri pentru prejudiciul cauzat de peste 12,8 milioane de euro. [9] Către anul 2012, Republica Moldova se afla printre primele opt țări cu cel mai mare număr de cereri depuse la CEDO de către țările-membre.

În ultimii ani însă există tendințe pozitive privind relațiile dintre Republica Moldova și CEDO, prin prisma respectării Convenției Europene a Drepturilor Omului de către autoritățile naționale. Astfel, cifrele atestă o scădere a numărului de condamnări a Republicii Moldova de către instanța europeană: în anul 2011 au fost constatate 29 de încălcări ale Convenției, în 2012 – 24, iar în anul 2013 – 18 încălcări. Ministrul Justiției al Republicii Moldova, O. Efrim a precizat că încălcările constatate în anul 2013 se referă, în mare parte, la modul în care sunt asigurate condițiile de detenție în țara noastră, iar cererile, în acest sens, au fost depuse până în anul 2009. Totodată, el a subliniat, că un număr considerabil de adresări la CEDO a cetățenilor moldoveni au fost excluse de la procedura de examinare de către Curte prin faptul că multe persoane s-au adresat la instanța europeană fără a epuiza procedurile instanțelor judecătorești naționale. [10]

Noi oportunități de aprofundare a reformelor democratice în Republica Moldova sunt prevăzute de cadrul juridic moldo-comunitar elaborat recent. Astfel, Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova, semnat la 27 iunie 2014, la capitolul „Justiție, Libertate și Securitate,” prevede aspecte ce țin de statul de drept și respectarea drepturilor omului, protecția datelor cu caracter personal, cooperarea în domeniul migrației, azilul și managementul frontierelor, cooperarea în lupta împotriva traficului ilicit de droguri, criminalității, corupției și spălării banilor etc. [11, p. 12]

Conținutul Titlului II al Acordului de Asociere relevă că dialogul politic va fi concentrat pe eficiența reformei interne și a cooperării în domeniul politicii externe și de securitate. Reforma internă țintește spre asigurarea unei bune guvernări prin:

- sporirea eficacității instituțiilor democratice și a statului de drept;
- asigurarea respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale;
- continuarea reformării sistemului judiciar, asigurarea independenței acestuia, a imparțialității și eficacității organelor de drept;
- continuarea reformei administrației publice și dezvoltării unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist;
- combaterea eficientă a corupției, inclusiv prin sporirea cooperării internaționale.

Totodată, în procesul de apropiere graduală a Republicii Moldova de UE, de realizare a libertăților circulației, se va acorda atenție gestionării comune a fluxurilor de migrație între teritoriul părților. Acordul de Asociere prevede cooperarea juridică dintre UE și Moldova în materie civilă, penală și comercială, inclusiv prin: „Negocierea, ratificarea și implementarea convențiilor multilaterale referitoare la cooperarea judiciară în materie civilă și, în particular, a Conferinței de la Haga cu privire la dreptul internațional privat în domeniul cooperării judiciare internaționale și soluționării litigiilor, precum și protecția copiilor; Consolidarea asistenței juridice mutuale în materie penală, acolo unde va fi cazul, aderarea și implementarea instrumentelor internaționale relevante ale ONU și Consiliul Europei și cooperarea mai strânsă cu Eurojust. [12, p. 21-22]

Negocierea și semnarea Acordului de Asociere dintre UE și Republica Moldova a dat un nou impuls realizării mai multor reforme care au drept scop democratizarea societății moldovenești. Astfel, a fost lansată reforma sistemului judiciar în conformitate cu practicile europene. În anul 2013 Parlamentul a adoptat un șir de legi importante, menite să asigure independența judecătorilor, să permită confiscarea averilor dobândite prin acte de corupție, dar și să permită testarea integrității. De asemenea, a fost introdusă răspunderea penală pentru îmbogățirea ilicită, majorate sancțiunile pentru faptele de corupție și extinsă până la 15 ani interdicția de a ocupa funcții publice pentru cei condamnați pentru acte de corupție.

După o lungă perioadă de incertitudine, a fost demarată reforma procuraturii. În iulie 2013 Procuratura Generală și Ministerul Justiției a constituit un grup comun de lucru care a elaborat concepția de reformare a procuraturii, în care sunt prevăzute modificarea procedurilor de numire și destituire a funcționarilor, măsuri disciplinare și demilitarizarea sistemului. Se desfășoară și procesul de întinerire a judecătorilor, în ultimii 4 ani 1/3 dintre judecători au fost înlocuiți cu judecători tineri, absolvenți ai Institutului Național de Justiție. Totodată, după mulți ani de ignorare a fenomenului corupției în sistemul judiciar, 3 judecători și 4 procurori au fost demisi pentru luare de mită, iar alți 5 judecători au fost demisi pentru hotărâri ilegale. În anul 2013 s-au înregistrat primele rezultate în reformarea Ministerului Afacerilor Interne, în particular este inițiat procesul de creare a unui nou sistem polițienesc, ajustat rigorilor europene, unde funcțiile Ministerului Afacerilor Interne au fost separate de cele ale poliției. În ianuarie 2013 a intrat în vigoare Legea cu privire la asigurarea egalității, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 25 mai 2012, în condițiile unei opoziții vehemente din partea unor clerici ai Bisericii Ortodoxe, care au asociat legea respectivă exclusiv cu promovarea drepturilor minorităților sexuale. Astfel, reforma sistemului judiciar începe să prindă contur, deși mai sunt încă probleme în accelerarea legislației deja adoptate. [13, p. 3]

Studierea colaborării Republicii Moldova cu organizațiile internaționale pentru democratizarea societății ne-au permis să evidențiem un șir de concluzii și recomandări. Cooperarea cu Națiunile Unite constituie un element fundamental al politicii externe a Chișinăului, care trebuie să demonstreze voință politică și capacitate de a promova reformele interne susținute prin asistența financiară a agențiilor și programelor ONU, fapt care ar contribui la creșterea imaginii și vizibilității statului pe arena internațională.

Referitor la colaborarea Republicii Moldova cu Consiliul Europei se cere de remarcat și criteriul minimal de angajare ireversibilă pe calea perspectivei europene și aprofundarea relațiilor cu UE depinde în măsură considerabilă de îndeplinirea angajamentelor și obligațiilor asumate la momentul aderării la forumul de la Strasbourg. Stagnarea reformelor prevăzute de angajamentele țării noastre privind democratizarea societății se produce, în primul rând, din cauza lipsei unei voințe politice și de existența unui climat politic adecvat care să antreneze societatea în ansamblu la procesul de modernizare a societății.

Semnarea Acordului de Asociere Uniunea Europeană - Republica Moldova a deschis oportunități favorabile pentru ajustarea legislației naționale la standardele europene. Totodată, transpunerea integrală în practică a prevederilor noului cadru juridic moldo-comunitar se poate caracteriza ca fiind încă destul de încheată și incompletă; tergiversarea în înlăturarea reformelor radicale prevăzute de Acordul de Asociere ar putea să pună la îndoială valorificarea obiectivului strategic de a se afirma ca stat european cu instituții democratice funcționale. În acest sens se impune mobilizarea întregii societăți: a reprezentărilor partidelor politice parlamentare ai Guvernului, al cercurilor academice, a comunității de afaceri, a societății civile, dar și a minorităților naționale, pentru susținerea cursului de edificare a unei societăți democratice, în care va funcționa: statul de drept, pluralismul politic, separarea puterilor, alegerile libere, respectarea drepturilor omului, inclusiv ale persoanelor aparținând minorităților naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Towards Equitable and Sustainable Development for All 2007. UNDP, 2012, p. 28.
2. Berbeca V. Realizări și oportunități de cooperare între ONU și Republica Moldova.// „Buletin de politică externă a Moldovei,” nr. 63, 2013.
3. Manualul Consiliului Europei. Biroul de Informare al Consiliului Europei la București, 2013, p. 36.
4. Revenco E. Cooperarea Republicii Moldova în cadrul Consiliului Europei.// „Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008),” Chișinău, 2009, p. 101-102.
5. Consiliul Europei. 800 milioane de europeni. Chișinău, 2003, p. 7.
6. Buletinul Biroului de informare al Consiliului Europei în Moldova, nr. 2, 2003, p. 6-7.
7. Funcționarea instituțiilor democratice în Moldova.// „Buletinul de informare a Consiliului Europei în Moldova,” 2012, nr. 2.
8. Manualul Consiliului Europei. Biroul de Informare al Consiliului Europei la București, 2013, p. 361-362.

9. <www.timpul.md> din 07.12.2014.
10. <<http://vocebasabiei.net/index.php/opinii/16953-efrim-republica-moldova-a-iesitdintop-10>>.
11. UE - Republica Moldova. Acordul de Asociere. „Ghidul Acordului de Asociere,” MAEIE al Republicii Moldova. Chișinău, 2013, p. 12.
12. Grosu S. Prevederile de bază ale Acordului de Asociere.// „Guvernare și Democrație,” nr. 1, 2014, p. 21-22.
13. Chirilă V., Bucătaru V., Grîu L. Este integrarea Republicii Moldova ireversibilă? APE, Chișinău, 2014, p. 31.

PROMOVAREA DIALOGULUI INTERCULTURAL ÎN BAZINUL MĂRII NEGRE

Stela SPÎNU,

**doctor în filologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică**

SUMMARY

Cultural pluralism that characterizes the modern societies, including the Black Sea states, requires the harmonious coexistence of many cultures that tolerate each other by helping to promote new values using diversity as a value that enriches society and causes mutual respect. In the context of cultural pluralism, intercultural dialogue plays a central role in the cultural integration and mutual exchanges between communities in the Basin. In this context it is evident the need to know the history of the Black Sea countries and promote their cultural heritage in order to establish good neighborly relations in the region.

Comunicarea, susține John Fiske, este o dimensiune centrală a vieții noastre culturale; fără ea, orice tip de cultură moare. În consecință, studiul comunicării presupune studiul culturii în care este integrată. De-a lungul secolelor, din punct de vedere geopolitic, geoeconomic și geostrategic, importanța Mării Negre s-a bazat, în principal, pe rolul pe care regiunea l-a avut la intersecția dintre fostele puteri și imperii (elen, roman, bizantin, otoman, rus). Din punct de vedere istoric, Marea Neagră s-a aflat la confluența imperiilor ruse, otoman și persan și a reprezentat scena centrală a „marelui joc” desfășurat în jurul ei de-a lungul secolului al XIX-lea. Granițele regiunii Mării Negre, stabilite în disputa dintre marile puteri europene, în vremea Războiului Crimeii și în Primul Război Mondial, sunt vizibile și astăzi. [2]

Însăși noțiunea de „mare bazin al Mării Negre” a apărut relativ recent, pentru a desemna regiunea Europei care reunește state interesate de dezvoltarea colaborării în sfera economiei și a securității, legate de tradiții istorice și culturale comune. La mijlocul anilor '90 ai secolului trecut, Zbigniew Brzezinski, în lucrarea „Marea tablă de șah,” a numit această regiune ca „Balcani euroasiatici,” dar, alături de Caucaz și Balcanii în sine, a inclus și o parte a Asiei de Sud, precum și regiunile Golfului Persic și Orientului Mijlociu, pentru că pentru toate aceste teritorii a fost caracteristic un vacuum de putere. Golful Persic și Orientul Mijlociu se află astăzi în epicentrul unor conflicte armate - în plină derulare sau potențiale. Spre deosebire de ele, Bazinul Mării Negre, situat între Marele Orient Mijlociu și Marea Europeană, este relativ stabil, chiar dacă se confruntă cu presiunea multor amenințări interne și externe. Aflându-se în interiorul triunghiului dintre lumea islamică, Rusia și Europa, majoritatea țărilor Bazinului Mării Negre aleg vectorul european al politicii externe, contribuind la promovarea dialogului intercultural. [1]

Actualmente, țările din bazinul Mării Negre se caracterizează printr-o mare diversitate de etnii, culturi și religii. Deși nu este simplu a stabili relații de colaborare între reprezentanții acestor state, totuși urmează a face acest pas întru viitorul pașnic al acestei regiuni. Trebuie elaborate noi strategii și politici care ar sprijini procesele de integrare regională și europeană în domeniul culturii, artei, educației, sportului și ecologiei, urmează a facilita colaborarea culturală a acestor state prin prisma dialogului intercultural, care ar aplană principalele probleme ale acestei regiuni, oferind posibilitate autorităților să instaureze pacea și prosperitatea în regiune. Respectiv, dialogul intercultural va avea un rol important în cooperarea regională, oferind soluții problemelor existente. Acesta urmează a fi stabilit între liderii religioși, personalități politice, culturale, instituțiile de învățământ, organizațiile nonguvernamentale.

UE acordă a atenție deosebită acestei zone, deoarece aici sunt stabilite țările-membre ale UE – Bulgaria, România, Grecia. Or, UE colaborează și cu alte state din zonă, deținând o putere politică importantă în regiune. Stabilirea unui dialog intercultural în regiune este o prioritate a Consiliului Europei și a tuturor statelor care promovează libertatea, dreptatea și egalitatea în fața legii, transparența și toleranța.

Promovarea pe termen lung a schimbului de valori științifice și culturale în bazinul Mării Negre, sprijinirea inițiativelor culturale și educaționale, stabilirea și menținerea dialogului intercultural, atingerea unui grad de apropiere culturală, crearea unui mediu cultural comun în bazinul Mării Negre urmează a fi o prioritate politică a statelor din regiune, având o bază stabilă și durabilă. În acest scop, urmează a fi susținută constituirea unei rețele de instituții științifice, culturale și cu funcție administrativă, care ar promova pe termen lung schimbul de valori științifice și culturale în bazinul Mării Negre.

În acest context, *Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră* (OCEMN), fondată la 25 iunie 1992, are drept scop stimularea interacțiunii și armoniei între statele-membre, precum și asigurarea păcii, stabilității și prosperității, stabilirea relațiilor de bună vecinătate în regiunea Mării Negre. Membrii fondatori ai OCEMN sunt Albania, Bulgaria, Grecia, România, Turcia, Republica Moldova, Rusia, Ucraina și trei țări caucaziene (Armenia, Azerbaidjan și Georgia). Șeful diplomației ruse, Serghei Lavrov, referindu-se la importanța acestei instituții, susținea: „*În pofida dificultăților existente, OCEMN devine o organizație regională structurată și eficientă, capabilă să asigure la nivel guvernamental o colaborare multilaterală.*”

O altă organizație neguvernamentală, care reprezintă interesele politice ale acestei zone, este *Clubul Internațional al Mării Negre*, reunind mai multe orașe de pe malul Mării Negre, dar și din vecinătatea acesteia. Ea are statut de observator în cadrul *Organizației de Cooperare Economică la Marea Neagră*, fiind creată în 1992 în orașul Odesa, Ucraina.

În acest context, *Banca pentru Comerț și Dezvoltare a Mării Negre*, fiind înființată de cele 11 state-membre ale *Organizației de Cooperare Economică la Marea Neagră*, sprijină proiectele de dezvoltare a regiunii Mării Negre și de transformare a acesteia într-o zonă a securității, stabilității și prosperității.

Fundația Universitară a Mării Negre este o organizație regională, nonguvernamentală și nonprofit, ce are ca principale preocupări promovarea și o mai bună înțelegere și cercetare a economiei, societății, educației și guvernantei regiunii Mării Negre, poziționarea acesteia față de restul lumii, precum și dezvoltarea modalităților de promovare a intereselor regiunii la nivel internațional. [3]

Scopul Fundației Universitare a Mării Negre îl constituie stabilirea unor forme de colaborare eficientă, întărirea colaborării între mediile educative, științifice și economice ale țărilor riverane la Marea Neagră și a regiunilor adiacente, cu o largă participare a organismelor și instituțiilor internaționale de profil, precum și a instituțiilor interesate din alte țări în domeniile cercetare, formare și educare continuă, desfășurarea de activități în domeniile cercetare, formare și educație continuă, inclusiv sub formă de parteneriat cu sectoarele de cercetare, didactice și de formare profesională. [3]

Așadar, pluralismul cultural, care caracterizează societățile contemporane, inclusiv statele din bazinul Marii Negre, presupune coexistența armonioasă a numeroaselor culturi ce se tolerează reciproc, ajutându-se la promovarea noilor valori, folosind diversitatea ca pe o valoare ce îmbogățește societatea și determină respectul reciproc. În contextul pluralismului cultural, dialogul intercultural deține un rol definitoriu în integrarea culturală și a schimburilor reciproce între comunitățile din bazinul Mării Negre. În acest context, este evidentă necesitatea cunoașterii istoriei țărilor din bazinul Mării Negre și a promovării moștenirii culturale a acestora întru stabilirea relațiilor de bună vecinătate în regiune.

Filozoful german Emmanuel Kant susținea: „*Un popor fără cultură este un popor ușor de manipulat.*” Așadar, valorile culturale și specificul național urmează a fi păstrat, dialogul intercultural, în acest context, fiind singurul capabil de a susține unitatea spirituală prin diversitate culturală.

BIBLIOGRAFIE

1. Rolul forțelor navale și al NATO în menținerea unei situații de securitate în Marea Neagră. [On-line]: <<http://www.9am.ro/stiri-revista-presei>>.
2. Zona extinsă a Mării Negre, zonă de importanță strategică pentru România. [On-line]: <<http://www.euro-naval.ro>>.
3. Scurt istoric al fundației universitare a Mării Negre. [On-line]: <<http://fumn.eu/en/>>.

CULTURA POLITICĂ - FACTOR ESENȚIAL ÎN CONSTITUIREA ȘI CONSOLIDAREA SOCIETĂȚII DEMOCRATICE

Teodor POPESCU,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The experience of advanced democracies show that the formation of a political culture that would meet the rigors of that society is a long history and is formed not isolated in a particular field, but with the whole set of system development, economic, social, cultural - spiritual society. Influence of political culture is manifested through its regulatory function of the relations between subject and object of the action, highlighting such cases, the behavior of citizens in some political events, to assessing the activity of institutions, personalities, developments taking place in society.

Republica Moldova continuă să traverseze o perioadă de grea încercare în care se confruntă cu probleme stridente de ordin intern și extern ce stopează procesul de transformări radicale legate de trecerea de la totalitarism la

democrație. Începând cu anii '90 ai secolului trecut, în Republica Moldova s-a instaurat un regim democratic însă, cu regret, până în prezent, el nu are încă toate caracteristicile unei democrații consolidate. Reorganizarea sistemului politic în scopul democratizării societății, crearea conturului statului de drept și al societății civile, declararea drepturilor și libertăților politice, libertatea presei, crearea sistemului pluralist în toate sferele vieții sociale, renașterea religiei – toate acestea au contribuit la apariția imperativului de constituire și a unei culturi politice adecvate sistemului nou.

Experiența statelor cu o democrație avansată ne demonstrează că constituirea unei culturi politice ce ar corespunde rigorilor societății respective este de o lungă durată istorică și se formează nu izolat, într-un domeniu luat aparte, ci împreună cu tot ansamblul de dezvoltare a sistemului economic, social, cultural-spiritual al societății.

Prin urmare, e cazul să determinăm în linii generale ce prezintă cultura politică a societății. O definiție autocu-prinzătoare, un consens, în ceea ce privește definiția culturii politice nu există. În literatura de specialitate putem găsi diferite abordări ale acestui fenomen, datorită faptului că tematica culturii politice este extrem de diversă și complicată. În condițiile trecerii societății la relațiile de piață și constituirii statului de drept, cultura politică, de exemplu, reflectă nivelul relațiilor noi create între subiectele și obiectele sistemului politic și ale componentelor sale. Cultura politică, în fond, este realizarea cunoștințelor politice, a orientărilor valorice, este un exemplu-model de comportare a subiecților sociali într-un sistem concret de relații și activități politice. Ea mai este definită ca o totalitate de valori materiale și spirituale, instituții de comunicare, create de comunitățile naționale în scopul organizării mai eficiente a conducerii politico-economice a societății. Unii caracterizează cultura politică ca pe un factor ce cuprinde informații vaste referitor la sursele, originea, caracterul și particularitățile sistemului politic instaurat în societate, la regimul politic și conștiința socială, la comportamentul grupurilor, păturilor, claselor sociale, la dinamica relațiilor și a direcțiilor de orientare a proceselor politice etc. Alții caracterizează cultura politică ca o reflectare a relațiilor cotidiene dintre subiect și obiect formate sub influența practicii sociale și politice, a concepțiilor, valorilor orientative, ideilor, obiectivelor, precum și a impresiilor, prejudecăților participanților la viața politică.

Ne mai referim încă la o definiție care declară că cultura politică reflectă competența politică și juridică a cetățenilor, a clasei conducătoare, a societății în întregime. Ea influențează direct asupra procesului de formare și funcționare a instituțiilor politice și de stat, evaluează sistemele și regimurile politice, determină caracterul și interdependența statului cu societatea civilă etc.

În literatura occidentală de specialitate, aprecierea culturii politice este definită prin prisma valorii și capacității sale de a pronostica comportamentul politic al cetățenilor, grupelor și păturilor sociale, dat fiind faptul că stabilitatea regimurilor politice este legată în mod direct proporțional de orientarea politică a populației, de nivelul de cultură politică, de opiniile lor.

Generalizând esența definițiilor enumerate, ajungem la concluzia că totalitatea de cunoștințe acumulate din diferite domenii ale politicului, depozitate în conștiința și memoria comunității respective și formează fundamentul culturii politice a societății. Însă, în același timp, menționăm, că insuficiența sau lipsa culturii politice în rândul maseilor conduce spre așa-numita (în viziunea multor cetățeni) cultură politică „de spectacol,” unde individul este știrbit de drepturile sale de a căpăta informația necesară, unde el este manipulat și folosit ca simplu spectator în jocurile politice ale factorilor de decizie. Pentru a ameliora situația în astfel de cazuri poate ar fi necesar să fie schimbat statutul persoanelor, care sunt împuternicite de a lua decizii, dar sunt lipsite de o cultură politică elementară. Munca de conducere nu este ușoară, ea cere o pregătire specială, cunoștințe, cultură, competență, abilități.

E cunoscut și faptul că cultura politică este o parte componentă a culturii generale, dar, concomitent, are particularitățile și specificul său. Acest specific se ascunde în termenul politică. Noțiunea de politică a fost definită încă în antichitate de către marele Platon, care specifica politica drept o activitate cu privire la organizarea și conducerea comunității orașului, orașului – stat de pe atunci. Această definire este recunoscută ca valabilă și până în prezent. Deci noi vorbim despre o cultură folosită ca element în activitatea de conducere. Prin urmare, nu avem o politică bună sau rea, ci avem oameni care știu să activeze, știu a face politică, știu a conduce, și oameni care nu știu, dar se implică în acest proces, neavând pregătirea necesară. Rezultatele unei astfel de activități sunt cunoscute. Incompetența și necunoașterea conduce la înstrăinarea cetățeanului de cultura de participare în activitatea de democratizare a societății, la îndepărtarea de participarea la treburile de stat.

Cultura politică are în arsenalul său o mare bogăție de valori incontestabile. E greu de imaginat contribuția unui individ participant la democratizarea sistemului social, fără a cunoaște esența valorilor (atributelor) democrației cum ar fi parlamentarismul, sistemul reprezentativ, sistemul electoral, economia de piață, concurența, principiul majorității, principiul pluralismului, divizarea puterii în stat, drepturile și libertățile declarate, precum și Constituția, care creează cadrul legal de constituire a statului de drept. Aceste valori trebuie să fie însușite, interiorizate de fiecare individ pentru a deveni un cetățean activ în constituirea și consolidarea societății democratice. Datorită faptului că cultura politică (a posesorilor ei) încorporează cunoștințe vaste din diverse domenii ale vieții sociale, însoțite și de un grad înalt de dezvoltare intelectuală, ea are o influență benefică asupra activității multor instituții și organizații, precum și asupra procesului de concepere a fenomenelor politice interne și externe, a evaluării sistemului și regimului politic, a rolului și locului individului în viața politică a societății.

Influența culturii politice se manifestă prin funcția sa de reglementare a relațiilor dintre subiectul și obiectul acțiunii, evidențind în asemenea cazuri comportamentul cetățenilor față de unele evenimente politice, față de aprecierea activității unor instituții, personalități, procese ce au loc în societate. Un anumit interes prezintă funcția educativă a culturii politice care contribuie la dezvoltarea intelectuală a personalității, la lărgirea orizontului politic. Este apreciat

ată înalt și funcția comunicativă, esența căreia constă în faptul că stereotipurile politice și cele de comportament se transmit tinerei generații prin tradițiile politice existente în conștiința și practica societății.

La fel de importantă este și funcția de integrare a culturii politice care servește drept suport regimului existent, contribuind la consolidarea tuturor păturilor și grupurilor sociale, formând, astfel, o bază stabilă pentru activitatea subiectelor în conducerea politică.

La rând cu cele enumerate, cultura politică mai contribuie și la:

- cunoașterea și determinarea mecanismelor de constituire, stabilizare, consolidare a sistemului politic;
- conceperea mai profundă a fenomenelor politice interne și externe;
- evaluarea sistemului politic, regimului politic, sistemului electoral;
- determinarea caracterului și a relațiilor dintre stat și societatea civilă;
- deschiderea unei perspective mai largi în stabilirea pronosticului politic, elaborarea cursului politic, prevenirea unor posibile crize politice;
- oferă posibilitatea de a întui reacția maselor față de unele decizii politice, administrative nepopulare a factorilor de decizie și pregătirea unor măsuri de prevenire;
- zădărnicierea manipulării politice a cetățenilor din partea statului, partidelor și a altor instituții politice.

Din cele menționate se pot urmări posibilitățile culturii politice de a contribui la procesul de consolidare a societății. Dar, e greu de imaginat constituirea unui stat de drept, a unei societăți democratice, fără a avea o idee, o ideologie națională, autocuprinzătoare (parte componentă a culturii politice), care ar servi drept călăuză în toată activitatea.

Ideologia politică națională, în fond, se bazează pe interesele vitale ale păturilor și grupurilor sociale, pe valorile, idealurile și creditele politice, pe identitatea și suveranitatea națională, pe integrarea grupurilor în jurul ideilor de reformare și modernizare națională. Ea nu este legată de interesele unui partid sau grup, pătură socială, ci prezintă un sistem de idei politice, sociale, etice, estetice, filozofice ale societății concrete. Ideologia politică formează nucleul culturii politice și este cultivată prin instruire, educație, cultură, precum și prin mijloacele socializării politice. Societatea care tinde spre independență, democrație, prosperitate nu poate să nu acorde o anumită atenție și unor componente deosebite ale ideologiei politice ca echitatea socială, contracararea decadenței moral-culturale, apărarea securității economice, unitatea națională.

Un alt component al culturii politice, cu un deosebit potențial, folosit pe larg la consolidarea societății democratice, este procesul de socializare politică. Obiectivul socializării politice presupune familiarizarea membrilor societății cu cele mai generale noțiuni referitor la lumea politicului, la fenomenul puterii și instituțiile politice, la asigurarea continuității procesului de asimilare a normelor și valorilor politice, transmiterii cunoștințelor și experienței politice noilor generații, având ca finalitate transformarea subiectului social în subiect politic.

Socializarea politică este un proces de lungă durată (pe tot parcursul vieții) la care participă un șir de factori ca: familia, instituțiile instructiv-educative, colectivele de muncă, mass-media, evenimentele politice ș. a.

În literatura de specialitate noțiunea dată este definită neunivoc, accentele fiind puse pe diverse aspecte de conținut. Unele dintre ele sunt formulate astfel:

- socializarea politică este un proces de asimilare de către individ a valorilor și experienței sociale și politice acumulate de societate și concentrate în tradițiile culturale, în normele comportamentului politic;
- socializarea politică prezintă un proces complex de modelare a personalității umane în raport cu cerințele vieții, prin formarea abilităților de orientare și integrare în grupurile sociale, în spațiul social-politic;
- socializarea politică prezintă un proces (mecanism) de transfer al valorilor și normelor de conduită din spațiul social al grupului de apartenență (familie, școală, colectiv de muncă, partide) în structurile interne ale individului sub formă de convingeri, valori, evaluări, motivații, concepte etc. Controlul social asupra acestui proces pe parcursul socializării se transformă în autocontrol, în activitatea liberă și independentă a individului;
- noțiunea de socializare politică mai este cunoscută în literatura de specialitate sub termenul de **aculturație**, introdus în circuitul științific de către R. Linton, E. Sapir, A. Kardiner, ceea ce înseamnă un proces de preluare de către o comunitate (individ) a unor valori, elemente de cultură materială, spirituală sau a întregii culturi a altor comunități aflate pe o treaptă mai avansată de dezvoltare. La etapa actuală, de acest proces se folosesc toate comunitățile mari și mici într-o măsură sau alta.

Esența socializării politice constă în procesul de însușire de către fiecare individ a unui sistem de cunoștințe, norme și valori, care îi vor permite să activeze în calitate de membru egal, util și responsabil al societății. Folosirea creativă a particularităților fenomenului de socializare va da posibilitate instituțiilor sociale să pregătească mai operativ și eficient individul cu toate caracteristicile necesare unei societăți democratice în dezvoltare. Societatea contemporană are nevoie de un cetățean – personalitate organizată, conștientă, creativă, responsabilă, activă și utilă.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Popescu T. Politologie. Ediție revăzută și completată. F.E.-P., Tipografia Centrală, 2011, 304 p.
2. Popescu T. Liderul politic și elita politică. // „Administrarea publică”, nr. 1, 2001, p. 99.

ROLUL ȘI FUNCȚIONAREA ORGANIZAȚIILOR INTERPARLAMENTARE

Silvia DULSCHI,

*doctor în istorie, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The nineteenth century was the period of awareness of the elites in several European countries and the United States the idea that only international cooperation can be the answer to the big challenges of the time. Economic and social progress can be achieved only in conditions of peace, understanding and cooperation between states. Therefore, politicians have advocated inter-parliamentary cooperation as a guarantee of identification and to decisions of countries or international relations.

Secolul al XIX-lea a fost perioada de conștientizare de către elitele din mai multe țări ale lumii a ideii potrivit căreia numai colaborarea internațională poate răspunde la marile provocări ale vremii. Perspectivele de progres economic și social pot fi realizate doar în condiții de pace, de bună înțelegere și conlucrare între state. De aceea, oameni politici, personalități cu vocație constructivă în viața socială și culturală au promovat ideea colaborării parlamentare și interparlamentare, ca garanție a identificării și respectării deciziilor ce priveau țările sau relațiile internaționale. Aceste inițiative au condus la apariția mai multor asociații și organizații pentru pace, iar în 1889 - a Uniunii Interparlamentare.

Se identifică numeroase personalități care au contribuit la consolidarea ideii de colaborare între parlamente și parlamentari (William Randal Cremer, Francois Frederic Passy, considerați „părinții” Uniunii Interparlamentare), fiind distinși pentru activitatea lor în sprijinul afirmării ideilor de colaborare între parlamente și între parlamentari și de înțelegere internațională. Prima Conferință interparlamentară s-a desfășurat în 1889, la Paris.

Pe parcursul anilor, Conferința s-a transformat în Uniunea Interparlamentară pentru Arbitraj Internațional. Uniunea Interparlamentară a reprezentat primul forum permanent pentru negocieri și contacte politice multilaterale, devenind în timp un adevărat Parlament al lumii, care a funcționat combinând procedurile parlamentare cu tehnicile diplomației. Modificările și completările aduse Statutului și Regulamentului de-a lungul timpului au fost chemate să asigure echilibrul dintre scopul inițial al Uniunii și libertatea membrilor săi de a-și exprima punctele de vedere. De asemenea, adaptarea mijloacelor de lucru ale instituțiilor Uniunii la noile condiții generate de extinderea preocupărilor și activităților, în funcție de problematica ridicată de evoluția generală a societății omeneste. Uniunea s-a afirmat, în toți acești ani, ca o promotoare a valorilor păcii, democrației și înțelegerii între națiuni. Uniunea a cunoscut modificări și în ce privește reprezentativitatea sa. Participarea la Conferințe a devenit din ce în ce mai numeroasă, grupurile cuprinzând un număr tot mai mare de membri. În prezent, Uniunea Interparlamentară are în componență 157 de membri și nouă membri asociați, de pe cinci continente.

Uniunea Interparlamentară este organizația internațională a parlamentelor statelor suverane care lucrează pentru pacea și colaborarea între popoare și reprezintă punctul de convergență a dialogului parlamentar la scară mondială în scopul edificării unor instituții reprezentative. Organele de lucru ale UIP sunt: Adunarea, Consiliul Director, Comitetul Executiv și Secretariatul. Uniunea Interparlamentară acționează pentru consolidarea instituției parlamentare și dezbate problemele majore aflate în atenția comunității internaționale, propunând soluții bazate pe cooperare și pe utilizarea mijloacelor specifice diplomației parlamentare. Din enumerarea preocupărilor UIP se înțelege complexitatea activității sale: promovarea principiilor democrației, promovarea parteneriatului între bărbați și femei, respectarea dreptului umanitar internațional, securitatea și stabilitatea internaționale, dezvoltare durabilă, finanțele, comerțul și mediul înconjurător. Uniunea Interparlamentară colaborează cu Națiunile Unite, participă la programele de promovare și consolidare a democrației reprezentative, își corelează tematica sesiunilor cu agenda Națiunilor Unite și invită la sesiunile interparlamentare înalți reprezentanți ai agențiilor și organelor subsidiare din sistem, participă la conferințele internaționale organizate de ele. Uniunea Interparlamentară este singura organizație interparlamentară cu vocație universală. Crearea UIP a stimulat constituirea altor organizații parlamentare care sunt clasificate de doctrinari în adunări parlamentare fondate în baza prevederilor unui instrument de drept internațional și adunări sau asociații parlamentare întemeiate pe un acord între parlamente sau între parlamentari individuali, indiferent dacă acest acord se bazează sau nu pe prevederile de drept pertinente dintr-un stat sau altul.

Adunări parlamentare create conform principiilor de drept internațional. În categoria adunărilor parlamentare, create conform principiilor de drept internațional, sunt incluse: Parlamentul European, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, Adunarea Parlamentară a Uniunii Europei Occidentale, Consiliul Interparlamentar Consultativ al Benelux, Consiliul Nordic, Comitetul Parlamentarilor din țările Asociației Europene a Liberului Schimb. În aceeași categorie intră unele organizații parlamentare din America Latină: Parlamentul Latino-American, Par-

lamentul Andin, Parlamentul Centramerican, Adunarea Parlamentară Intercontinentală – ACP/CEE, constituită în virtutea Convenției de la Lome, care este compusă, paritar, din reprezentanți ai statelor din Africa, zona Pacificului, Caraibe și deputați ai Parlamentului European.

Adunări și asociații parlamentare întemeiate pe acordul parlamentelor sau între parlamentari individuali.

În categoria adunărilor și asociațiilor parlamentare întemeiate pe un acord între parlamente sau între parlamentari individuali intră: Uniunea Interparlamentară, care are vocație universală, Adunarea Parlamentară a Atlanticului de Nord, cu vocație transcontinentală, Adunarea Parlamentară a Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa, Adunarea Parlamentară a Cooperării Economice a Mării Negre și *alte adunări parlamentare regionale*: Uniunea Parlamentelor Africane, Organizația Interparlamentară a ASEAN, Uniunea Parlamentară din Țările Asiei, Pacificului, Uniunea Interparlamentară Arabă. În grupul asociațiilor se află: Asociația Parlamentară a Commonwealth-ului, Asociația Internațională a Parlamentarilor de Limbă Franceză și mai multe asociații parlamentare nereprezentative. Acestea se bazează pe principiul adeziunii individuale și nu pot reprezenta parlamentele ai căror membri sunt prezenți.

Parlamentul European (PE) a fost înființat prin Tratatul de la Roma (1957) pentru a reprezenta „popoarele statelor reunite în cadrul Uniunii Europene,” a cărei componență este stabilită prin alegeri libere, la nivel european, și ale cărei ședințe și deliberări sunt publice. Membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal, direct și prin sistemul reprezentării proporționale, fiind grupați în funcție de partidele politice pe care le reprezintă și nu de naționalitățile lor (există însă și membri independenți). În prezent, Parlamentul European este compus din 736 de deputați, aleși pe o perioadă de cinci ani de către alegătorii din cele 27 de state-membre ale Uniunii Europene, în numele a 500 de milioane de cetățeni. Competențele Parlamentului European au crescut cu fiecare revizuire a Tratatelor.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a constituit prima adunare europeană din istoria continentului. Cu delegații din 47 de parlamente naționale, ea rămâne cea mai mare adunare, într-adevăr, europeană, fiind considerată în mod întemeiat „Conștiința democratică a Europei.”

Adunarea Parlamentară a OSCE (AP OSCE) este dimensiunea parlamentară a OSCE. AP OSCE a fost înființată în urma rezoluției adoptate în Conferința OSCE de la Madrid (aprilie 1991), dispune de competențe consultative în raport cu OSCE și urmărește sporirea implicării parlamentare în activitățile OSCE și facilitarea dialogului interparlamentar.

Adunarea Parlamentară a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord. Obiectivele Adunării Parlamentare a Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (AP NATO) sunt legate direct de rolul parlamentelor-membre în domeniul apărării și securității.

Adunarea Parlamentară a Cooperării Economice a Mării Negre (APCEMN) a fost creată ca rezultat al marilor schimbări politice din perioada anilor '80 când statele din regiunea Mării Negre au reintrat pe scena politică mondială. APCEMN reunește parlamentari din cele 12 țări-membre ale Organizației pentru Cooperare Economică la Marea Neagră.

Adunarea Parlamentară Euromediteraneană (APEM) reprezintă instituția parlamentară, cu rol consultativ, a Procesului Barcelona, care reunește parlamentari desemnați de Parlamentul European și de parlamentele statelor participante la Procesul Barcelona, respectiv statele-membre UE și cele 10 state partenere din sudul Mediteranei.

Adunarea Parlamentară a Mediteranei. În 1990, statele riverane Mării Mediterane au lansat un ciclu de Conferințe privind Securitatea și Cooperarea în zona Mediteraneană (CSCM). La cea de a treia Conferință de la Marsilia, s-a hotărât constituirea Adunării Parlamentare a Mediteranei (APM). Obiectivul principal al Adunării Parlamentare a Mediteranei este de a deveni centru parlamentar de excelență pe probleme specifice zonei mediteraneene și, în acest sens, și-a propus să funcționeze complementar cu celelalte instituții și organizații regionale.

Adunarea Parlamentară a Francofoniei (APF) se constituie ca forum de dezbateri și de schimb de informații vizând, în principal, promovarea și apărarea democrației, a statului de drept, respectarea drepturilor omului și a diversității culturale.

În condițiile în care guvernele sunt cele care aplică politicile destinate cetățenilor, există riscul ca ele să acorde uneori mai multă atenție și mai multe resurse altor direcții decât cele în care ar dori să meargă societatea. Mai mult decât atât, factorii decidenți, fiecare la nivelul domeniului său de activitate, pot încerca să câștige putere și control, în detrimentul altor sectoare. Astfel de derapaje pot dilua calitatea actului de guvernare și pot submina încrederea cetățenilor în cei care îi conduc.

Dar toate aceste efecte negative pot fi evitate, corectate sau înlăturate atunci când, așezată prin constituții și legi deasupra guvernelor, o altă instituție are posibilitatea să contribuie la elaborarea politicilor, la transpunerea acestora în reguli și la supravegherea legalității în aplicarea lor. Parlamentele, ca organe supreme de reprezentare a popoarelor, îndeplinesc această menire în multe țări. De aceea, ele sunt cele care exercită o putere deosebită în relația cu guvernele. Astfel, în acord cu legislația națională, parlamentele pot cere guvernului să demisioneze sau, pur și simplu, să îl demită, aprobă bugetele naționale, impunând limite asupra modului cum sunt cheltuiți banii publici și monitorizează politica externă a guvernelor, validând prin vot cele mai importante decizii. Până nu demult, s-a considerat că nu este necesară extinderea controlului parlamentar și asupra acțiunilor de politică externă ale guvernelor, această activitate fiind strict de resortul celor din urmă. Însă, pe măsură ce tot mai multe legi și regulamente se emit în contextul înțelegerilor internaționale, rolul parlamentelor în verificarea impactului legislației de acest gen pentru cetățeni devine obligatoriu.

Acest fenomen se manifestă la nivelul UE, dar sunt și alte numeroase situații când deciziile luate de state la nivelul diferitelor organizații, la care sunt parte, provoacă efecte sociale și economice în legătură cu care parlamentele, pe bună dreptate, vor și au dreptul să fie consultate. Având în vedere ineficiența posibilității de control pe care le au parlamentele naționale asupra deciziilor organizațiilor din care fac parte statele lor, apare ca firească lipsa de entuziasm a legislatorilor privind transferul puterilor lor către alte structuri. Chiar în aceste condiții, rar au fost semnalate cazuri în care parlamentele s-au opus înființării unor organizații.

Date fiind condițiile prezentate mai sus, apare ca unică soluție convenabilă atât pentru parlamente cât și pentru structurile guvernamentale naționale înființarea unor organisme ale parlamentarilor cu rolul de a exercita controlul politic asupra executivelor organizațiilor internaționale. Cea mai mare a parte a organizațiilor de cooperare parlamentară continuă să activeze în afara unui cadru legal de colaborare cu organizațiile guvernamentale. Ele reprezintă instituții de sine stătătoare, fapt care face dificilă dobândirea oricărui rol legislativ sau de control asupra activității organizațiilor guvernamentale. Există însă și cazuri în care, încă de la înființare sau pe parcursul evoluției lor, organizațiile internaționale parlamentare au dobândit competențe clare, explicite, în relația cu cele guvernamentale. Cel mai înalt nivel de cooperare a fost atins în cadrul Uniunii Europene, cu Parlamentul European în rol de colegiator, iar provocarea viitoarelor decenii pare să fie înființarea unei adunări parlamentare a ONU.

În cazul organismelor înființate altfel decât printr-un tratat sau acord al statelor, cooperarea și informarea reciprocă sunt singurele coordonate ale colaborării dintre parlamentari și organizațiile guvernelor lor. De o altă capacitate funcțională beneficiază însă organismele interparlamentare care au primit, prin statute adoptate de guverne, rolul de Adunări consultative. Sistemul Adunărilor consultative a apărut odată cu Consiliul Europei, motiv pentru care a fost mult timp considerat de vocație exclusiv europeană și a permis parlamentarilor naționali să ia parte la viața organizațiilor internaționale chiar dacă guvernele s-au opus acordării către Adunări a unor puteri și funcții precise. În cazul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, Consiliul de miniștri este consultat cu privire la oportunitatea organizării sesiunilor extraordinare și la durata acestora. Pentru a dezbate anumite subiecte, Consiliul și Adunarea se întâlnesc în comisii comune, formate din câte un reprezentant al fiecărui guvern și parlament al statelor-membre.

O situație inedită este cea a Adunării Uniunii Europei Occidentale. În 2003, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa, Adunarea UEO a hotărât să-și adauge denumirii subtitlul de Adunarea Interparlamentară pentru Securitate și Apărare Europeană. Adunarea Parlamentară a OSCE nu se conformează principiului egalității statelor-membre și nici regulii consensului, hotărârile fiind luate cu majoritate de voturi, proceduri care o deosebesc de OSCE.

În cazul organismelor parlamentare de la nivel subregional, activitatea urmează îndeaproape agenda guvernelor statelor-membre. Practic, guvernele și parlamentele colaborează prin secretariatele organismelor lor, aflate de cele mai multe ori în aceeași țară. Astfel, organizațiile interparlamentare sunt datoare să promoveze principiile democrației, să apere drepturile omului, să vegheze asupra securității și stabilității internaționale, precum și să exprime, să susțină și să apere toate punctele de vedere care există în societățile pe care le reprezintă.

BIBLIOGRAFIE

1. Bolintineanu A., Nastase A., Aurescu B. Drept internațional contemporan, ediția a 2-a revăzută și adăugită. Editura „All Beck,” București, 2000.
2. Constantinescu M., Nicolae Ș., Amzulescu M. Instituții parlamentare internaționale. Editura Fundației „România de Măine,” București, 2005.
3. Călinoiu C., Duculescu V. Drept parlamentar. Ed. „Lumina Lex,” București, 2009.
4. Constantinescu M., Amzulescu M. Drept parlamentar, ed. a 2-a, revăzută și adăugită. București, Editura „Fundația România de Măine,” 2004.
5. Dediu V. Diplomația parlamentară – un nou factor în relațiile internaționale. Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, 2009.
6. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Tratat de teorie și practică parlamentară, vol. I și II. Ed. „Lumina Lex,” București, 2011.
7. Enache M. Controlul parlamentar. Ed. „Polirom,” Iași, 2012.
8. Fuerea A. Dreptul tratatelor și al organizațiilor internaționale. Curs pentru învățământ la distanță. Ed. „Cartea Universitară,” București, 2006.
9. Fuerea A. Instituțiile Uniunii Europene. Ed. „Universul Juridic,” București, 2012.
10. Fuerea A. Manualul Uniunii Europene, ediția a III-a, revăzută și adăugită. Ed. „Universul Juridic,” București, 2008.
11. <<http://www.unibuc.ro/studies/Doctorate2010Noiembrie/lspas.pdf>>.

ПРОБЛЕМА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ОРИЕНТАЦИИ В ПРОГРАММАХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Татьяна ТУРКО,

кандидат политических наук, доцент,
департамент политических и исторических наук,
Молдавский государственный университет

Родика СВЕТЛИЧНЫЙ,

кандидат политических наук, доцент,
департамент политических и исторических наук,
Молдавский государственный университет

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze the programs of the Moldovan political parties in terms of foreign policy orientations in order to identify common and specific elements to each of the above parties. Authors focused with the programs of the most influential political parties, especially those that are represented in the Parliament of the Republic of Moldova.

Программа партии является основным теоретическим и руководящим документом, содержащим стратегические цели и важнейшие задачи партии на определенный исторический период. Посредством политических программ партии заявляют о своих социально-политических приоритетах, путях решения актуальных общественных проблем, внешнеполитическом векторе развития государства.

Целью данной статьи является анализ программ молдавских политических партий с точки зрения проблемы внешнеполитических ориентаций, что позволит выявить общее и специфичное для каждой из рассмотренных партий.

Прежде чем приступить к реализации поставленной цели, необходимо дать краткую характеристику политической арены Республики Молдова. Всего в Молдове зарегистрировано 42 партии и общественно-политические организации. Традиционное деление политических партий на правые, левые и центристские в случае Молдовы не совсем работает, потому что, несмотря на названия и продвигаемые идеологии, по сути все сводится к борьбе двух коллективных, противоположных друг другу, видов памяти, связанных с коммунистической (советской) и румынской идентичностью. «Левые» считают, что «правые» находятся под влиянием западных ценностей и процесса европеизации, а «правые» считают, что «левые» подвержены влиянию востока и процесса евразии. [1] Поэтому на выборах борьба идет фактически между двумя геополитическими векторами: «правые» за Европейский союз, «левые» – за Таможенный союз.

Очередные парламентские выборы в Молдове прошли 30 ноября 2014 г. Всего в выборах приняли участие 24 электоральных конкурента - 19 политических партий, один избирательный блок («Выбор Молдовы - Таможенный союз», в который вошли Социал-демократическая партия, Партия регионов Молдовы и Народное движение за Таможенный Союз) и четыре независимых кандидата. На избирательные участки пришли около 1,8 миллиона человек или 55 процентов избирателей.

Итак, какие внешнеполитические цели ставили перед собой политические партии Молдовы? В программе **Партии коммунистов Республики Молдова** отмечается, что за время нахождения партии у власти (2001-2009 гг.) «одним из важнейших инструментов демократической и общеправовой модернизации страны был избран путь европейской модернизации. Ни одна партия, ни одно движение, находившиеся ранее у власти в Молдове, не провозглашали приоритетов такого рода. Никто и никогда не пытался органично совместить ценности европейской интеграции с открытостью к интеграционным процессам на Востоке. Для молдавских коммунистов европейская интеграция и формирование развитой и многоуровневой демократической системы – это не столько вопрос присоединения к Европейскому Союзу, сколько вопрос внутривнутриполитического выбора». [2]

Партия коммунистов – одна из немногих партий на молдавской политической сцене, которая помимо евроинтеграции, выступает за использование интеграционного потенциала СНГ, активную поддержку партнерства в гуманитарном и культурном развитии в рамках Содружества.

В преддверии парламентских выборов 2014 года ПКРМ представила свою предвыборную программу «Неподкупная власть – Достойная жизнь – Новая Молдова», одним из пунктов которой является кооперация и тесное взаимодействие экономики Молдовы с экономиками Европы и Евразийского союза. «Европейский союз хочет иметь дело с молдавским народом, развивать партнерство со страной, в которой ценят демократию, закон и стремятся к прогрессу. Молдове не нужно Соглашение с Европейским союзом, которое в спешке написано

молдавскими олигархами. Молдове нужно такое Соглашение, которое будет устраивать весь молдавский народ на долгую перспективу». [3]

На парламентские выборы 2014 г. **Либерально-демократическая партия Молдовы** представила свое видение долгосрочного развития Республики Молдова в *Плане-2020*, который базируется на четырех «китах»: качественное образование, создание новых рабочих мест, европейское будущее, построение правового государства, борьба с коррупцией. *План-2020* предусматривает, что РМ должна получить статус страны-кандидата на вступление в Европейский союз до 2017 года, а до 2020 года должна стать членом Европейского союза. До 2020 года в три раза будет увеличена финансовая поддержка со стороны Европейского союза и других партнеров, которая будет представляться непосредственно для бизнес-среды, для создания хорошо оплачиваемых рабочих мест и инфраструктуры страны. [4]

В программе **Демократической партии Молдовы** европейская интеграция Республики Молдова провозглашается абсолютным приоритетом политической стратегии. Присоединение к ЕС представляет собой длительный процесс. Изменения, которые должны быть достигнуты перед вступлением в Европейский союз, не являются бесплатным предложением, а процессом, посредством которого РМ должна стать более эффективным и сильным государством. Республика Молдова должна перенять опыт у стран, присоединившихся к Европейскому союзу за последние годы, чтобы извлечь выгоду и учиться на их ошибках. Для ДПМ европейская интеграция означает многомерную и комплексную модернизацию Республики Молдова, трансформацию Молдовы в настоящую демократическую европейскую страну.

Наряду с ростом экономических показателей благосостояния, для РМ европейская интеграция означает путь, который может объединить граждан РМ различных национальностей и различного вероисповедания, что приведет к ликвидации напряженности в нашем обществе и обеспечит прочную поддержку территориальной целостности страны.

В контексте отношений с Румынией Демократическая партия Молдовы считает, что они должны строиться на взаимовыгодной основе, взаимном доверии и равенстве. Румыния может помочь в сближении Молдовы с Европейским Союзом, но это не должно подпитывать амбиции, связанные с так называемыми «проектами по восстановлению исторической справедливости». [5]

В программных документах Демократической партии отмечается, что между европейскими устремлениями РМ и деятельностью в рамках СНГ нет никаких противоречий. Российская Федерация – это стратегический партнер Республики Молдова и отношения между двумя государствами должны быть прагматичными, основанными на общих интересах. Кроме того, Россия является важным участником переговорного процесса по урегулированию приднестровского конфликта.

Для **Либеральной партии** присоединение к Европейскому союзу - приоритетная задача. В предвыборной программе 2009 г. партия в качестве основных направлений европейской интеграции выдвигала подписание до 2010 года Соглашения об ассоциировании с Европейским союзом; получение гражданами РМ до 2010 года права на свободное передвижение в странах ЕС; присоединение Республики Молдова к Европейскому союзу в кратком и среднесрочный период за счет включения РМ в один «пакет» с западно-балканскими государствами; участие в Черноморской синергии, инициативе «Восточное партнерство» и программе добрососедства Европейского союза.

Особое внимание либералы уделяют развитию и углублению двусторонних отношений с Румынией, выступают за заключение соглашения о стратегическом партнерстве для присоединения РМ к Европейскому союзу. Из правящих партий Либеральная партия является единственной, которая выступает за присоединение к НАТО. [6]

Еще одна партия, которая поддерживает европейский курс Республики Молдова, **Национал-либеральная партия** (НЛП). В своих программных документах, НЛП выступает за создание межгосударственного союза Румыния-Республика Молдова в качестве механизма по ускорению вступления в Европейский союз и, следовательно, политическому урегулированию приднестровского конфликта. [7]

Создание межгосударственного союза Румыния - Республика Молдова основывается на идее о том, что Молдова исторически развивалась в румынском этнокультурном пространстве и в вопросах идентичности продвигается концепция «*двух государств, одной нации*». [8]

На съезде 2014 г. НЛП одобрила предвыборный призыв «*Вместе - к объединению 2018 года*». НЛП подчеркивает, что новый парламент должен быть не только проевропейским, но и прорумынским. Партия выступила с призывом к либеральным партиям Молдовы создать Либеральный блок, который стал бы «двигателем быстрой румынской интеграции» в Евросоюз, [9] что предотвратит разобщенность голосов, взаимные нападки и формирование левого антиевропейского парламентского большинства. [10]

Партия социалистов Республики Молдова, которую возглавляет вышедший из Партии коммунистов И. Додон, разработала Программу социально-экономического развития Молдовы до 2018 г. В Программе однозначно указано, что восстановление экономики может стать возможным только через привлечение ресурсов Таможенного союза, через поворот Молдовы в сторону СНГ и активное вовлечение страны в экономические программы этого объединения. [11] Партия предлагает аннулировать соглашение об ассоциации РМ с ЕС, подписанное 27 июня 2014 года.

Социалисты считают, что Молдова станет участницей Таможенного союза. Страна получит доступ к финансовым источникам инвестиций и реализации проектов в приоритетных областях (промышленность, сельское хозяйство, энергетика, транспортная инфраструктура), в том числе, в рамках Евразийского банка. [12]

Новый игрок на молдавской политической арене – **Партия регионов Молдовы**, созданная в сентябре 2011 года. Главной целью для Молдовы партия считает не вступление в Евросоюз, а заимствование европейских ценностей, демократии и стандартов. Партия Регионов заинтересована в развитии отношений с Россией, вступление в ЕврАзЭС, не отменяя при этом максимально возможное сотрудничество с Европейским Союзом. На выборах 2014 г. выступала в составе избирательного блока «*Выбор Молдовы – Таможенный союз*».

В Программе Партии регионов указывается, что «*следование курсу нейтралитета во внешней политике означает необходимость трезвой переоценки так называемой европейской интеграции Молдовы*». Партия называет себя партией «евроскептиков». Регионалы открыто заявляют об отказе от вступления в Европейский союз, как стратегической цели РМ и считают, что необходимо сосредоточить свои усилия на внутренней модернизации страны. «*Мы за европейские стандарты в судебно-правовой и политической системе, в экономике и социальной сфере, мы за безвизовый режим и свободное перемещение наших граждан по Европе, но мы против уступок национального суверенитета Брюсселю*». [13]

Многие наблюдатели расценивали выборы-2014 как референдум о векторе развития государства – в сторону европейской интеграции или интеграции в евразийский проект. Однако некоторые эксперты считают, что выбор геополитического вектора уже не актуален, и избирателей отличает более прагматичный подход к выбору кандидатов, чем в 2010 г. «*Этот рациональный подход говорит уже об уровне «взросления» избирателей и о том, что граждане станут более критичными по отношению к власти. Власть должна взять ответственность на себя, чтобы сделать жизнь людей лучше. Чтобы доступ к юстиции и социальным услугам был легче, чтобы были условия для развития мелкого и среднего бизнеса, сельского хозяйства*». [14]

По итогам выборов 30 ноября 2014 г. в парламент прошли 5 политических формирований: ПСРМ – 20,51% (25 депутатских мест); ЛДПМ – 20,16% (23); ПКРМ – 17,48% (21); ДПМ – 15,80% (19); ЛП – 9,67% (13). Как и предполагалось, основная борьба развернулась между сторонниками европейской интеграции (ДМП, ЛДПМ, ЛП) и сторонниками сближения с Таможенным союзом (ПКРМ, ПСРМ).

Партия социалистов и коммунисты набрали в совокупности чуть менее 40 процентов голосов, три либеральных партии (проевропейские) – около 45 процентов. Как и предсказывали социологи, ни одна из политических

сил в новом составе парламента не получила серьезного перевеса. В результате было сформировано миноритарное правительство ЛДПМ и ДПМ при поддержке Партии коммунистов, премьер-министром был избран К. Габурич.

Как показывают результаты социологического опроса *Omnibus*, проведенного компанией CBS-AXA в январе – феврале 2015 г., среди молдавского населения формирование миноритарного правительства в той или иной степени поддерживают менее 22% граждан, а еще 20% равнодушно относятся к этому вопросу. В то же время 57% не поддерживают или очень мало поддерживают такой вариант формирования правительства. [15]

Представители европейских структур приветствовали назначение премьер-министра К. Габурича и формирования правительства в Молдове, отметив, что «*мы с нетерпением ждем продолжения нашего сотрудничества и быстрой реализации нашего Соглашения об ассоциации на благо народа*». [16]

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сделать **вывод**, что проблема внешнеполитической ориентации находит свое отражение в программных документах политических партий РМ. Либерально-демократическая партия, Либеральная партия выступают безусловными сторонниками европейской интеграции. Демократическая партия придерживается более умеренных взглядов и считает, что не надо абсолютизировать евроинтеграцию, а главный упор следует сделать на внутренних преобразованиях в экономике и социальной сфере. Партия коммунистов, не отвергая европейскую интеграцию, высказывает идею о присоединении к Таможенному союзу. Однозначно выступают за вступление в Таможенный союз Партия социалистов и Партия регионов.

30 ноября 2014 года избиратели сделали свой выбор. Проголосовав за европейский выбор, они предоставили кредит доверия проевропейским партиям. Как партии оценят этот выбор, покажет время.

ЛИТЕРАТУРА

1. Țicu O. Peisajul politic din Republica Moldova (VIII). Partidele liberale. [On-line]: <[http://www.timpul.md/articol/peisajul-politic-din-republica-moldova-\(viii\)--partidele-liberale--56841.html?action=print](http://www.timpul.md/articol/peisajul-politic-din-republica-moldova-(viii)--partidele-liberale--56841.html?action=print)>.
2. Програма Партии коммунистов Республики Молдова. [On-line]: <<http://www.pcrm.md/ru/program.php>>.
3. «Неподкупная власть – Достойная жизнь – Новая Молдова». [On-line]: <<http://www.nm.md/content/nepodkupnaya-vlast-dostoinaya-zhizn-novaya-moldova>>.
4. ЛДПМ представила план действий до 2020 года. [On-line]: <<http://www.ipn.md/ru/politica/62513>>. Тезисы предвыборных программ кандидатов по шести ключевым направлениям. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/20092/main-points-electoral-programs/>>.
5. Предвыборный манифест Демократической партии Молдовы 2010. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/2010/docs/pdm/201010151/>>.
6. Тезисы предвыборных программ кандидатов по шести ключевым направлениям. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/20092/main-points-electoral-programs/>>.

7. Principiile programatice de bază ale Partidului Național Liberal. [On-line]: <http://pnl.md/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=45>.
8. Principiile programatice de bază ale Partidului Național Liberal. [On-line]: <http://pnl.md/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=45>.
9. В Молдове может быть создан избирательный блок партий либерального толка. [On-line]: <<http://tribuna.md/ru/2014/08/08/в-молдове-может-быть-создан-избирател>>.
10. К 2018 году НЛП обещает объединить Молдову с Румынией. [On-line]: <<http://pan.md/news/K-2018-godu-NLP-obeshiaet-obediniti-Moldovu-s-Ruminiyey/51334/>>.
11. Партия социалистов разработала Программу социально-экономического развития Молдовы. [On-line]: <<http://resurs.md/politics/4322-psrm-programma>>.
12. Партия социалистов разработала Программу социально-экономического развития Молдовы. [On-line]: <<http://resurs.md/politics/4322-psrm-programma>>.
13. Эксклюзивно: Программа Партии регионов. [On-line]: <<http://tribuna.md/ru/2011/10/04/эксклюзивно-программа-партии-регион/>>.
14. Молдавия выбрала Европу. [On-line]: <<http://www.svoboda.org/content/article/26715204.html>>.
15. Рекордное количество граждан Молдовы считают, что страна движется в неправильном направлении [...]. [On-line]: <<http://www.infotag.md/reports/770232/>>.
16. ЕС приветствует назначение премьер-министра и формирование нового правительства в Молдове. [On-line]: <http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=39992&id_type=1&lang_id=471>.

DIPLOMAȚIA PUBLICĂ: EXPRESIA OCCIDENTULUI PENTRU LUMEA ISLAMICĂ

Cezar MĂNĂSCURTĂ,

doctor în științe politice, conferențiar universitar,

Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”

Ana GÎNCU,

studentă, Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

This article includes analysis about functionality of occidental public diplomacy in the Islamic territory. It was exemplified a correlation between political interest and ability to change the foreign policy course through influence to civil society with educational, informational projects and others. It was distinguished how to apply in practice public diplomacy and obstacles that "erodes" the results. Cultural diversity is one of the basic element to identify functionality of public diplomacy.

Globalizarea reprezintă termenul cel mai întâlnit la etapa contemporană pentru a descrie mișcarea continuă, destinată susținerii conexiunii dintre popoarele lumii. Parteneriatele dintre state se realizează prin intermediul politicii externe, având ca liant diplomația tradițională și cea publică. Diplomația tradițională reprezintă relațiile internaționale stabilite oficial prin semnarea unor acorduri, tratate, iar exercitarea forței de atracție în domeniul politic se realizează datorită diplomației publice.

Diplomația publică este elementul și partea componentă a politicii externe în contextul globalizării, semnificând abilitatea de a realiza scopul contat în baza participării voluntare. Fiecare stat are o imagine pe arena politică și el devine atractiv pentru una din puterile mondiale și țintă a armei geopolitice a acestuia, drept armă servind mecanismul informațional predispus societății civile, având scopul creării unei imagini propuse – atragerea audienței străine prin promovarea unor programe strategice la nivelul politicii externe. Aceasta include susținerea guvernamentală a programelor în domeniul cultural, educațional și informațional, reprezentând pozițiile guvernelor și cetățenilor. [1]

Termenul de *diplomație publică* apare în circuitul științific în 1965, când Edmund Gullion, diplomat de carieră, creează Centrul de Diplomație Publică. Primul anunț referitor la Centrul Murrow descria practica diplomației publice drept „influențarea atitudinilor publice asupra stabilirii și realizării politicii externe.” În 1948, Congresul american a adoptat Actul american în domeniul informațional și al schimbului educațional, drept bază legislativă pentru comunicarea externă a SUA. [2]

În prezent, majoritatea ideilor despre o anumită țară asimilată de către publicul străin țin de domenii care nu pot fi sub stricta supraveghere a instituțiilor statului – cărți, programe TV, filme artistice, produse cu conotație națională etc.

Diplomația publică se manifestă atât prin intermediul oficialităților cât și a persoanelor particulare, instituțiilor ce comunică cu cetățenii altor state. Drept exemplu pentru exercitarea diplomației publice este utilizarea mass-media în perioada atentatelor din 11 septembrie 2001, când la televiziunile occidentale și islamice Osama Bin Laden apărea pentru a exprima mesajul Al Qaeda. Prin intermediul postului Al Jazeera, liderul a explicat cauza înfăptuirii actelor teroriste în New York (implicarea SUA în conflictele din Palestina, Somalia, Sudan). Astfel, el a deținut triumful față de mass-media europeană, americană, fără vreo interdicție. În urma acestor evenimente, a apărut o serie de teorii conspirative, conform cărora, actul terorist a fost înfăptuit de SUA ca pretext de a se implica în războiul din Irak, iar personalitatea lui Bin Laden este creația SUA. Apare întrebarea: „Care este interesul?”

Cert e că mesajul lui Osama Bin Laden a fost credibil pentru multe state de pe glob. În acest mod este exemplificat un model de folosire a diplomației publice de către o persoană pentru un spațiu de interes, pentru a exprima tendința acțiunilor sale și stabilirea unui curs al politicilor externe pentru statele în care a fost difuzată informația. [3]

Diplomația publică este un element pentru apărarea securității naționale ce reflectă o strategie planificată de lungă durată pe palierul relațiilor diplomatice. Aceasta, la rândul său, a ajutat SUA să învingă în Războiul Rece, prin informare, influențând națiuni întregi pentru a demonstra supremația valorilor democratice față de cele sovietice și a obține susținere ulterioară în lupta împotriva terorismului.

Făcând referire la interesul național al SUA, stat cu o geopolitică bine definită, ea își exprimă interesul pentru statele islamice în mod diplomatic, militar, social și economic. Egiptul este unul dintre recipienții asistenței SUA, primind o serie de finanțări pentru construcția apeductelor, canalizării în Cairo și rețelelor electrice. Uniunea Europeană a alocat ajutor financiar pentru susținerea agriculturii, construcția silozurilor și pentru a îmbunătăți serviciile de apă. La rândul său, Egiptul a colaborat politic și militar cu SUA, [4] până când în 2015 a semnat un acord de cooperare militară cu Federația Rusă, pentru a primi armament.

Chiar dacă se acordă ajutor financiar însemnat, orientalii nici pe departe nu au cea mai bună imagine despre Occident. Ei nu vor admite dezbateri comunitare pentru legalizarea proxenetismului sau a drogurilor, drepturile egale gender, progres tehnico-științific sau orice altă condiție cotidiană occidentală, reprezentând păcatul și calea directă către infern. Procesul de globalizare nu are un aport semnificativ pentru islam de a le infiltra noi valori morale.

Ce presupune globalizarea: modernism sau occidentalism? Care ar fi scopul Occidentului pentru a infiltra modelul democratic în statele islamice? Condiția de modernism pentru fiecare stat e diferită. Occidentalismul ar fi un proces „xeroxat,” un model preluat, o copie pe un spațiu cu valori contrapuse. Procesul de modernizare în spațiul islamic este în funcțiune, doar că nu în favoarea interesului spațiului vestic. Datorită diversității culturale nu orice națiune este flexibilă să absoarbă și să admită mișcările moderniste ale unor state, de altfel, se evaporă identitatea culturală.

Turcia este din anul 1999 stat-candidat pentru integrarea europeană. În 2005 au început negocierile pentru implementarea reformelor, dar la capitolul instituții democratice comparativ cu cel al economiei, se află pe marja secundară. Datorită religiei oficiale islamice, principiile democratice sunt în umbra societății. Președintele Turciei, Recep Tayyip Erdogan a declarat într-un comunicat de presă că femeia nu poate fi echivalată în drepturi cu bărbatul, religia a stabilit un anumit rol pentru femei – maternitatea. Președintele a mai declarat că fiecare femeie turcă ar trebui să aibă trei copii și a încercat să limiteze dreptul la avort, la pilulele contraceptive și la operațiile de cezariană, ceea ce a stârnit nemulțumirea mișcărilor feministe turcești. [5]

SUA oferă proiecte educaționale pentru Turcia (finanțează biblioteci, noi programe educative pentru tânăra generație). Zadarnice sunt aspirațiile și negocierile Turciei cu Uniunea Europeană pentru aderare la capitolul democratizare. Drepturile egale gender nu sunt promovate activ. În urma tragicului eveniment anchetat din orașul Mersin, o tânără a fost omorâtă cu cruzime de 3 bărbați într-un autocar, au apărut revolte referitoare la pericolul femeii în transportul public. Conduita bărbaților turci este inadecvată și dominatoare. Din nou a fost inclusă în evaluare petiția pentru introducerea transportului public segregat pe sexe la Istanbul. [6] În viitorul apropiat Turcia nu ar putea adera în Uniunea Europeană cu astfel de goluri sociale.

Pe lângă factorul cultural, cel politic ocupă un loc substanțial în crearea imaginii despre Occident și tendințele de utilizarea diplomației publice. Conflictul arabo-israelian este o conjunctură în care SUA recunoaște Israelul, astfel, relațiile arabo-americane se înrăutățesc și obținând inamic în persoana Palestinei. Sprijinul acordat Israelului determină complicarea relațiilor cu statele arabe. Israelul primește finanțări americane însemnate și nu trebuie să justifice modul de cheltuire a banilor.

Începând cu 1982, Statele Unite au blocat prin veto 32 de rezoluții ale Consiliului de Securitate al O.N.U. care criticau Israelul. Prin modalitățile date, Israelul are o aparență democratică înconjurată de state cu regim ostil. SUA sprijină Israelul cu ajutorul creării grupurilor *lobby* formate din evrei americani. La rândul lor, aceștia se ocupă de ghidarea politicii externe americane pentru susținerea Israelului, dar și o direcționare de succes către Orientul Mijlociu. *Lobby* au avut un aport însemnat în declanșarea războiului din 2003 în Irak. SUA oferă un suport militar însemnat, iar luptând împotriva terorismului statelor care se află în vecinătatea Israelului, obține și statul israelian inamici. Imaginea SUA în Orientul Mijlociu suferă modificări, de aceea atacuri militare contra-americanilor vor dura îndelungat cât de discutat nu ar tinde să influențeze societatea civilă prin mass-media. [7]

În conflictul intern din Siria, SUA a trimis soldați în Siria de Sud pentru a proteja cetățenii. Recrutarea și finanțarea folosite de SUA sunt unele dintre elementele aplicării diplomației publice. În timpul războiului civil din Siria vedem implicarea SUA și a Federației Ruse, pentru înlăturarea puterii proiraniene a lui Bashar Al Asad. Diplomația publică americană pierde din susținerea societății civile în favoarea diplomației ruse. Condiția americană de a instaura o nouă

putere democratică a eșuat, Rusia e aliat cu Iranul, iar Iranul, la rândul său, este inamicul înrăit al americanilor. Aceștia, susținând regimul sirian pe calea diplomației publice, au obținut retragerea trupelor militare americane.

În Afganistan are loc un război continuu după evenimentele din 2001 ale atacului terorist în New York. Ca răspuns, SUA luptă cu Al-Qaeda și talibanii, iar un număr însemnat de băștinași sunt refugiați pentru a trăi în pace. În acest caz diplomația publică este nefuncțională, conflictul armat reprezintă *puterea hard* care nu poate fi suprapusă de cea *soft*. Paradoxal, refugiații sirieni, afgani, pakistanezi se îndreaptă spre Occident, chiar dacă ei condamnă viața și valorile democratice.

În Arabia Saudită, Maroc nu găsim la populația băștinașă elementarele condiții sanitare de trai, dar acces la mass-media o au toți localnicii. În sursele date, zilnic se scrie despre intențiile dezastruoase ale SUA, dreptatea fiind de partea legilor islamice. Interesul național este primordial pentru fiecare stat, odată ce arabii se situează pe poziția contra americanilor în conflictul palestino-israelian. Este cert că câmpul informațional să ghideze societatea civilă potrivit poziției politice a statului. [8]

Crearea alianțelor și atragerea partenerilor înseamnă a-ți păstra securitatea națională. Atât timp cât ești sigur de poziția inamicilor, cât e stabilă și efectivă arma informațională, îți asiguri securitatea statală. Observăm o slabă funcționalitate a diplomației publice americane în spațiul Orientului Mijlociu. Ar fi avut aceasta o paradigmă greșită?

În Egipt, anul 2002, un jurnalist a încercat să „destereotipizeze” societatea și l-a caricaturizat pe profetul Mohamed cu o poșetă în mână sub forma unei inimi, în semn al dominației sufletești al individului. Mesajul a fost că fiecare dintre noi are un Dumnezeu care trebuie respectat. În rezultat, jurnalistul a fost demis din funcție. Anul 2012, în revista *El Jueves*, spaniolii caricaturizează profetul pe coperta unei reviste de satiră cu inscripția „Știe cineva cum arată Mohamed?” [9] Conținutul revistei era despre protestele musulmanilor față de un film antiislam și despre o caricatură a profetului din presa franceză. În 2015, revista franceză de satiră *Charlie Hebdo* caricaturizează chipul lui Mohamed și intenționează să amuze populația de extremiști religioși care se comportă violent. Religia islamică presupune interzicerea întrupării profetului Mohamed, iar atentatele teroriste au soldat morți în Paris.

Obiceiul occidentalilor de a-și exprima liber opinia nu e perceput cu respect sau reținere de islamiști. Ei au caricaturizat de-a dreptul credința orientală, ceea ce s-a soldat cu o „atmosferă sângeroasă,” pentru a nu mai umili cultura islamică. În Maldive, populația a protestat cu lozinci „Cu democrația în iad,” „Islamul va domina lumea.” Fiind de-a lungul anilor colonii ale statelor europene, acum ei își demonstrează importanța și capacitatea independentă de supremație. În jocul de șah pe arena internațională, regele energiei petroliere devine Orientul.

Samuel Huntington distinge în lucrarea „Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale” că conflictele internaționale sunt bazate pe diferențele religioase, ci nu pe cele economice. [10] Arena politică nu e doar multipolară, dar și multicivilizațională. Actualmente, echilibrul puterii se modifică, sistemul politic contemporan a căpătat o nouă formă. Elementul religios se află la baza constituirii formei de guvernare moderne, revoluționare, tradiționale etc. Acest element dă naștere educației care formează mentalitatea, care, la rândul său, construiește hotarul dintre civilizații. Ciocnirea lor conflictogenă este inevitabilă, iar construirea podului de împăcare este inadmisibil. Huntington afirmă că unica soluție pentru pace este înțelegerea liderilor mondiali. Atât timp cât „Geopolitica statelor mici depinde de geopolitica statelor mari” și valorile materiale, culturale, morale vor reprezenta fațete diferite ale unei figuri geometrice, pacea este o condiție inexistentă. Guvernele au *raison d’etat* noi, iar pentru îndeplinirea lor la etapa modernă este *puterea soft*. Multe provocări pregătesc oficialii pentru guvernele străine. Lupta cibernetică este arma principală. Informația și capacitatea de a o poziționa în lideri dominatori pentru societatea civilă străină sunt un triumf pentru atingerea scopului geopolitic.

Concluzie. Diplomația publică este expresia politicii externe pentru atingerea obiectivelor politice. Fiind examinat modul de aplicare a diplomației publice occidentale în spațiul islamic, considerăm că premisa de a o practica este inițiată de interesul național, iar rezultatul este într-o interdependență cu politicile externe ale statelor care interacționează. Analizând funcționalitatea diplomației publice în spațiul Orientului Mijlociu, concluzionăm următoarele:

- diversitatea mentalității, culturii, educației, poziției geografice distinge factori de influență pentru crearea politicii naționale și internaționale;
- modernizarea și occidentalizarea înseamnă cele două fețe ale monedei, orice stat se modernizează în funcție de valorile dominante, iar globalizarea pentru unele țări presupune absorbția unor principii străine care vor prevala și vor face să piară rădăcinile cultural-politice;
- islamiștii au ajuns la o anumită condiție de dezvoltare; religia fiind legea supremă în stat, armele diplomatice occidentale nefiind atât de funcționale;
- diplomația publică urcă pe poziția „înfrângerii” numai dacă corespunde interesul statului-țintă cu cel al statului care o aplică.

BIBLIOGRAFIE

1. Guceac I., Porcescu S. Diplomația publică – componentă indispensabilă a discursului extern în condițiile globalizării. // „Akademos,” nr. 1 (16) 2010, p. 6.
2. Legea publică nr. 80-402, Smith-Mundt. – Improving US Public diplomacy towards the Middle East, May 2004.
3. <<https://www.youtube.com/watch?v=KiKyWJRRjnU>>, accesat la 03.03.15.
4. <<http://www.dailynewsegypt.com/2014/04/07/overview-financial-aid-packages-egypt>>, accesat la 04.03.15.

5. <<http://www.ziare.com/international/turcia/declaratie-controversata-a-presedintelui-turc-femeile-nu-sunt-egale-cu-barbatii-1335235>>, accesat la 04.03.15.
6. <<http://stirileprotv.ro/stiri/international/val-de-proteste-in-turcia-dupa-ce-o-studenta-a-fost-ucisa-si-arsa-pentru-ca-a-rezistat-unei-tentative-de-viol.html>>, accesat la 05.03.15.
7. McArthur Sh. Five senators, 29 representatives included in 108 Congress Hall Shame. / Washington Report on Middle East Affairs, vol. 23, nr. 9, November 2004. [On-line]: <<http://www.wrmea.org/pdf/36-49.pdf>>, accesat la 04.03.15.
8. Edward P. Djerejian. Changing Minds. Winning Peace, A new strategic direction for U.S. public diplomacy in the arab & muslim world, October 2003. [On-line]: <<http://www.state.gov/documents/organization/24882.pdf>>, accesat la 28.02.15.
9. Spanish magazine publishes Mohammad cartoon, 27 September 2012. [On-line]: <<http://www.reuters.com/article/2012/09/27/us-protests-spain-idUSBRE88Q0NY20120927>>, accesat la 28.02.15.
10. Huntington S. P. Ciocnirea civilizațiilor și refacerea ordinii mondiale. București, Ed. „Antet,” 2007, 324 p.

SECURITATEA REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII ACORDULUI DE ASOCIERE LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Iurie RICHICINSCHI,
doctor în drept, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

If strengthening the rule of law, respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms, sustainable development and national economic potential growth, are essential elements of the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union, the consolidation of peace and stability regionally and internationally, constitutes a crucial element of this Agreement.

Niciodată în istoria modernă a omenirii nu au existat atâtea elemente de incertitudine. Amenințările complexe la care omenirea este expusă evoluează fără precedent și aici este de recunoscut, că puțini sunt capabili să întrevadă ce se va întâmpla pe termen mediu sau lung, iar ipotezele lor să fie veridice. Sistemul de apărare și securitate pe care statele occidentale îl pun la punct trebuie să fie în măsură să reacționeze de o manieră proporțională cu amenințările actuale, fiind, totodată, capabil să se adapteze rapid la noile tipuri de amenințări. [7, p. 211]

În ultimele două decenii, valorile în creștere ale componentelor noii ecuații de securitate au condus comunitatea internațională într-o epocă a insecurității strategice, într-o epocă a profundelor schimbări produse în plan regional și internațional, ce redefinesc relațiile dintre marile puteri și în care a crescut libertatea de acțiune a actorilor regionali statali și nonstatali, au creat premise care au mobilizat majoritatea statelor democratice să-și reconsidere doctrinele, politicile, strategiile și legislațiile din domeniul securității naționale, direcționându-le spre dezvoltarea unui număr și mai mare de mecanisme de cooperare.

Trăim într-o etapă deosebit de dinamică, etapă de profundă schimbare și transformare a mediului de securitate, în care s-a făcut imposibilă abordarea de tip izolaționist a modalităților de asigurare a securității, suntem determinați, tot mai mult, să ținem seama de faptul că nu putem să ne asigurăm securitatea fără cel de lângă noi și în niciun caz împotriva acestuia, în contextul cel mai larg al interdependențelor și relațiilor dintre tendințele generale și provocările specifice unui anumit domeniu de manifestare sau zone geografice. [6, p. 54]

Astfel, ideea că securitatea națională poate fi obținută într-o modalitate autonomă este una greșită, pentru că amenințările de securitate dintr-o țară pot ușor trece frontiera și destabiliza întreaga regiune, inclusiv pacea mondială. [7, p. 206] Acest lucru este și mai posibil în contextul globalizării, care sfidând teritorialitatea și granițele statelor, provoacă creșterea gradului de complexitate a amenințărilor. În acest sens, conflictul din estul Ucrainei care a provocat mii de morți, zeci de mii de răniți, care a strămutat un milion de oameni, astăzi amenință cu adevărat Europa, iar această realitate dă și mai multă importanță cooperării internaționale în materie de securitate.

Conform părerilor unor experți, pot exista mai multe soluții de răspuns la vulnerabilitățile, riscurile și amenințările de securitate. O soluție este apărarea și securitatea colectivă garantată de o organizație interguvernamentală. Altă variantă o reprezintă eforturile proprii ale fiecărei țări, cât și o a treia posibilitate o constituie apelul la societățile militare private, [4, p. 6] însă securitatea colectivă, bazată pe cooperarea între state, care de fapt, se face și mai actuală în zilele noastre, ar fi cea mai potrivită soluție.

Această stare de lucruri, a generat implicații directe ale statelor, asupra necesității conjugării unor eforturi suplimentare de coordonare a relațiilor din domeniul securității internaționale, plasându-le în vârful listei subiectelor politico-strategice abordate. Chiar și urmare constatărilor diplomatului Henry Kissinger precum că, „politica externă începe cu securitatea,” adică principala prerogativă de politică externă a statului este securitatea națională, [1, p. 151] atunci în cazul Republicii Moldova, anume dialogul politic cu Uniunea Europeană este calea necesară promovării convergenței treptate, privind aspectele de politică externă și de securitate.

Numai realizând o politică de securitate națională deșteaptă și inteligentă, Republica Moldova va putea crea starea în care ar putea să-și identifice mijloacele necesare asigurării necesităților vitale de existență, de progres și prosperitate, de afirmare, protecție și apărare, de reproducere în condiții de deplină siguranță, precum și să poată acționa neîngrădit pentru promovarea intereselor și valorilor sale fundamentale. [7, p. 204]

Astăzi, când depindem tot mai mult unii de alții, avem nevoie de solidarități împărtășite pentru a combate amenințările la adresa viitorului nostru și, în acest sens, în evoluția procesului de realizare a securității, anume politica de securitate națională este un instrument eficient de facilitare a înțelegerii și cooperării și de întărire a încrederii la nivel regional. Numai printr-o politică de securitate coerentă și transparentă, Republica Moldova își poate amplifica eforturile pentru edificarea stabilității, atât la nivel regional cât și enunța preocupările sale legate de securitatea comunității internaționale.

Evoluțiile și mutațiile tot mai evidente ale actualului mediu internațional de securitate, care se caracterizează printr-un ridicat grad de instabilitate și imprevizibilitate, au transformat Uniunea Europeană într-o forță care dispune de o capacitate politică și structurală superioară, propice consolidării echilibrului geostrategice în sfera stabilității și securității, [5, p. 56] ce acționează la nivel global pentru promovarea acestora, ducând o politică externă și de securitate comună destul de eficace, bazată pe propriile capacități de apărare.

Datorită instrumentelor pe care și le-a creat și continuă să și le creeze în vederea raționalizării mijloacelor de menținere a păcii și securității internaționale, de prevenire și gestionare a conflictelor, de prevenire și combatere a terorismului și multor altor riscuri de ordin nonmilitar, Uniunea Europeană joacă un rol major [5, p. 7] și a devenit, fără îndoială, un partener strategic pentru statele din vecinătatea sa estică. Prin asemenea abordări, Uniunea Europeană poate contribui semnificativ la realizarea unui sistem de securitate multilateral care să permită edificarea unei lumi mai prospere, mai echitabile și mai sigure.

În pofida atâtor probleme specifice, derivate din extindere, precum conflictele etnice, terorismul, controlul migrațiilor, traficul de arme, drogurile, ființele umane și altele care i-ar putea afecta funcționalitatea și stabilitatea, Uniunea Europeană găsește resursele de a se consolida și a prospera economic și social, tehnic și cultural, de a-și fortifica securitatea și stabilitatea, de a asigura combaterea eficientă a complexității și varietății riscurilor din mediul continental și global.

Acceptarea a noi state-membre, până la urmă, urmează să consolideze stabilitatea și securitatea continentului, organizația obținând capacități sporite de a umple acele „găuri negre” de pe harta regiunii, precum este și autopromovarea republică transnistreană, ce au efect destabilizator, destructurant pentru unitatea și integritatea Europei. [5, p. 57]

Ca și oricare alt stat din vecinătatea Uniunii Europene, Republica Moldova rămâne a fi vulnerabilă față de noile vulnerabilități, riscuri sau amenințări la adresa securității naționale. Ultimele pot produce degradarea calității vieții concetățenilor, pot crea situații de primejdie sau nereușită, într-o perioadă relativ scurtă de timp, sau pot constitui o amenințare de neignorare la adresa libertății de alegere a politicii guvernamentale, reprezentând, totodată, fie un mediu sau stare de lucruri, procese sau fenomene favorabile pentru neglijență, dezinteres sau criminalitate. [7, p. 216] Gestionarea, reducerea sau eliminarea surselor de tensiune cu un nivel de amenințare vizibil sau ridicat devin legate, în definitiv, de întărirea securității naționale.

Pentru a face față provocărilor secolului al XXI-lea, este nevoie atât de voință politică cât și de eforturi financiare și militare semnificative din partea statului. Intensificarea cooperării Republicii Moldova cu Uniunea Europeană pe linia politicii de securitate și apărare comună va constitui un factor-cheie în acest sens și va conduce la: consolidarea dialogului între părți cu privire la securitatea internațională și stabilitatea regională; prevenirea conflictelor și gestionarea crizelor în lume; dezarmarea, neproliferarea, controlul armelor și controlul exporturilor. La fel, impactul politicii externe și de securitate comună asupra intereselor naționale de securitate se va resimți prin: implementarea Acordului-cadru de participare a Republicii Moldova la operațiunile de gestionare a crizelor Uniunii Europene; elaborarea și aprobarea unei noi legi privind participarea Republicii Moldova la misiunile internaționale; negocierea și semnarea Acordului dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind procedurile de securitate pentru schimburi de informații clasificate; precum și va dezvolta cooperarea cu privire la regimul de sancțiuni al Uniunii Europene.

Realizarea obiectivelor stipulate în Acordul de Asociere se va materializa datorită aprobării prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 851 din 07.10.2014 a Planului național de acțiuni privind implementarea acestuia. În acest sens, vor fi utilizate forurile regionale și internaționale bazate pe interese reciproce, iar la nivel național vor fi organizate ședințe și întruniri în vederea acumulării deprinderilor de asigurare a stabilității regionale, gestionare a situațiilor de criză, dezarmare a populației și nonproliferare a armamentului. La fel, cooperarea în acest domeniu se va baza pe valori comune și se va axa pe sporirea eficacității politice.

Republica Moldova și-a propus să-și ajusteze prin platforma oferită de Acordul de Asociere politica națională de securitate și apărare cu politica de securitate și apărare comună a Uniunii Europene, amplificând eficacitatea celei

naționale, în mod special, prin participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de gestionare a crizelor, la misiunile internaționale de menținere și restabilire a păcii și securității, precum și prin stabilirea altor direcții strategice de acțiune în propriile politici de securitate, principalele domenii în care trebuie să se acționeze fiind: politic, economic, social, siguranță națională, ordine publică, apărare națională și colectivă etc.

Totodată, pentru Republica Moldova este necesară rezolvarea rapidă a conflictului transnistrean, conștientizând faptul că Transnistria poate împiedica orice fel de traseu european. Astfel, soluționarea conflictului transnistrean, care astăzi este încă departe de a fi realizabilă, iar procesul de retragere a echipamentelor și munițiilor militare rusești încă este blocat și fără nicio perspectivă, contribuie și în continuare la existența unor relații tensionate între Chișinău și Moscova și nu ne poate oferi platforma unei misiuni civile sub mandat internațional.

De fapt, conflictul transnistrean a împiedicat autoritățile constituționale ale Republicii Moldova, de la independența sa încoace, să nu dețină controlul asupra teritoriului din stânga Nistrului. Neadministrarea acestui teritoriu ocupat de forțe separatiste corupte și interconexe cu criminalitatea organizată, prezența trupelor militare străine, a numeroaselor structuri paramilitare, precum și a așa-zisei miliții, armate și securității de stat, rămâne a fi o provocare majoră la adresa securității naționale și chiar celei regionale. Tentativele de apropiere a Republicii Moldova de structurile cele mai puternice existente în prezent în lume, precum Uniunea Europeană, ar putea oferi noi perspective privind reintegrarea teritorială a țării. Măsurile de management al crizelor, elaborate de instituțiile Uniunii Europene responsabile de securitate sunt de o calitate mai înaltă și direcționate anume spre soluționarea pașnică a conflictelor.

Comunitatea internațională devine tot mai conștientă de faptul că trăim într-o lume tot mai interdependentă, din ce în ce mai complexă și adesea foarte periculoasă. [4, p. 29] În acest sens, numai eforturile comune de integrare regională ar putea, mai eficient, combate proliferarea armelor de distrugere în masă și a materialelor conexe acestora, asigura securitatea frontierelor și promova cooperarea transfrontalieră, avantaja lupta împotriva traficului ilicit de droguri, spălării banilor și finanțării terorismului, preveni și combate corupția, activitățile criminale organizate, inclusiv cele cu caracter transnațional și, nu în ultimul rând, contracararea terorismului.

Asocierea securității naționale a Republicii Moldova la standardele Uniunii Europene va oferi o accelerare în procesul de adaptare la noul mediu de securitate, va întări capacitatea de apărare colectivă și comună prin participarea directă ori contribuții semnificative, va oferi posibilitatea de participare la constituirea structurilor mixte ale forțelor de securitate, participarea la coaliția internațională de luptă împotriva terorismului și criminalității transfrontaliere, precum și va asigura acea stare, în care ne vom simți la adăpost de pericole iminente. Asemenea asociere va relansa economia națională și cooperarea economică regională, va ridica până la urmă nivelul bunăstării și calității vieții în societatea moldovenească, iar aderarea la Uniunea Europeană va fi un remediu al tuturor problemelor cu care se confruntă astăzi țara.

BIBLIOGRAFIE

1. Amstutz M. International conflict and cooperation. An Introduction to World Politics. Ed. „Brown & Benchmark,” New-York, 1995.
2. Balaban C. Securitatea și dreptul internațional. Provocări la început de secol XXI. Ed. „C. H. Beck,” București, 2006, 263 p.
3. Dolghin N., Sarcinschi A., Dinu M. Riscuri și amenințări la adresa securității României. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I,” București, 2004, 48 p.
4. Duțu P., Dinu M. Politica europeană de securitate și apărare – cadrul de manifestare și dezvoltare a intereselor de securitate națională. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I,” București, 2007, 44 p.
5. Moștoflei C., Popa V. Rolul UE în asigurarea securității globale. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I,” București, 2008, 250 p.
6. Naghi G. Securitatea europeană. Fundamentări normative și instituționale. Ed. „C. H. Beck,” București, 2010, 263 p.
7. Spațiul sud-est european în contextul globalizării.// Sesiunea de comunicări științifice cu participare internațională „Strategii XXI/2007,” 12-13 aprilie 2007. Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I,” București, 2007, 312 p.

DIMENSIUNI CONCEPTUALE ALE SECURITĂȚII ÎN RAPORT CU SISTEMELE INTERNAȚIONALE

Alexandru BURIAN,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Ludmila NOFIT,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The aim of this article is to highlight the role of security throughout human history and to evaluate the relationship between this concept and international systems. Security represents a domain of huge interest which has been studied for a long time and it keeps to ask questions regarding to its dimensions. According to international relations theories and researches, nowadays security covers many spheres of activity which constitute important aspects of life. In this order, the international community must be update to every challenge and problem which could be considered a threat to security.

Sistemul de relații internaționale a evoluat odată cu instituirea statului-națiune ca actor politic, dar și subiect de drept internațional. Concomitent, s-au dezvoltat noi principii care stau la baza actualei ordini mondiale, printre care menținerea și asigurarea securității naționale și internaționale. În vederea stabilirii rolului și locului securității în raport cu sistemul actual de relații internaționale este nevoie de o analiză profundă a acestor concepte, din punctul de vedere al evoluției istorice a relațiilor dintre state.

Concomitent cu evoluția sistemului internațional, a evoluat și securitatea, căpătând variate dimensiuni și semnificații pentru actorii politici. Stanley Hoffman, renumitul cercetător occidental, a ținut să atenționeze că trăim într-un sistem internațional ce se deosebește de cele din trecut nu doar prin amploarea sa, dar și prin trăsături care merită un studiu teoretic și empiric. În continuare, autorul menționa că „natura acestui sistem este originală, iar viitorul său este neclar” [5, p. 271]. Trebuie să recunoaștem că în acest sens Hoffman are dreptate, este foarte vag și imprecis încotro se îndreaptă comunitatea mondială pe fundalul crizelor politice și economice, intensificarea conflictelor, atacurilor teroriste, o serie de amenințări care pun în pericol securitatea individuală și a statului per ansamblu.

Dacă în timpul „războiului rece” situația politică, dar și ordinea mondială era mult mai clară, cine și de partea cărui bloc politic-militar este, atunci, odată cu căderea „cortinei de fier” și dispariției Uniunii Sovietice, lumea este asaltată de amenințări fără precedent. Și aceasta nu se datorează faptului că societatea internațională ar fi fost în siguranță, ideea e că existau doar două supraputeri care dețineau un număr suficient de arme nucleare pentru a distruge întreg globul pământesc. Trebuie de precizat că niciuna dintre aceste supraputeri nu era motivată să-și atace adversarul, chiar dacă ambele s-au pregătit neîncetat pentru o confruntare nucleară.

Potrivit aceleiași logici, Kolodziej susținea: „Deși fiecare se pregătea pentru un Armageddon nuclear, fiecare făcea în aceeași măsură eforturi pentru a coopera cu rivala pentru a preveni un război nuclear accidental, neintenționat sau involuntar.” [7, p. 24]. Unii specialiști prevăd lucrurile mult mai pesimist, precum că vom învidia siguranța aparent previzibilă a „războiului rece”. Aceștia proiectează un viitor departe de a fi unul sigur, cu o abundență tot mai mare de centre de putere statale și nonstatale, fără ca cineva dintre ele să poarte o anumită responsabilitate pentru ordinea internațională. Alți politologi, precum Huntington, prevedeau un viitor sumbru, cauza principală fiind ciocnirea dintre civilizații, unde elementul definitoriu este religia și cultura, aspecte mult mai sensibile, care pot determina statele la o luptă conflictuală, chiar militară.

Întrebarea privind natura securității este pe cât de simplă, pe atât și de generală: „securitatea este condiția sau starea în care o entitate este sigură de supraviețuirea sa.” [4, p. 79]. Însă, la o analiză mai profundă cu referire la ceea ce a însemnat securitatea pentru diferite state în diferite etape ale istoriei, aduce drept dovadă că securitatea nu a avut și nu are un înțeles comun pentru toată lumea. Însuși Buzan afirma cu certitudine, că securitatea era studiată prin prisma problematicei puterii, lucru care a condus la un concept „subdezvoltat și incomplet.” [2, p. 17].

Un alt aspect privind securitatea în sistemul actual de relații internaționale constă în susținerea sau negarea rolului statului ca actor politic principal. Această dispută a luat amploare pe măsura evoluției raporturilor dintre entitățile internaționale, dar și a apariției noilor amenințări și riscuri la adresa securității, unde se mai adaugă și capacitatea statului de a contracara sau minimaliza efectul acestor probleme. Pornind de la abordarea conceptuală a securității din perspectiva obiectului de referință a acesteia, Kolodziej evidențiază patru niveluri de analiză conform Tabelului 1.

Astfel, *nivelul interstatal* prezintă ca actori principali – statele și OIG-le, iar relațiile dintre acestea îndeplinesc funcții de securitate și mijloacele de interacțiune dintre ei pot lua forma unor măsuri de constrângere. Referitor la următorul nivel, *cel sistemic*, în centrul atenției sunt plasate statele, iar natura interacțiunii dintre acestea este una predispusă spre violență și amenințări și, desigur, poartă un caracter coercitiv.

Tabelul 1. Dimensiunile securității și securității internaționale din perspectiva statului.

Niveluri de analiză	Actori principali	Sfera relațiilor dintre actori
Interstatal.	State și organizații interguvernamentale (OIG-uri).	Relațiile bilaterale sau multilaterale dintre state: funcții de securitate și bunăstare ale statului; ONU, NATO etc.; schimburile dintre actori sânt coercitive.
Sistemic.	State.	Așteptarea la violență sau amenințări coercitive în rezolvarea diferendelor interstatale; schimburile dintre actori sânt coercitive.
Actori transnaționali și rolurile lor în societatea civilă internațională: dimensiuni economice și sociopolitice.	1. <i>Economici</i> : state; actori economici, inclusiv corporații multinaționale, OIG-uri și organizații non-guvernamentale (ONG-uri)	1. Piețe globalizatoare și răspîndirea tehnologiei și inovației; schimburile dintre actori sunt voluntare și noncoercitive.
	2. <i>Sociopolitici și culturali</i> : state, OIG-uri, ONG-uri, indivizi și grupuri.	2. Programe umanitare; schimburi educaționale/culturale; atacuri teroriste etc.
Intern.	State, indivizi, grupuri, asociații, corporații și actori transnaționali.	1. Statul ca amenințare la adresa libertăților civile și a drepturilor omului. 2. Statul ca protector. 3. Regimurile și impactul lor asupra intereselor de securitate ale altor state. 4. Regimurile și securitatea internațională. Schimburile dintre actori sunt un amestec de coerciție și noncoerciție.

Sursa. Kolodziej E. Securitatea și relațiile internaționale. Iași: „Polirom,” 2007, p. 54.

În continuare, Kolodziej prezintă un *alt nivel* al cărui actori principali sunt ONG-le, OIG-le, corporații multinaționale, dar și indivizi, grupuri și, nu în ultimul rând, statele. Remarcăm că, în cazul lor, raportul de relații în termeni de securitate se deosebește de cel precedent, fiind unul preponderant voluntar și noncoercitiv. Probabil, aceasta rezultă din obiectivele urmărite de actorii respectivi: schimburi comerciale, de tehnologii și inovație, programe umanitare etc. Deși autorul a ținut să includă în sfera relațiilor dintre actori și atacurile teroriste, a căror scopuri deseori au o tentă politico-social-culturală.

Și ultimul nivel de analiză îl cuprinde pe *cel intern*, care vizează nemijlocit statele, indivizii, precum și grupurile, corporațiile și actorii transnaționali. În cazul de față, statul joacă un rol dublu: ca amenințator și protector al drepturilor și libertăților civile ale omului. Iar natura relațiilor dintre actorii acestui nivel comportă un caracter mix de constrângere și nonconstrângere. Totodată, apare și problema regimurilor de stat și impactul acestora asupra intereselor de securitate ale altor state. De fapt, toate acestea semnalează, după cum susține și cercetătorul, dependența reciprocă a actorilor statali și nonstatali privind problema utilizării forței pentru a obține ce-și doresc.

O abordare din prisma diferențierii nivelurilor fenomenului de securitate o putem distinge și în lucrarea lui Pîntea I., în viziunea căruia „securitatea reprezintă rezultatul conjugat al eforturilor tuturor cetățenilor țării, tuturor organelor de administrare și conducere, locale și centrale, a instituțiilor și organizațiilor, cu aplicarea tuturor forțelor și resurselor aflate la dispoziția statului (uniuni de state, comunități mondiale) în vederea asigurării libertăților și drepturilor prosperării societății, națiunii și statului ca atare.” [8, p. 50]

În accepțiunea autorului, primul nivel, de bază, este securitatea națională, care ține de garantarea integrității teritoriale și independenței statale, precum și crearea unor astfel de condiții, care ar asigura posibilitatea dezvoltării prospere a statului, societății și cetățenilor săi. Al doilea nivel este securitatea regională, în cadrul căreia Pîntea susține crearea într-un spațiu geografic concret a condițiilor care ar garanta conviețuirea pașnică a subiecților acestei zone, echilibrul intereselor naționale ale acestora și ale forțelor de influență externe. Totodată, autorul consideră că în conformitate cu aceste condiții, fiecare entitate a acestui spațiu va putea să-și realizeze propriile strategii de securitate, fără a aduce prejudiciu intereselor naționale ale celorlalți. Și ultimul nivel identificat de autor este securitatea globală, care este mult mai cuprinzătoare și face referire la crearea și asigurarea condițiilor egale și acceptabile pentru toți membrii comunității internaționale și, în același timp, ar exclude riscurile și amenințările cu caracter global îndreptate împotriva întregii populații și generațiilor viitoare.

O viziune mai critică asupra acestor trei niveluri a securității este expusă de profesorii americani, B. Buzan și O. Waever, în versiunea cărora nivelul național și global sunt „două extreme” care predomină studiile de securitate. Autorii consideră că securitatea națională, de exemplu, securitatea Franței, în sine nu este semnificativă din punctul de vedere al studiului analitic. Deoarece „dinamica securității este în mod inerent relațională și securitatea niciunei națiuni nu este independentă” [1, p. 43]

Cât privește securitatea la nivel global, după cum susțin autorii, aceasta se referă mai mult la o aspirație, decât la realitate. Buzan și Waever susțin că lumea nu este strâns integrată în materie de securitate, excepție sunt marile puteri sau supraputeri și doar anumite probleme vor fi reflectate la acest nivel în majoritatea țărilor lumii. Contrar acestor două niveluri, cel regional unește suficient de aproape statele, încât securitățile lor nu pot fi interpretate în mod izolat una față de alta. După cum afirmă cercetătorii, nivelul regional este acel stadiu unde cele două extreme privind securitatea națională și globală interacționează și unde majoritatea acțiunilor se desfășoară.

Politologul american Hoffmann, la fel, a manifestat un interes pentru a cerceta conceptul de securitate, atenționând că „cauzele insecurității sunt acțiunile altor state, inclusiv și a indivizilor din interiorul regimului.” [5, p. 314] Hoffmann sugerează cum poate fi realizată securitatea, făcând referire la acțiuni unilaterale sau negocieri și compromisuri care reduc amenințările din exterior. Simultan, autorul remarcă că acesta fiind departe de a înlocui competiția permanentă cu ceva asemănător unui cod comun de abținere de la utilizarea forței.

În context, Hoffman își expune opinia vizavi de importanța de a face deosebirea dintre conceptul de securitate comună și colectivă. În accepțiunea sa, securitatea colectivă are ca rezultat angajamentul tuturor statelor de a se coaliza împotriva unui agresor. Scopul este identic cu cel al securității comune, care constă în protejarea unui stat și a cetățenilor săi de amenințările externe violente, prin intermediul unei acțiuni colective, care presupune sacrificarea suveranității și renunțarea la dreptul de a recurge la război și la dreptul de a rămâne neutru. Elementul distinctiv dintre aceste două concepte este metoda, în măsura în care ea urmărește descurajarea agresiunii prin amenințarea cu sancțiuni colective. Autorul are și o explicație corespunzătoare: *„În această schemă utilizarea forței este fie un delict, fie o sancțiune. Conceptul securității comune, așa cum este definit de Comisia Independentă pentru Dezarmare și Securitate, încearcă, pe de altă parte, să se îndepărteze de orice utilizare a forței.”* Cu toate acestea, Hoffmann ține să remarce că modelul securității comune pe departe nu este unul sigur. Astfel, utilizarea forței și amenințarea cu forța sunt aplicate în ciuda interdicției prevăzute în Carta ONU. Hoffman enumeră și factorii care conduc la crearea unei astfel de situații, printre care: intensitatea conflictelor ideologice; ambiguitățile criminale ale autodeterminării; eterogenitatea statelor, slăbiciunea și corupția regimurilor. Toate acestea nu fac decât să suprimă „caracterul comun” și să rămână o aspirație pentru comunitatea internațională.

În cele din urmă, putem constata că cel ce deține puterea, în sensul extins al acestui concept, acela și dictează regulile de joc. Securitatea în sine reprezintă mai mult decât o stare de liniște și încredere în contextul lipsei oricăror pericole și amenințări. Cercetarea sistemică a acestui concept a permis să evidențiem mai multe niveluri de analiză, începând cu cel global, regional și finisând cu cel intern sau interstat. Toate aceste abordări demonstrează cât de cuprinzător și complex este fenomenul securității. Iar atributele acestuia, precum actorii sau subiecții de referință, spațiul de acțiune, natura relațiilor de colaborare, lipsa sau absența forței coercitive etc., de fapt, relevă trăsătura multidimensională, specifică și unui sistem internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Buzan B., Waever O. Regions and powers. The structure of international security. London: Cambridge Studies in International Relations, 2003, 600 p.
2. Buzan B. Popoarele, statele și teama. Chișinău: „Cartier,” 2000, 386 p.
3. Buzan B. Rethinking security after Cold War.// „Cooperation and conflict,” vol. 32, 1997, p. 5-28.
4. Ghica L. A., Zulean M. Politica de securitate națională. Iași: „Polirom,” 2007, 326 p.
5. Hoffman S. Ianuș și Minerva. Eseuri asupra teoriei și practicii politicii internaționale. Chișinău: „Știința,” 1999, 418 p.
6. Huntington S. P. Ciocnirea civilizațiilor. Iași: „Antet,” 1997, 320 p.
7. Kolodziej E. Securitatea și relațiile internaționale. Iași: „Polirom,” 2007, 431 p.
8. Pinteă I. Identificarea pericolelor existente și probabile pentru interesele naționale de bază ale Moldovei.// „Securitatea și apărarea națională a Republicii Moldova,” Institutul de Politici Publice, Chișinău: „Arc,” 2002, p. 33-65.

POLITICI DE INTEGRARE A REPUBLICII MOLDOVA ÎN SPAȚIUL EUROPEAN DE CERCETARE-INOVAR

Cristina MANEA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Teodor POPESCU,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article examines innovative development policies in the process of integration of the Republic of Moldova into the European research and innovation area. The authors highlighted the main characteristics of the national innovation system and emphasized the role and importance of implementing reforms in the innovation domain. The status of associated country to the Horizon 2020 Programme provides new development opportunities to the Republic of Moldova and opens new perspectives towards the reformation of the system, including institutional reforms, the modification of the funding mechanisms and support to innovation. In conclusion, the accession to the European research and innovation area of the Republic of Moldova represents an objective of economic development of the country by implementing new technologies.

Dezvoltarea inovațională a Republicii Moldova reprezintă elementul-cheie în procesul de transformare a societății, de ajustare a condițiilor de dezvoltare economică la standardele europene și racordare la necesitățile interne.

La baza dezvoltării, coordonării și stimulării activității în sfera inovării, în Republica Moldova, se află actele normative în vigoare: Codul cu privire la știință și inovare, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 259-XV din 15 iulie 2004, Legea nr. 138-XVI din 21 iulie 2007 cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare, Acordul de parteneriat între Guvern și Academia de Științe a Moldovei, Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate” ș. a.

Sistemul național de inovare se constituie din entitățile care colaborează în vederea transformării cunoștințelor în rezultat materializat-practic. În literatura de specialitate sistemul național de inovare este tratat ca rețeaua de agenți sau instituții din interiorul țării, de asemenea, resursele și interacțiunea dintre acestea, care determină în final fluxul cunoștințelor și a tehnologiilor în scopuri inovaționale. [1] În Republica Moldova sistemul de inovare este determinat de totalitatea instituțiilor care au tangențe cu activitatea de inovare: Guvernul, agenții/companiile de stat, întreprinderile inovatoare, institutele de cercetare, universitățile, laboratoarele, parcurile științifico-tehnologice, incubatoarele de inovare, instituțiile financiare care asigură finanțarea activității de inovare, consumatorii producției inovaționale etc.

Parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare sunt veriga care asigură consolidarea întregului sistem de inovare, prin facilitarea interacțiunii între structurile statale și entitățile private de inovare. Procesul de creare a infrastructurii de inovare în Republica Moldova este coordonat de Agenția pentru inovare și transfer tehnologic a Academia de Științe a Moldovei, care la ora actuală monitorizează activitatea parcurilor științifico-tehnologice și a incubatoarelor de inovare.

Astfel, sistemul național de inovare în Republica Moldova reprezintă totalitatea organismelor instituționale, resurselor (intelectuale, materiale, financiare) și rețelelor de transfer tehnologic. Consolidarea tuturor elementelor sistemului, prin sprijinirea instituțiilor, majorarea volumului de finanțare bugetară, stimularea cercetătorilor și dezvoltarea infrastructurii de inovare ar genera o evoluție rapidă a dezvoltării economice prin inovare și transfer tehnologic.

Activitatea inovațională, prin implementarea politicilor de dezvoltare tehnico-științifică, de inovare și transfer tehnologic, constituie unul dintre cele mai importante instrumente de promovare a reformelor, ce ar facilita procesul de dezvoltare și integrare europeană a țării.

Sporirea calității vieții, ameliorarea condițiilor de muncă a cetățenilor prin activitatea de inovare este un deziderat al Uniunii Europene la care ținde și Republica Moldova. Calitatea vieții crește datorită aportului cercetării și inovării în toate domeniile vieții sociale: asistența medicală, transporturile, serviciile digitale și dezvoltarea a numeroase produse și servicii noi etc. [3]

În această direcție, Uniunea Europeană abordează o nouă orientare a politicii de cercetare-inovare, prevăzută în Strategia Europa 2020. O parte componentă a acestei orientări este inițiativa „O Uniune a inovării,” care are drept obiectiv stimularea și accelerarea procesului de inovare în Uniunea Europeană, în condițiile în care capacitatea de inovare, de producere a noilor tehnologii, de investiție în sfera inovării, va fi în creștere la nivel global. Reducerea decalajului în materie de noi tehnologii, servicii și procedee față de liderii mondiali, cum ar fi SUA, Japonia, Coreea de Sud, a constituit principalul obiectiv al adoptării unei noi strategii regionale în domeniu.

Principalul instrument de finanțare a inovării în Uniunea Europeană, ca parte esențială în implementarea inițiativei

„O Uniune a inovării,” este noul Program-cadru pentru cercetare și inovare pentru perioada (2014-2020) – ORIZONT 2020. [4]

Comisia europeană a lansat, în perioada 1984 - 2013, șapte programe-cadru de susținere a cercetării-inovării (PC1-PC7). Programul Orizont 2020 este al 8-lea program și a fost lansat în anul 2014, cu un buget de aproape 80 de miliarde de euro, pentru o perioadă de 7 ani. Finanțele sunt repartizate pentru trei piloni de dezvoltare și trei instituții cu competențe în domeniul cercetării-inovării. Cei trei piloni sunt: *exceleșța științifică, menținerea poziției de lider în sectorul industrial* (prin investirea în domeniul tehnologiilor generice și industriale, accesul la finanțarea de risc, inovarea la nivelul IMM-urilor) și provocările societale - în vederea protejării libertății și securității Europei și a cetățenilor săi. Cele trei instituții care se vor bucura de suportul financiar al programului sunt: Centrul Comun de Cercetare, Institutul European de Inovare și Tehnologie și activitatea de cercetare desfășurată în cadrul Tratatului Euratom.

Acest Program este deschis nu numai pentru statele membre ale Uniunii Europene, dar și pentru statele care au legături economice și geografice strânse cu UE. Astfel, pot să se încadreze statele aflate în curs de aderare, statele potențiale candidate la aderare și statele selectate de UE, care au capacitatea de implementare a Programului.

Republica Moldova a devenit stat asociat al programului Uniunii Europene Orizont 2020 prin semnarea Acordului între Republica Moldova și Uniunea Europeană privind participarea RM la Programul-cadru al Uniunii pentru cercetare și inovare (2014-2020) - Orizont 2020 (în continuare Acord) la 01 iulie 2014.

Comisarul European pentru Cercetare, Inovare și Știință, Máire Gheorgan-Quinn, a menționat: „Acordurile semnate sunt benefice atât pentru țările semnatare cât și pentru Uniunea Europeană. Cooperarea sporită în domeniul cercetării și inovării va crea noi oportunități pentru creștere, competitivitate și locuri noi de muncă în toate economiile noastre. Asocierea la Orizont 2020 va facilita mobilitatea celor mai buni oameni de știință, va consolida sistemele naționale de cercetare și va permite țărilor semnatare să se integreze în Spațiul European de Cercetare.” În acest context, se poate afirma că pentru Republica Moldova semnarea acordului reprezintă un pas important spre reformarea cadrului național de dezvoltare a sferei științei și inovării, dezvoltare economică a statului prin crearea noilor locuri de muncă, implementarea noilor tehnologii, echilibrarea nivelului de dezvoltare la standardele europene și mondiale.

Prin semnarea Acordului, entitățile juridice din Republica Moldova au obținut dreptul de a participa la Programul Orizont 2020 cu aceleași drepturi și condiții aplicabile entităților create pe teritoriul Uniunii Europene. Aceasta este o oportunitate de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, instituțiilor de cercetare, ONG-urilor, instituțiilor publice, care sunt implicate în mod direct în activitatea de cercetare, inovare și transfer tehnologic. Astfel, esența programului constă în faptul că prin implementarea proiectelor finanțate se facilitează interacțiunea între mediul de afaceri și mediul de cercetare.

Acordul de asociere a Republicii Moldova la Program s-a aflat la baza creării Comitetului de Cercetare și Inovare Moldova - Uniunea Europeană, care facilitează procesul de implementare a Programului și de dezvoltare a cooperării în domeniul cercetării-inovării. Considerăm, că instituirea Comitetului este o punte inegalabilă de realizare a interacțiunii între instituțiile europene și cele naționale de profil și va reprezenta principalul mecanism de examinare și monitorizare a mersului implementării clauzelor Acordului. În acest scop, prin dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 30-d din 4 aprilie 2014 a fost creat Comitetul Național „Orizont 2020.” Comitetul Național a monitorizat procesul de negociere a asocierii Republicii Moldova la Program, iar în prezent coordonează racordarea legislației naționale în domeniul cercetării-dezvoltării la standardele europene, asigură susținerea participării entităților eligibile la Program, acordă suport informațional etc.

În vederea implementării Programului UE „Orizont 2020” și ajustarea cadrului național de dezvoltare a sferei științei și inovării la condițiile europene, la cerințele economiei de piață, este indispensabilă reformarea întregului sistem național: de finanțare a domeniului inovațional, a cadrului legislativ și instituțional de implementare a politicilor în domeniu, a mecanismelor naționale de susținere a sectorului privat în implementarea noilor tehnologii, de dezvoltarea infrastructurii inovaționale etc.

Principala instituție națională în gestionarea și repartizarea resurselor financiare destinate finanțării sferei inovaționale este Academia de Științe a Moldovei, atribuție delegată de Guvern prin Acordul de Parteneriat între Guvern și Academia de Științe a Moldovei. Volumul finanțării bugetare a inovării în Republica Moldova este de aproximativ 10 milioane lei, acordate pentru proiecte de transfer tehnologic și dezvoltarea infrastructurii de inovare. Sistemul de finanțare, realizat prin intermediul Agenției pentru Inovare și Transfer Tehnologic al AȘM, reflectă o creștere graduală a mijloacelor alocate pentru acest domeniu, însă mecanismul de finanțare a proiectelor de transfer tehnologic 50/50 (finanțare bugetară și cofinanțare) este puțin eficient, având în vedere interesul scăzut al mediului privat de implementare a noilor tehnologii, inexistența unei platforme permanente de cooperare a mediului de cercetare cu businessul și volumul mic de finanțare.¹

Dezvoltarea afacerilor inovaționale în Republica Moldova prin implementarea obiectelor de proprietate intelectuală în vederea obținerii unui profit reprezintă un alt obiectiv al reformelor în sistemul național de inovare. Consolidarea afacerilor inovaționale poate avea loc doar prin crearea condițiilor favorabile de dezvoltare, realizate prin acțiuni concrete din partea statului: implementarea unor noi strategii de atragere investițională și majorarea exporturilor, crearea condițiilor de concurență loială pe piață, eradicarea corupției, perfecționarea mecanismelor naționale de susținere a afacerilor inovaționale etc.

Fortificarea capacităților competitive naționale pe piața europeană prin intermediul inovațiilor reprezintă un mo-

¹ *Opinia autorului*

tiv temeinic de revizuire a *strategiei de management inovațional*, care ar avea drept rezultat creșterea indicatorilor de dezvoltare economică, inclusiv prin intermediul implementării proiectelor de transfer tehnologic. Conceptualizarea și aplicarea unor noi politici de management inovațional la nivel de companii/întreprinderi private ar genera noi verigi de consolidare a procesului de inovare în Republica Moldova. În asemenea condiții, împrumutarea și implementarea tehnicilor europene de management inovațional ar facilita, după părerea noastră, procesul de depășire a crizei economice a statului, având în vedere că experiența europeană ne vorbește de practici bune în acest domeniu.

Reformarea mecanismului instituțional și legal de susținere a dezvoltării inovaționale este o altă prerogativă națională. Așadar, unul dintre obiectivele prevăzute în Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate” presupune reformarea Agenției pentru Inovare și Transfer Tehnologic în instituție publică, fondată de Guvern, în calitate de structură implementatoare a politicilor inovaționale. [5] Reformarea AITT urmează să aibă loc după modificarea Codului cu privire la știință și inovare, care va prevedea un nou mecanism de implementare a politicilor în sfera științei și inovării, prin descentralizarea sistemului cercetării-dezvoltării-inovării și redistribuirea funcțiilor în domeniu, care la ora actuală aparțin în exclusivitate Academiei de Științe a Moldovei.

În concluzie, vom menționa că aderarea Republicii Moldova la spațiul european de cercetare-dezvoltare-inovare este un deziderat al implementării politicilor de reformare a domeniului la nivel național, care vor servi drept premisă a dezvoltării unei economii durabile și competitive la nivel regional. Neelie Kroes, comisar european responsabil de concurență, afirmă că „*concurența determină societățile să investească în cunoaștere și în inovație și le obligă să rămână adaptabile, eficiente și eficace.*” În aceste circumstanțe Republica Moldova este obligată să se reorienteze la noile necesități și condiții de dezvoltare pentru a se putea integra pe piața regională (și, de ce nu, mondială?), în condițiile în care dispune de potențial intelectual care ar putea fi valorificat la maximum.

BIBLIOGRAFIE

1. Lundvall B.-A. National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter, 1992, pag. 404.
2. Eșanu V. Infrastructura inovațională: perspective de dezvoltare. // Revista „Intellectus,” nr. 1/2014, pag. 52.
3. „Cercetare și inovare,” Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2014, pag. 3. [On-line]: <http://europa.eu/pol/index_ro.htm>.
4. Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului-cadru pentru cercetare și inovare (2014-2020) - Orizont 2020. // „J.O.” L 347, 20.12.2013, p. 104.
5. Strategia Inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate,” pct. 73.

POZIȚIONAREA REPUBLICII MOLDOVA ÎN ULTIMELE TENDINȚE ȘI STRATEGII ÎN BRANDINGUL DE ȚARĂ

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Doina GHERMAN,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The difference between what a country is, how it likes to be perceived and how it is in fact seen abroad is sometimes large. International public opinion makes a critical difference to the success of a country's business, trade and tourism efforts, as well as its diplomatic and cultural relations with other countries.

This article brings forth the latest tendencies in nation branding strategy, and some good examples of government-sponsored programs designed to inform or influence public opinion and individual target audiences, comparisons to other countries, trends over time, strategic in sights which can be applied in Moldova.

Secolul al XX-lea, care a succedat marile revoluții franceză și americană, având la bază principiile umaniste comune de libertate, egalitate și stat de drept, a fost marcat de destrămarea marilor imperii: habsburgic, otoman, britanic, francez, spaniol, portughez, belgian, olandez și, mai recent, – cel sovietic. Acest fapt a dus la emergența pe harta politică a multor state noi: în 1919 – erau 69 de state, în 1949 – 95 de state, iar în 2011 – 195 de state. Divizarea și redefinirea geo-politică nu se va opri aici, susține Wally Ollins, specialist în nation branding. [1] Istoricii susțin că istoria, limba,

religia, teritoriul, sportul, cultura și restul sunt cele care alcătuiesc sentimentul de identitate națională și că identitatea națională face ca o națiune să existe. Prin contrast, Roger Cohen constată în articolul său: „When fear breaks” („New York Times” din 9 iunie 2011): „Statul-națiune pare un vestigiul al secolului al XIX-lea, o idee perimată care sfidează logica, dar revoluția tehnologică vine să elimine toate granițele.”

Diferența dintre cum suntem în realitate, cum vrem să fim văzuți și cum suntem de facto văzuți din afara țării este uneori destul de mare. Diplomația publică este programul sponsorizat de guvern, creat pentru a informa sau influența opinia publică a societății din alte țări. În una din ședințele Congresului, kongresmanul american Henry Hyde afirma că „percepțiile publicului străin au consecințe domestice.” Cu toate acestea, scopul principal al diplomației publice este de a acumula sprijin de la publicul extern pentru politicile interne. Pentru a fi eficientă, diplomația publică trebuie să lucreze nu numai pe timp de pace, dar, mai ales, în vremuri de conflict. De fapt, în perioadele de conflict, câștigul sprijinului extern este chiar imperativ.

Diplomația publică se ocupă de influențarea opiniilor publice, de formarea, executarea politicii externe a unei țări și cuprinde dimensiuni ale relațiilor internaționale dincolo de diplomația tradițională, inclusiv cultivarea de către guvern a opiniei publice în alte țări, interacțiunea grupurilor private și de interese dintr-o țară cu cele dintr-o altă țară și fluxul transnațional de informații și idei. Diplomația publică are drept scop promovarea interesului de stat prin înțelegerea, informarea și influențarea publicului străin. Pe lângă activitatea guvernamentală, diplomația mai presupune și activitatea organizațiilor non-profit responsabile de forța de muncă, business și cercetare.

Bunurile vehiculate de către diplomația publică sunt bunuri intangibile: valori precum democrație, drepturile omului, statul de drept. Pentru a încorpora orice valori în conștiința generală, cu care majoritatea publicului vizat se identifică, este nevoie de o strategie și de un efort constant. Doar încorporând obiectivul într-o valoare unanim asimilată sau legând materializarea unui scop general de obiectivul urmărit, societatea poate fi sensibilizată pentru realizarea acestuia din urmă, așa precum a acționat Martin Luther King, care în discursurile sale a legat obținerea drepturilor pentru cetățenii afro-americani de însăși existența și confirmarea democrației proverbiale americane. O altă tactică de adoptare a scopurilor mai înguste de către mase este oferirea unei alternative extreme în opoziție cu scopul urmărit, dintre care populația ar alege în mod firesc scopul în locul soluției radicale. În cazul lui M. L. King, alternativa la recunoașterea drepturilor cetățenești ale afro-americanilor rămânea numai alăturarea la organizațiile rasiste extremiste, precum Ku Klux Klan.

Promovarea propriei imagini de țară ar fi mai simplă dacă publicul nu ar fi atât de omogenizat, însă în condițiile globalizării și revoluției tehnologice, când lumea digitală este un forum deschis întregului public, nu se mai poate separa publicul intern de cel extern. [2] Însă, pe lângă bariera de limbă cu care se vor confrunta practicienii când vor examina diseminarea mesajului lor, un alt factor de luat în considerație este și necesitatea de a construi punți pentru a contracara asimetria culturală; fără a ține cont de aceasta, tensiunile dintre publicul domestic și cel străin vor crește. Prin urmare, este necesar un echilibru între abordarea unui public omogenizat de era digitală, ținând însă cont de asimetria culturală a diferitelor audiențe la care ajunge un mesaj.

Marketingul bunurilor private este diferit de promovarea bunurilor (valorilor) publice, cu care operează diplomația publică, acest fapt însă nu înseamnă că guvernul (sectorul public) este singura entitate cu drept de a se ocupa de diplomația publică; businessul responsabil, cercurile academice și de cercetare și organizațiile nonguvernamentale ar putea fi înscrise și motivate să participe printr-un proces competitiv. Discursul diplomației publice trebuie să fie comunicat prin dezbateri și discuții (feedback) decât prin monolog tipic de comunicare a mesajelor. Într-un sens mai larg, practica ministerului afacerilor externe și misiunilor diplomatice în interacțiunea cu grupurile societăților civile și comunitățile altor state, demonstrează că evoluția reprezentării diplomatice a atins un nou nivel. Reputația unui stat este una dintre principalele surse de putere ale unei națiuni. Crearea identității sau proiecția imaginii, sintagme care nu înseamnă nimic altceva decât noua terminologie „nation branding,” cu alte cuvinte, a atins cote sporite și înainte de definirea activității diplomației publice ca atare. Globalizarea este deja o realitate în manufactură, externalizare (outsourcing), cercetare și dezvoltare, turism, agricultură, materii prime, domeniul financiar-bancar, educație, cultură, sport, gastronomie și industrii creative. Țările care se bucură de un brand de națiune competitiv în cadrul societății postmoderne sunt acele țări, a căror cultură și idei sunt mai apropiate de normele internaționale și a căror credibilitate este imputernicită de promovarea unor politici în concordanță cu valorile promovate la nivel internațional. Un amestec de factori raționali și emoționali referitori la o națiune creează un răspuns în conștiința individuală. Țările cu un brand puternic sunt în avantaj în competiția de a atrage investiții străine, turiști și de a vinde brandurile proprii în afară. Competiția are rațiuni economice, dar lupta se dă în mințile oamenilor: statele se luptă pentru un loc în memoria colectivă.

Deseori însă actorii nestatali, de exemplu, grupurile de crimă organizată pot schimba percepția despre o țară într-un mod imprezvizibil și mult mai dramatic decât ani de campanii de nation branding. Prin urmare, banii și posibilitățile unui stat nu asigură neapărat imaginea nepătată a acestuia în fața publicului de o importanță critică din afară. [3] Acest fapt demonstrează importanța dezvoltării unor strategii de coordonare și centralizare a direcțiilor de acțiune cu politicile implementate. Coordonarea și controlul au fost mereu mai ușoare în regimurile nondemocratice, pentru că nu există spațiu de manevră pentru concurența de piață și toate inițiativele sunt absorbite de aparatul central.

Țări mici și mari, în egală măsură, fie cu regimuri democratice sau autoritare, și indiferent de localizarea geografică – toate au demonstrat un interes sporit pentru activitatea diplomației în crearea unui brand pentru țara lor. Nu toate țările au început intensificarea lucrului la brandul de țară motivate de evenimente neprevăzute. În fiecare caz au fost evoluții specifice, de ordin intern sau influențe din afară. În cazul Olandei, de exemplu, diplomația a ajutat la absorbi-

rea șocului comunității internaționale cu privire la legile adoptate privitoare la eutanasiu, avort și droguri, care puneau serioase întrebări de etică.

Există uneori mari diferențe între felul în care un stat e perceput și felul în care dorește să fie perceput de către comunitatea internațională; rolul diplomației este de a reduce diferențele dintre cele două percepții. România, de exemplu, a mizat pe activitatea guvernamentală, coordonată cu eforturile sectorului public în construirea unei imagini de țară favorabile aderării la Uniunea Europeană, iar Polonia – în cazul eforturilor pentru aderarea la UE și NATO.

Beneficiile indirecte ale aderării sunt numeroase, printre cele mai importante putem enumera: stabilitatea socială, securitatea și prosperitatea economică; prin urmare, majoritatea țărilor în tranziție se implică, în mod firesc, în campanii de nation branding. În regiuni caracterizate de un proces sporit de interdependență politică și economică, precum și de un nivel înalt de interconectare la nivelul societăților civile, diplomația publică a devenit esențială în purtarea unor relații diplomatice armonioase.

Alți actori internaționali, precum organizațiile nonguvernamentale și companiile supranaționale desfășoară campanii globale, eficiența cărora a atras atenția guvernelor multor state care încearcă să opereze în rețelele internaționale de o complexitate sporită, și se confruntă adesea cu aceleași provocări de ordin social și de responsabilitate etică. Prin urmare, în domeniul diplomației diferite tipuri de actori pot învăța lecții vitale unii de la ceilalți.

Deși diplomația publică este percepută drept un instrument al „soft power”, aceasta poate urmări o varietate de obiective în câmpul dialogului politic, comerțului și investițiilor străine, stabilirea de legături cu grupurile societății civile, dincolo de grupurile de opinie, dar și scopuri „hard power” precum managementul alianțelor, prevenirea conflictelor sau, dimpotrivă, intervenția militară. Activitatea diplomației publice se aseamănă cu propaganda în sensul în care încearcă să convingă publicul să creadă o anumită informație, dar se deosebește de aceasta prin faptul că diplomația presupune și ascultarea feedback-ului publicului, deci este o comunicare bidirecțională, nu unidirecțională. Comunicarea în diplomație acceptă pluralismul, dar și faptul că receptorii nu sunt actori pasivi, ci pot investiga mai departe informația oferită, pot formula obiecții și observații, precum și concluzii.

Practica de branding a unei națiuni include un efort mult mai mare și mai coordonat, care nu se limitează la activitatea diplomatică. Branding-ul este doar inițiat de practicieni (diplomați), dar este un fenomen care mobilizează forțele unei națiuni întregi și care poate contribui la promovarea imaginii în afara țării. Acesta este motivul pentru care miniștrii afacerilor externe și-au exprimat interesul pentru branding: comunicarea cu publicul extern este înainte de toate o chestiune de aplicare a principiilor relațiilor internaționale. Această tendință este un răspuns la proeminența crescândă a identităților statale, dar și la efectul globalizării – asupra omogenizării comunității internaționale, însoțită de fenomenul opus de fragmentare culturală. Națiunile moderne arată tot mai mult unele ca altele, urmând repede tendințele care dau rezultate în materie de branding, dar dacă există un lucru mai rău decât confundarea brandului țării noastre cu un altul (Moldova-Maldives), este ca brandul de țară să ocupe ultimele locuri în sondaje. Din fericire, acesta nu este cazul Republicii Moldova, care se bucură de un loc de mijloc (60 din 125), cel puțin, în clasamentul Nation Brands Index, al specialistului în branding-ul de țară Simon Anholt. [4] În linii generale, e important de înțeles că pentru practicienii diplomați spre deosebire de practica din marketing, lumea nu este doar o piață de bunuri și valori, ci și o densă rețea de comunicare transnațională, multistratificată.

Pe de altă parte, eficiența diplomației rezidă în recunoașterea și acceptarea limitelor. La lansarea unei campanii de diplomație publică este important să recunoaștem că aceasta nu va constitui în mod izolat un factor decisiv în a determina percepțiile străine. Limbajul arhitecților brandingului de țară se aseamănă cu cel al specialiștilor de marketing, în abordarea proactivă și entuziastă. Nu în mod surprinzător brandingul a atras, în primul rând, națiunile mici și cele aparent „invizibile” pe plan internațional, sau pe cele a căror reputație lăsa de dorit. Potrivit formulei lansate pentru prima dată de Simon Anholt, rating-ul brandului de țară rezidă din proporția amestecului a 3 factori: strategie, substanță și acțiuni simbolice. Strategia este cunoașterea aspectului ce anume reprezintă națiunea, conștientizarea faptului unde se află ea actualmente și unde vrea ea să ajungă, precum și planificarea modului în care ea ar putea ajunge acolo. Substanța este executarea eficientă a acestei strategii în termeni de activitate economică, legală, politică, socială, culturală și educațională – reforme și inovații reale, investiții, politici noi care vor aduce cu sine progresul dorit. Acțiunile simbolice reprezintă niște procese prin care guvernul exemplifică substanța, de exemplu: Estonia a declarat dreptul de acces la internet ca fiind unul dintre drepturile umane. Lipsa vreunui element al ecuației poate conduce spre un efect negativ pentru brand de țară. Prin urmare, formula: strategie + substanță (fără acțiuni simbolice) conduce la anonimitate; strategie + acțiuni simbolice (fără substanță) conduce la incoerență și propagandă; iar strategie (fără substanță și acțiuni simbolice) rezultă în acțiuni repetitive, fără înregistrarea vreunui progres, prin urmare, un cerc vicios cu irosire de resurse. Deși în aparență redundant, e necesar să precizăm că formula acțiuni simbolice (fără substanță și strategie) duce la eșec.

Brandingul de țară accentuează identitatea unei națiuni și reflectă aspirațiile acesteia, dar nu poate muta percepția generală departe de realitățile sociale existente. Astfel, diplomația și brandingul sunt complementare. Arta constituirii imaginii de țară ține în mod esențial de reformarea imaginii interne despre o țară, astfel încât țara care a beneficiat de un rebranding să iasă în evidență. Dacă este făcută corect, rebranding-ul unei țări conduce la îmbrățișarea noii imagini de către națiune. În constituirea imaginii de țară, diplomația trebuie să țină cont mai mult de tendințele generale decât de problemele de pe ordinea de zi. Este vorba mai mult despre reducerea concepțiilor greșite, crearea bunelor impresii și convingeri despre țară și de menținerea bunelor relații, decât de fabricarea unei imagini. Practicienii trebuie să dezvolte relații bune pentru a beneficia de informații din surse credibile în timp util, în mod contrar, vor fi mereu puși în situația de a reacționa și de a rezolva problemele atunci când apar, fără a avea însă o viziune pe termen lung sau fără a avea o coordonare strategică a eforturilor. În concluzie, accentul se pune mai mult pe atragerea interesului favorabil al

publicului străin, decât pe vinderea unui mesaj, pe reciprocitate și stabilirea unor relații stabile decât simple campanii motivate politic, pe construirea încrederii pe termen lung decât satisfacerea unei nevoi imediate. Astfel, construirea relațiilor cu actorii societății civile din alte țări înseamnă facilitarea relațiilor dintre organizațiile nonguvernamentale de acasă și cele din străinătate. Diplomații vor deveni treptat mai familiarizați cu acest tip de muncă, și pentru a lucra mai bine, ei vor trebui să susțină și inițiative nonguvernamentale, să colaboreze cu actori neoficiali și să beneficieze de expertiză locală în cadrul și în afara ambasadelor.

Liberalizarea accesului la informație a transformat cetățenii în observatori independenți și participatori asertivi în politica internațională, astfel încât ministerele de externe trebuie să ia în considerare grijile și necesitățile comunităților formate din oameni de rând și au motive întemeiate să o facă. Creșterea explozivă a numărului actorilor nonstatali în ultimul deceniu, influența crescândă a mișcărilor de protest transnațional și retorica noilor media au restricționat oarecum libertatea de manevră a diplomaților oficiali. Actorii statali neoficiali s-au dovedit a fi extrem de abili și capabili să mobilizeze suportul maselor la o viteză care a surprins birocrății politici. Mulți diplomați sunt confuzi când vine vorba de societățile civile imprevizibile, care lansează adevărate provocări; munca cu oamenii de rând este grea, mai ales pentru practicienii diplomați care sunt obișnuși să opereze cu cercul lor profesional.

Cultura diplomației tradiționale se erodează treptat și lasă locul noii diplomații care poate face față noii paradigme impuse de revoluția informațională. Perspectiva dominantă în serviciile diplomatice îi alocă individului un rol predominant pasiv, însă acest aspect este pe cale să se schimbe. Creșterea în importanță a „soft power” testează flexibilitatea diplomaților la maximum, materializându-se în tranziția către complexitatea sporită a procesului multilateral de comunicare și de decizie și operarea cu mulți actori ai afacerilor externe; asumarea de riscuri calculate odată cu abandonarea iluziei controlului asupra inițiativelor [5] și mânăuirea unor noi tehnici de infiltrare în identitatea colectivă a publicului vizat, necunoscute de către fostele generații de practicieni.

BIBLIOGRAFIE

1. Olins W. Place Branding. [On-line]: <<http://wallyolins.com/video/me-on-nation-branding/>>, accesat la 19.03.2015.
2. Teslik L. H. Nation Branding Explained. [On-line]: <<http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776>>, accesat la 20.02.2015.
3. Teodor S., Moraru V. Imaginea de țară în contextul strategiei de branding.// Materialele Conferinței științifice naționale „Societatea contemporană în viziunea tinerilor cercetători. Provocări, contribuții, perspective,” AȘM, Chișinău, 2010.
4. Anholt S. Nation Brand Index. [On-line]: <<http://www.simonanholt.com/Research/research-introduction.aspx>>, accesat la 12.02.2015.
5. Joseph S. Nye. What China and Rusia don't get about soft power. [On-line]: <<http://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia-dont-get-about-soft-power/>>, accesat la 10.03.2015.

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE ÎN CONDIȚIILE INTEGRĂRII EUROPENE

Orest TĂRĂȚĂ,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Mariana IAȚCO,
doctor în științe politice, lector superior,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This paper is regarding the characteristic of evaluation in public policies in the new democracy and the impact of public policies to the European integration. The evaluation of public policies is an instrument of public decision and quality of democratic governance. The objective evaluation of public policies in Moldova can provide and develop public administration reform to European norms and requirements. This article aims to reflect on the concept of evaluation and its methodology. The character of public policy evaluation is multidimensional and is considered an indicator of governance.

Evaluarea politicilor publice reprezintă un domeniu de cercetare aplicativă a cărui finalitate este de a evalua utilitatea și raționalitatea intervenției publice prin aplicarea unui set de tehnici și metode utilizate din diferite domenii ale

științei sociale. Dezvoltarea evaluării politicilor publice a fost motivată de preocuparea constantă de a determina care trebuie să fie rolul sectorului public în societate. Generalizarea statului bunăstării prin creșterea cheltuielilor publice a intensificat dezbaterile asupra folosirii resurselor publice și a rezultatelor acestora.

Abordarea evaluării politicilor publice s-a realizat din perspective diferite cu aplicarea diverselor metodologii. Aproximativ prin anii '30 ai sec. al XX-lea în Statele Unite începe utilizarea termenului de evaluare a politicilor publice în cadrul științei politice și mai precis – în domeniul analizei politicilor publice ca un cadru teoretic de referință.

În sens amplu, a evalua semnifică a emite o judecată critică despre o situație determinată, însă folosirea amplă a acestui termen și dificultatea de a delimita obiectul său de analiză a provocat complexitatea definirii termenului și a elementelor referitoare evaluării. În acest sens, în continuare vom analiza definițiile abordate ale evaluării politicilor publice din perspectiva mai multor autori. Unul dintre autorii dedicați studiului evaluării politicilor publice T. Dye susține că evaluarea politicilor este analiza obiectivă și științifică a efectelor pe termen scurt și lung al politicilor, atât asupra grupurilor sociale sau situațiilor pentru care s-a elaborat politica, cât și asupra societății, în general. În cadrul acestei definiții observăm că evaluarea politicilor publice presupune obiectivitate și argumentare științifică asupra efectelor unei politici publice.

Un alt autor, Ruthman, afirmă că evaluarea politicilor se referă la aprecierea programelor/politicilor ce presupun folosirea metodelor științifice pentru a măsura executarea și rezultatele programelor/politicilor pentru a fi utilizate în luarea deciziilor publice. [2, p. 46] Prin urmare această definiție pune accentul pe utilitatea evaluării politicilor în cadrul procesului decizional din sectorul public. În această ordine de idei, o altă definiție este susținută de către autorul Patton prin faptul că evaluarea politicilor publice constă în culegerea sistematică de informații asupra activităților, caracteristicilor, rezultatelor unei programe destinate unui grup țintă, pentru a reduce incertitudinile, a îmbunătăți eficiența și luarea deciziilor în funcție de ce se face cu programul și pe cine afectează politica publică. [3, p. 57]

Toate aceste definiții abordează emfaza în valorificarea a posterioare a rezultatelor politicii sau programului, evaluarea urmează după planificare. Totuși considerăm că evaluarea trebuie, în afară de această, să se ocupe de analiza design-ului politicii, sistemelor de gestiune și monitorizare și procesului de executare a politicilor și programelor desfășurate, deoarece toate aceste elemente condiționează rezultatele politicilor. Prin urmare, definirea evaluării politicilor publice întrunește diferite tipuri de activități care trebuie să răspundă unei evaluări: analiza conceptualizării și designului politicii publice, implementarea și valorificarea utilității acesteia.

Dezvoltarea acestui domeniu de cercetare nu a fost unul liniar, ci mai degrabă produsul unor abordări realizate din diferite perspective cu diverse obiective. Prin urmare, pentru a înțelege conjunctura abordărilor teoretice a evaluării politicilor publice ar fi necesar să ne adresăm contextului istoric în care aceasta s-a dezvoltat. Cercetarea originii și evoluția evaluării politicilor publice, precum și încadrarea acesteia într-o dimensiune istorică presupune evidențierea factorilor care au contribuit la studiul evaluării politicilor:

1. Schimbarea ideologică, politică și socială care a avut loc pe parcursul ultimului secol.

2. Extinderea programelor publice destinate bunăstării sociale.

3. Perfecționarea tehnicilor de cercetare socială și utilizarea lor în studiul problemelor social-economice.

Toți acești factori sunt cei care au provocat și impulsionează aplicarea metodelor de evaluare pentru analiza politicilor publice. Astăzi reformele administrației publice din Republica Moldova, ca proces de schimbare instituțională, necesită utilizarea evaluării politicilor publice prin dezvoltarea procedurilor, tehnicilor, metodelor pentru a obține intervenții publice mai eficace și eficiente în procesul de guvernare democratică. O provocare pentru administrația Republicii Moldova constituie implementarea acestui domeniu de evaluare a politicilor publice, care este foarte recent și, în afară de această, insuficient dezvoltat în cadrul autorităților publice. Așadar, evaluarea se transformă într-un element indispensabil în cadrul elaborării politicilor publice și ca cerință la procesul de integrare europeană:

- modernizarea administrației publice din Republica Moldova, în special prin reformarea acesteia, a necesitat căutarea și folosirea instrumentelor de gestiune publică mai flexibile și cu o capacitate mai amplă de interacțiune cu mediul extern;

- necesitatea de a controla deficitul resurselor publice și, prin urmare, de a justifica eficiența măsurilor de intervenție în sectorul public și privat;

- procesul de integrare europeană a Republicii Moldova și, prin urmare, posibilitatea de a beneficia de fondurile structurale europene impun exigențe în aplicarea corectă a acestora. În acest sens, la nivelul Uniunii Europene s-au conturat 5 criterii folosite în cadrul evaluării: relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și sustenabilitatea;

- procesul de descentralizare politico-administrativ și crearea rețelelor de ONG-uri cu competențe de monitorizare și control ale acțiunii publice, cu scopul de a evita dublările și risipirea resurselor publice;

- conștientizarea unui nou concept de cetățenie, în cadrul căruia cetățeanul este perceput ca „client” al serviciilor și beneficiilor publice. Astăzi, amplificarea participării cetățenilor în viața publică presupune evaluarea ca un mijloc de comunicare și de legitimare a acțiunii publice.

În studiul dezvoltării și implementării evaluării politicilor se constată rolul determinant al sectorului public ca motor principal și context pentru majoritatea activităților de evaluare. În acest proces de introducere și extindere a evaluării, se observă formularea abordărilor metodologice pentru a evalua un program, variind de la cei care iau ca referință obiectivele enunțate și cei care încearcă să măsoare progresul, fără obiectivele propuse. [4, p. 255] Astfel, constatăm următoarele abordări metodologice ale evaluării:

- **modelul bazat pe obiective** utilizează ca referință obiectivele politicii evaluate pentru a face măsurări comparative, între ceea ce s-a intenționat inițial și realizările efective obținute. Reperele obiectivelor permit să definească

și să delimiteze modificările date și cunoștințele despre acestea ghidează alegerea variabilelor în funcție de analiza și criteriile utilizate. Această abordare, de asemenea, a fost extinsă și în prezent este una dintre cele mai aplicate, cel puțin, la nivelul Uniunii Europene;

- **modelul necentrat pe obiective** depășește abordările anterioare, considerând drept obiect al evaluării toate efectele provocate de către politica publică și nu numai cele care sunt stabilite inițial în formularea politicii. Având pentru evaluare ca referință efectele produse realmente și determinate, analiza în cazul dat devine mai puțin seacă și mai completă, ținându-se cont și de realitatea existentă complexă;

- **modelul descriptiv** sistematizează informația în care evaluatorul încearcă să elaboreze inventarul efectelor unei intervenții publice. Acest model oferă o listă în care se contabilizează efectele și variațiile înregistrate de o politică publică. În acest sens, se înregistrează toate variațiile, însă nu se apreciază amplitudinea efectelor politicii, evaluatorul nu face altceva, decât să genereze informații și date;

- **modelul clinic** nu se referă numai la înregistrarea informațiilor, ci și la explicarea motivului pentru care un obiectiv stabilit a fost un succes sau un eșec al politicii publice. În acest model, spre deosebire de cel descriptiv, evaluatorul acordă prioritate mai multor parametri care să corespundă obiectivelor prezentate de politica publică, încercând să răspundă întrebărilor de tip cauză-efect;

- **modelul normativ** explică mai profund fenomenul evaluării. În acest model evaluarea nu prezintă numai aprecierile și explicațiile prin asumarea obiectivelor date în politica publică, ci, dimpotrivă, apelează la valori care sunt folosite drept referințe pentru măsurarea rezultatelor observabile. În demersul acestui model evaluarea politicilor publice capătă un caracter de dezbatere politică și normativă;

- **modelul experimental.** Aplicarea acestui model este mult mai ambițioasă, fiindcă implică modelarea acțiunii publice, ceea ce face posibilă realizarea experimentelor asupra realității sociale. În acest model autoritățile publice ar trebui să evalueze un program nou, supunându-l experimentării înainte de a-l face extins asupra întregii populații. Astfel, se detectează existența corelărilor explicabile între cauze și efecte, ceea ce testează cele mai bune soluții care pot fi aplicate la nivelul întregii societăți.

Pornind de la modelele prezentate, se pot deduce unele aspecte comune asupra conceptului de evaluare:

- implică ansamblul sistematic de informație asupra unui amplu grup de variabile: realizări, rezultate, impacte, procese de gestiune și executare;

- este o tehnică de analiză ce utilizează instrumente de cercetare socială;

- se realizează pentru că este utilă pentru grupul care o solicită: autorități publice, cercetători, think-tank-uri, societatea civilă;

- furnizează informație ce permite satisfacerea unei ample game de obiective, precum reducerea de incertitudine asupra mersului politicii, facilitează luarea deciziilor publice și contribuie la informarea analitică;

- încearcă să reconcilieze interesele tuturor celor afectați de politica publică și să implice în implementarea optimă pe toți beneficiarii politicii date.

În ansamblu, toate aceste modele presupun funcții diferite ale evaluării, care marchează și continuă să influențeze relația complicată care există între științele sociale și evaluarea politicilor. În acest sens evaluarea îndeplinește un șir de funcții, precum generarea de informații, controlul administrativ de legalitate și financiar, raționalizarea luării deciziilor publice, îndrumări de reformă a practicilor administrației publice și formarea celor implicați în desfășurarea politicilor publice.

Evaluarea se realizează pentru ca rezultatele sale să fie utilizate, prin urmare, trebuie să producă informație utilă pentru toți cei care participă în politica publică și, în mod principal, pentru destinatarii săi. În această ordine de idei, vom detalia funcțiile evaluării. Astfel, controlul administrativ se referă la funcționarea internă a serviciilor publice și nu la aspectele externe sau la efectele acțiunii publice asupra societății. Controlul public al legalității încearcă să verifice, dacă cheltuielile realizate se ajustează mandatelor parlamentare, în timp ce controlul financiar se referă la fluxurile de cheltuieli considerate ca costuri ale acțiunii publice. Evaluarea politicilor este un control mai amplu decât cel al legalității și se extinde la toate aspectele activității economico-financiare a autorității supuse controlului, însă fără a ține cont de obiectivele urmărite prin intervenția publică dată. Cu alte cuvinte, acest tip de control verifică dacă resursele s-au utilizat corect și, conform legilor publice, fără a valorifica eficacitatea și efectele acțiunii publice. De obicei, aceste verificări se realizează prin intermediul curților de conturi sau inspecțiilor.

În ceea ce privește evaluarea concepută ca un procedeu de creare și obținere a informației, care servește pentru a facilita luarea deciziilor și a aprecia diferite alternative. În acest sens, evaluarea oferă informația necesară pentru a decide dacă o politică trebuie continuată, extinsă sau, dimpotrivă, trebuie finalizată. Unii autori denumesc acest tip de evaluare evaluare sumativă.

Evaluarea, ca mijloc de formare a celor implicați în politica publică, impune un proces de învățare și un instrument pentru a îmbunătăți cunoașterea celor implicați în propriile politici și programe. Cei responsabili de politici învață să le administreze și să le adapteze necesităților de moment și de context, care se modifică în mod constant. Acest tip de analiză este, de asemenea, denumit evaluare formativă. Prin urmare, evaluarea are o dublă semnificație: de control social și politic al acțiunii publice și se adresează, pe de o parte, garantării îndeplinirii obiectivelor stabilite și, pe de altă parte, îmbunătățirii eficienței și eficacității gestiunii publice, ca un proces continuu de învățare și formare a funcționarilor implicați în politicile publice.

Încorporarea practicilor de evaluare, fie de tip intern sau extern, în cadrul administrației publice constituie o strategie a sectorului public, ca actor cu capacitatea de a acționa asupra obiectivelor economice și sociale, ce permite

creșterea eficienței și eficacității, sustenabilității și stabilității politicilor publice. În acest sens, este vorba de o schimbare ce afectează nu numai parametrii sau normele organizațiilor, ci și ansamblul de atitudini, imagini și activități ce corespund gestiunii publice.

Dezvoltarea procedurilor și formelor organizaționale sunt factori-cheie pentru a genera o informație de calitate, care să permită coordonarea luării de decizii de către funcționarii de top și îndeplinirea obiectivelor politicilor. În acest proces de reformă capătă un rol esențial cunoștințele și abilitățile pentru aplicarea și dezvoltarea tehnicilor de evaluare din partea autorităților publice.

Obiectivul evaluării, în acest sens, este de a produce mecanisme necesare pentru continuarea procesului de reformare a administrației publice către o gestiune mai eficace și eficientă într-o societate democratică, care solicită transparența în gestiunea resurselor publice, îndeosebi, în contextul descentralizării politico-administrative din Republica Moldova.

Evaluarea politicilor publice este, în mod special, o cultură, un mod de a înțelege administrarea și gestiunea publică. Prin urmare, este ceva mai mult decât o tehnică sau cerință legală.

În finalul acestui articol putem susține, că ceva timp în urmă evaluarea politicilor în Republica Moldova se identifica cu controlul și auditul, astăzi însă este acceptată ideea, că funcția principală a evaluării nu este exclusiv de a verifica dacă resursele prevăzute au fost aplicate corect sau dacă normele existente au fost respectate, ci și de a valorifica oportunitatea și utilitatea unei politici publice. Evaluarea, înțelesă în acest mod, constituie un instrument al factorilor de decizie întru îmbunătățirea eficienței și eficacității acțiunilor publice, ceea ce implică perfecționarea bunei guvernării și practicii democratice din țara noastră.

BIBLIOGRAFIE

1. Thomas R. Dye. Understanding public policy. Prentice Hall, 1995, 342 p.
2. Ruthman Leonard. Evaluation research methods: a basic guide. Sage, University of California, 1980, 280 p.
3. Patton Michael. Evaluation Approaches and Techniques. George Washington University, 1995, 310 p.
4. Profiroiu Marius. Politici publice: teorie, analiză, practică. Ed. Economică, București, 2006, 319 p.

HATE SPEECH IN ON-LINE MEDIA OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Rodica RUSU,
PhD, Associate Professor,
Academy of Public Administration

Ion BAMBULEAC,
Lawyer, member of the National committee
„No Hate Speech Movement Moldova,”
MA, Academy of Public Administration

SUMAR

Un torent de xenofobie, intoleranță și discriminare inundă spațiul cibernetic: discursurile de ură care circulă pe Internet tind să se transforme într-o formă superioară de încălcare a drepturilor omului, cu consecințe grave atât pe Internet, cât și în afara Internetului. Faptul că expresiile de ură circulă printre tinerii prezenți pe Internet, și că acestea sunt încurajate, justificate și favorizate, a devenit o problemă îngrijorătoare pentru societatea actuală.

In multicultural societies, which are characterized by a variety of cultures, religions and lifestyles, it is sometimes necessary to reconcile the right to freedom of expression with other rights, such as the right to freedom of thought, conscience and religion or the right to be free from discrimination. This reconciliation can become a source of problems, because these rights are all fundamental elements of a “democratic society.” [1, p. 3]

Hate speech is a relatively new concept in the context of protection of human rights and often is treated in terms of incitement to discrimination. Particularly this concept of hate speech can be viewed as a speech for attacking, humiliating or even discrediting a person on grounds of race, nationality, gender, social, sexual orientation and any other criterion. The difference between hate speech and any other message is highlighted by the fact that in a hate speech the only dominant message is hatred of a person or a group of people based on the criteria discussed above.

The Council of Europe’s Committee of Ministers’ Recommendation 97(20) on “hate speech” defined it as follows: “The term “hate speech” shall be understood as covering all forms of expression which spread, incite, promote or

justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including: intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin.” [2] In this sense, “hate speech” covers comments which are necessarily directed against a person or a particular group of persons. In this context, the European Court of Human Rights is dealing with cases concerning incitement to hatred and freedom of expression. [3]

Cyber security and the Internet, along with the mass media began to play an important role in general human habitat. The issue of cyber security is included on the agenda of the European Commission and other EU stakeholders both national and supranational and of course, the countries of the Eastern Partnership.

Ideologists of humanitarian law agree that the online space and mass media can become and have already become, subjectively, a form of war and a way of psychological manipulation of the enemy.

The recent events in Ukraine are the most relevant evidence and conclusive arguments in favor of the fact that online space and mass media can also be used for personal gain, real and direct consequences can arise depending on the disseminated information. In the narrow sense, hate speech in the online environment may result in comments posted on social media or opinion articles on any web platform, which contain a xenophobic and any other content that would affect the dignity of a person or an entire group of people.

In countries with developed democracy such as the United States, hate speech in the online environment is prevented and sanctioned. [4, p. 117] Moreover, the online environment is monitored by bodies with special expertise in combating hate speech in online media. For example, special departments from CIA. CIA through their action of combating hate speech in online media can prevent in initial stage of phenomenon of international terrorism. Any case of hate speech can be reported instantly by any web user with a simple click, the report on the case will be sent to the competent authority to combat hate speech and for the person who denounced the case full confidentiality will be assured.

In Europe, there are opinions that combating hate speech in the online environment and sanctioning it would seriously limit the freedom of expression guaranteed by Article 10 of the European Convention on Human Rights. [5] On the same note, it is argued that combating hate speech in online media would generate web space censorship by government authorities. The advocates of this position overlook the rule that applies to any civilized society based on the principle of respect for human rights which reads as follows: “The rights of a person ends where another person’s rights begin.”

If we take another look at the European Convention on Human Rights a legal counter-argument can be found, which appears in Article 17 prohibition of abuse of law, this article outlines not only the limit to free speech but also the limit of the government action in the context of hate speech, that government action does not degenerate into unwarranted censorship. [5] States Parties to the European Convention on Human Rights should take into account both articles as a whole when it comes to qualifying and sanctioning hate speech in online media.

The Law of the Republic of Moldova on freedom of expression contains the definition of hate speech that carries the following meaning: “Any form of expression that provokes, propagate, promotes or justifies racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or any other forms of hatred based on intolerance.” [6]

Hate speech can be seen as the cause, and the effect of this cause is hate crime, which is criminally convicted in Moldova, according to the Criminal Code, Art. 176 Violation of Citizens’ Equality of Rights Hate speech occurs increasingly in our environment, making it not only a legal issue but also a social issue. The science of law is a mobile and growing with the change of social relations to regulate the social relations arising. The axiom becomes evident when addressing the legal aspects of hate speech. Therefore, the legal basis of matter can be found in Article 4 (b, c) of the Law on assuring equality, which assigns the worst forms of discrimination as:

- supporting discrimination through mass media;
- display of discriminatory messages and symbols in public places. [7]

Thus, the first case to be noticed in this respect was *Oleg Brega vs. <privesc.eu>*, where the portal lost the case and was accused for the hate speech against people reputed or who truly are homosexual and for insulting the plaintiff by failure to moderate the chat on its site *<http://privesc.eu>*. The portal was forced to post on its first page public excuses to the plaintiff, as well as the operative part of the court judgment. The plaintiff also obtained MDL 5.000 for moral damage. [8] Another case is *Genderdoc-M vs. the bishop of Balti and Falesti, Marchel*. In such case, the judge ordered the bishop to disclaim the information and to apologize, as well as to pay moral damage in amount of MDL 10.000 and court fees (approx., MDL 12 thousand). Among other precedents, we could mention the Decision of 16.10.2014 issued by the Council for Preventing and Eliminating Discrimination and Ensuring Equality vs. General Media TV (Publika TV) and Hristofor Ciubotaru, as well as the decision of 13.10.2014, on the racial statements in the political speech of Renato Usatii, who used insulting words against Romani people. [9, p. 56; 10]

Today, Moldova perceives the hate speech in the light of the antidiscrimination law, the victims being especially homosexual people. It is important to mention that the categories protected by the antidiscrimination law (different kinds of minorities) are more exposed to hate speeches than others, because a law protects them. Speeches related to a category falling under the protection of the antidiscrimination law shall be deemed as incitement to discrimination/hate speech and shall be sanctioned, while speeches related to an unprotected category shall fall under the freedom of expression.

We have competent authorities in combating cybercrime for example special department of prosecutor’s office in Republic of Moldova, informational technology and crime investigations section, however what is missing in the soci-

ety is mutual respect and respect for another's personality. Any limitations, legal provisions are firstly born at a moral and social norm and only if not respected becomes a rule of law under threat of coercive force of the government. Impunity for hate speech and hesitation of political actors create a fertile ground for discriminatory attitudes rooting inequality and prejudice.

One of the measures from civil society in this area was the launching on February 25, 2014 of the campaign No Hate Speech Movement (Moldova fără ură). The project aims to combat racism and discrimination in the online environment by mobilizing young people and youth organizations to recognize and act against these human rights violations. Launched in Europe, the campaign will be carried out by young people, youth support government's institutions. [11]

The change for the better in society depends on each of us and whether that will stand before all things, no sanctions or mechanisms would be required to prevent hate speech in the online environment. Our society is not ideal for preventing and combating hate speech in the online media, we suggest to create an authority that would be responsible for collecting, reporting hate speech cases at the moment when hate speech occur, recording these cases similar to the way it happens in EU member states or the USA model that was presented above.

BIBLIOGRAFIE

1. Weber A. Manual of hate speech. Council of Europe Publishing, 2009.
2. Recommendation no. R 97(20) of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on "hate speech," 30 October 1997.
3. Factsheet on hate speech. European Court of Human Rights. November 2014. [On-line]: <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf>.
4. Herz M., Molnar P. The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses. Cambridge University Press, 2012.
5. European Convention on Human Rights. [On-line]: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>.
6. Law no. 64/23 April 2010, on Freedom of Expression in Republic of Moldova. [On-line]: <http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/FOE_lege_ro.pdf>.
7. Law no. 121/25 May 2012, on Ensuring Equality in Republic of Moldova. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343361>>.
8. Decision of the Supreme Court of Justice, case – *Oleg Brega vs. s* <www.Privesc.eu>. [On-line]: <http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_old.php?id=35093>.
9. Burac-Mihalachi I., Nani A. Raport privind monitorizarea activității Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității pentru perioada 2013-2014. Chișinău, 2015.
10. <<http://www.media-azi.md/en/stiri/charlie-hebdo-hate-speeches-these-days-moldova>>.
11. No hate speech în Moldova. [On-line]: <<http://nohate.md/?p=47>>.

POLITICA HARD-POWER A FEDERAȚIEI RUSE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana CEBOTARI,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Pretending to be qualified continuously as a great power, Russia aspires after the retrieval of the last state, that of Superpower. To reach its purpose, Russia used in its relations with the Republic of Moldova different pressures with political, economical and military caractere, pressures that take part from the hard power policy. so, this article examines the aspect of maintaining of the Republic of Moldova in the influence sphere of Russian Federation.

Pentru o mai bună comprehensiune a politicii externe a Federației Ruse este necesară analiza acesteia prin prisma utilizării *hard power*-ului (politica dură), realizată prin intermediul mijloacelor militare și economice cu scopul de a exercita presiune. [5; 6] Astfel, pentru a-și realiza obiectivele propuse, Federația Rusă utilizează o serie de măsuri tradiționale sau *hard power*, cum ar fi acțiunile militare și sancțiunile economice.

Un aspect al *hard power*-ului rusesc poate fi considerată prezența militară rusă care a apărut din punct de vedere politic și juridic atunci când Președintele Republicii Moldova, prin decretul nr. 234 din 14 noiembrie 1992, conform

căruia armele, munițiile, mijloacele de transport, tehnica militară, bazele militare și altă avere aparținând unităților militare ale Armatei Sovietice, dislocate pe teritoriul republicii, au fost declarate proprietate a Republicii Moldova. La 18 martie 1992, decretul nr.73 emis de președintele Snegur stipula că „în scopul creării bazei pentru constituirea Forțelor Armate ale Republicii Moldova,” unitățile militare ex-sovietice dislocate în Moldova au fost trecute sub jurisdicția Republicii Moldova și transmise Ministerului Apărării al republicii „cu toată tehnica, armamentul, clădirile și altă avere aflată la balanța unităților militare.”

Ignorând decretul Președintelui Mircea Snegur, la 1 aprilie 1992, Boris Elțin, Președintele Federației Ruse, a emis decretul nr. 220 „Cu privire la trecerea sub jurisdicția Federației Ruse a unităților militare ale Forțelor Armate ale fostei URSS aflate temporar pe teritoriul Republicii Moldova.” În conformitate cu acest decret, „Armata a 14-a de Gardă, formațiunile, unitățile militare și instituțiile Forțelor Armate ale ex-URSS, aflate pe teritoriul Republicii Moldova și care nu au intrat în componența forțelor sale armate, au fost trecute sub jurisdicția Federației Ruse și în subordonarea comandamentului suprem al Forțelor Armate Unificate ale CSI. Trecerea trupelor sub jurisdicția Federației Ruse se explică prin următoarele motive: de a menține o conducere stabilă și de a asigura funcționarea trupelor, de a nu admite implicarea trupelor în conflicte interetnice; de a proteja din punct de vedere social militarii și membrii familiilor lor.

Deși decretul din 1 aprilie 1992 a fost un act ilegal și neprietenesc din partea Rusiei, conducerea Moldovei nu l-a contestat. Aceasta se explică, probabil, prin faptul că decretul a fost emis într-o perioadă foarte tensionată a relațiilor moldo-ruse, unul din scopurile emiterii lui fiind de a nu admite implicarea trupelor în conflict. Există un șir de motive pentru a considera decretul Președintelui Elțin drept ilegal. Este unanim acceptat că pe teritoriul unui stat acționează legile interne și normele de drept internațional pe care le-a acceptat statul respectiv, aderând la anumite convenții și tratate internaționale. Decretul Președintelui Elțin însă în pofida acestei reguli unanim acceptate, s-a extins asupra unui teritoriu care nu făcea parte din componența Federației Ruse, asupra unor organizații și asupra unei averi care nu aparțineau Rusiei. Deci luând în considerație cele menționate, decretul din 1 aprilie 1992 nu poate fi considerat legal și, totodată, tehnica militară, armamentele, munițiile și altă avere a trupelor ex-sovietice dislocate pe teritoriul Republicii Moldova la data emiterii acestui decret aparțineau Moldovei, iar Rusia și-a însușit o avere care nu-i aparține. [4, p. 124-125]

Conflictul transnistrean reprezintă un conflict doar geopolitic. Vorbind despre valoarea geopolitică și geostrategică a conflictului, se spune că Transnistria ar fi un „cuțit rusesc înfipt în spatele Ucrainei,” precum și ar reprezenta o bază a Rusiei pentru „direcția” balcanică. Astăzi, Rusia intră în Balcani mai curând prin Ucraina, or sudul Basarabiei nu mai este în componența Republicii Moldova. Perioada 1998-99 a fost una din perioadele de succes a conducerii moldovenești care a reușit internaționalizarea conflictului și, în acest context, cel mai important eveniment a avut loc în decembrie 1999 când, la Summit-ul OSCE de la Istanbul, Rusia a promis că-și va retrage trupele și tehnica militară de pe teritoriul Moldovei. Ulterior însă, după demisia lui Boris Elțin și venirea lui Vladimir Putin în funcția de Președinte al Federației Ruse, lucrurile s-au schimbat, trupele rusești rămânând și până astăzi aici. [7]

Totuși în relațiile dintre Chișinău și Tiraspol s-a înregistrat o răcire. După refuzul de a semna „Memorandumul Kozak,” relațiile dintre cele două state Republica Moldova și Federația Rusă, au devenit tensionate, ambele țări aducându-și învinuirii reciproce privind eșuarea semnării menționatului document. Mai mult ca atât, după 2004, când Președintele Republicii Moldova, Vladimir Voronin a înțeles că nu găsește sprijin la Moscova, iar aceasta a început să-l susțină direct pe Smirnov, șeful autoproclamatei republici moldovenești nistrene, acesta a schimbat cursul politicii externe a Moldovei orientându-se, cel puțin formal, către UE. Punctul culminant al acestei perioade s-a consumat în martie 2006, când după introducerea noului regim la frontiera moldo-ucraineană, măsură ce a fost interpretată la Tiraspol și la Moscova drept blocadă economică. Ca răspuns, Rusia a impus embargoul la exportul de vinuri moldovenești ceea ce a afectat grav economia moldovenească. Aceasta l-a făcut pe Președintele Voronin să devină mai receptiv la propunerile rusești. [10]

De asemenea, un alt instrument *hard power* este cel economic, foarte des folosit de către Federația Rusă în scopul realizării intereselor sale în spațiul est-european. Petrolul și gazele sunt resursele cele mai prețioase ale Rusiei. După instalarea la putere, Putin a folosit dependența energetică a Republicii Moldova și a multor state europene ca instrument politic de negociere și șantaj.

Analizând aspectul energetic, este de remarcat faptul că comportamentul dur al Gazprom-ului față de Republica Moldova are conotație de ordin (geo)politic și (geo)economic, având tangență cu orientarea prooccidentală a autorităților oficiale de la Chișinău. La nivel de declarații oficiale și acțiuni, Moscova dă de înțeles într-o manieră expres că nu va accepta niciodată apropierea structurilor militare pan-occidentale în imediata vecinătate. Astfel, șantajul energetic față de Chișinău reprezintă doar un instrument de presiune în scopul asigurării securității naționale ruse. Pe de o parte, este un semnal pentru Occident în ceea ce privește extinderea influenței sale spre Est (în special, de ordin politic și militar), care subminează interesul național al Rusiei în regiune. Pe de altă parte, aceste acțiuni reprezintă atenționări permanente pentru Moldova, determinându-o să-și revadă propria poziție vis-à-vis de aderarea sa la structurile occidentale. În context, urmează a fi menționată intenția Moscovei de a influența situația politică internă din aceste două state, care este instabilă din cauza unor diferențe de poziții și disensiuni dintre diferite forțe politice. [9]

În pofida unui sol fertil, Moldova totuși nu ocupă o poziție geografică foarte bună și nici nu dispune de resurse minerale. Procesul de reforme de după obținerea independenței a decurs foarte dureros, iar guvernele de atunci nu prea aveau nici suport politic în implementarea lor. Această stare de lucruri a făcut ca, de fapt, economia moldovenească să rămână dependentă de piața rusească. După tensionarea relațiilor cu Rusia, Republica Moldova a început căutările pentru a-și diversifica exporturile și, în acest sens, piața europeană a devenit una atractivă, mai ales dat fiind faptul că

ea este o piață previzibilă, mult mai puțin dependentă de factorul politic, spre deosebire de piața rusească care depinde de capriciile conducătorilor de la Moscova. În scurt timp, UE a devenit principalul partener economic al Chișinăului, și chiar regiunea transnistreană care este, tradițional, apropiată de Rusia, exportă mai mult în țările europene decât în Est. La capitolul energetic, Moldova este totuși dependentă în totalitate de gazele rusești, care sunt utilizate de către Rusia drept un alt instrument în vederea impunerii voinței sale în anumite teritorii. [7]

De fapt, Rusia participă deja de un sfert de veac la scrierea destinului pentru Republica Moldova: Republica Moldova, o țară independentă din 1991, a devenit, practic, în totalitate dependentă de livrările de carburanți din Rusia. Jumătate din compania de stat „Moldovagaz” aparține gigantului rus „Gazprom.” Rusia este principala piață de desfacere pentru mărfurile agricole moldovenești. În afară de aceasta, sute de mii de gasterbaiteri din Moldova lucrează în Rusia. Transferurile efectuate de moldovenii care muncesc în Rusia constituie o bună parte din Produsul Intern Brut. În republica separatistă din Transnistria, unde de 25 de ani în capul mesei sunt separatiștii susținuți de Moscova, Rusia a plasat circa 2 mii de militari și un mare arsenal de armament, care nu este retras în pofida acordului semnat în 1999. De fiecare dată când Republicii Moldova a încercat să scape de influența Rusiei, Moscova face presiuni. În general, făcând uz de problema livrării gazelor și, tot mai des, la embargouri. În septembrie 2013, când a devenit posibil un parteneriat cu UE, Rusia a întrerupt importurile de vin și divin din Moldova, invocând motivul calității necorespunzătoare. Sancțiunile au devenit mai dure în vara lui 2014, de când Rusia nu mai importă fructe din Moldova, după ce a fost semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. [8]

În prezent, industria gazului în Republica Moldova este dirijată din afară, fiind dependentă la 100% de o singură piață de export – Federația Rusă, mai exact, de un singur furnizor – SAR „Gazprom.” În cele din urmă, problema aprovizionării cu gaze naturale a consumatorilor casnici și industriali din Republica Moldova a devenit o chestiune deosebit de sensibilă, fapt ce afectează direct securitatea energetică a Republicii Moldova. Situația delicată din sectorul energetic moldovenesc reprezintă un factor deosebit de grav, deoarece este deseori utilizat în diverse scenarii politice sau militare, practicate de Kremlin. Politica tarifară sau blocarea sistemelor de alimentare cu gaze naturale creează numeroase „mine cu explozie întârziată” pentru stabilitatea și cursul democratic al Republicii Moldova, instituind dependențe periculoase pentru cursul modernizator al țării, luând în considerație situația economică și financiară a țării și capacitatea redusă de plată pentru resursele energetice importate.

Din păcate, până în prezent problema prețului pentru gazul importat din Federația Rusă rămâne una sensibilă pentru Republica Moldova în urma revizuirii relațiilor companiei ruse „Gazprom” cu fostele republici sovietice, aceste schimbări cel mai dur fiind simțite de țările cu orientare prooccidentală. În acest sens, atragem atenția asupra faptului că „Gazprom”-ul nu are semnate contracte de lungă durată care să stabilească prețul fix pentru resursele energetice cu multe state ex-sovietice. Astfel, considerăm că în viitorul apropiat nici nu vor fi semnate, din anumite raționamente politice și strategice. Aceasta ne determină să credem că Moscova va folosi în continuare arma energetică pentru influențarea cursului politic al țărilor slab dezvoltate și 100% dependente energetic de ea, cum este și cazul Moldovei.

Un alt factor, care are repercusiuni politice și nu numai sunt datoriile Republicii Moldova față de Federația Rusă pentru resursele de gaze naturale importate. În prezent, SA „Moldovagaz” are o datorie de aproximativ 2,4 mlrd. USD pentru gazul importat din Rusia. Din această sumă, cca 2 mlrd. sunt datoriile Transnistriei. Datoria Tiraspolului revine întreprinderii „Tiraspoltransgaz” SRL, care administrează rețeaua de gaze din Transnistria, aceasta însă nu este parte la contractul de bază de cumpărare-vânzare a gazelor naturale încheiat între „Gazprom” și „Moldovagaz.” În consecință, Gazprom-ul are dreptul legal de a cere de la noi achitarea tuturor datoriilor, atât a celor acumulate de Chișinău, cât și a celor acumulate de Tiraspol. Ținem să subliniem faptul că datoriile sunt principalul canal de exercitare a presiunilor economice sau/și politice. Astfel că datoriile Tiraspolului acumulate pe parcursul ultimilor 18 ani sunt „puse pe spatele” Chișinăului, care nici nu controlează teritoriul respectiv.

În prezent, administrația de la Tiraspol negociază condițiile de transmitere către „Gazprom” a cotei sale în „Moldovagaz.” Tiraspolul vrea să obțină și posibilitatea de a încheia contracte directe cu „Gazprom” privind livrarea de gaze în regiunea transnistreană. Totodată, este negociată și o reeșalonare a plății enormelor datorii pe care le are Tiraspolul față de „Gazprom.” Ne vine greu să credem că un astfel de aranjament i-ar conveni Moscovei, deoarece Federația Rusă nu are nevoie de o Transnistrie independentă. Federația Rusă are nevoie de o Moldovă manevrabilă prin intermediul Transnistriei. În această ordine de idei, se explică votul de respingere al Dumei de Stat privind independența „rmn” după declararea independenței Kosovo sau după războiul din Georgia din vara anului 2008. În plus, rușilor le convine ca această uriașă datorie în creștere a Tiraspolului (cca 2 mlrd. USD) să fie „pusă pe spatele” Moldovei.

Până în anul 2008 autoritățile separatiste plăteau pentru gazul rusesc tarife de 4-5 ori mai mici decât în restul Moldovei. Însă, începând cu 2008, „Gazprom”-ul, și-a dat seama „pe neașteptate” că nu mai este dispus să livreze Transnistriei gaze la prețuri preferențiale, ci la aceleași tarife pe care le practică și în cazul Republicii Moldova. Deci, nu este dificil să constatăm că datoriile Tiraspolului vor crește de aici încolo în „progresie geometrică,” care, în prezent, devin automat datoriile Chișinăului. În aceste condiții ne putem aștepta la „surprize,” ceea ce poate determina ca Moscova să dețină toate pârghiile în sectorul energetic moldovenesc. De altfel, nu este complicat să ne dăm seama unde se va face politica în sectorul energetic din Republica Moldova. Pe scurt, pot afirma cu certitudine că vom fi „legați de mâini și de picioare” de către gigantul rus.

Remarcăm faptul că tarifele mici din Transnistria făceau să crească datoriile acesteia pentru gazele livrate de „Gazprom.” Și suntem, practic, convinși că acest lucru se făcea conștient. Acum când tarifele au crescut, datoriile și dependența energetică a statului în ansamblu crește. Este, desigur, un factor din umbră și puțin observat, însă avem convingerea că datoriile (aproximativ de 2,4 miliarde USD) calificate drept ale Republicii Moldova, vor conduce ca

„Gazprom”-ul să le pretindă mai târziu de la noi. Deoarece atât timp cât Transnistria nu este un subiect independent, interpretarea dreptului internațional de către Rusia poate să se răsfrângă negativ asupra Moldovei privind achitarea datoriilor pentru gazul importat. În acest context, putem afirma că Moscova folosește „Gazprom”-ul drept un instrument de politică externă, încercând să valorifice lacunele cu care se confruntă Republica Moldova, în special, vulnerabilitățile enorme în fața riscurilor energetice. Astfel, Republica Moldova ar trebui să facă față dependenței complete a țării de importul de resurse energetice printr-o abordare integrată, constând în diversificarea mixtului de energie și diversificarea surselor și rutelor de alimentare cu energie importată: conservarea energiei, construcția propriilor rezervoare de gaze, asigurarea legăturii cu sistemul de gaze din România în direcția vest-est etc. În plus, exemplul țărilor baltice, care depind în mare parte de un singur furnizor, este cât se poate de concludent pentru Chișinău. Or, se necesită o nouă abordare în strategia de asigurare a securității energetice, care ar determina creșterea capacității de plată pentru resursele energetice importate. În acest fel relațiile moldo-ruse pe segmentul energetic ar căpăta o nouă abordare, bazată doar pe obligațiunile asumate. [1]

Un alt instrument al *hard power*-ului Rusiei de realizare a intereselor geopolitice, prin intermediul armei economice, este impunerea embargourilor la diferite produse. Începând cu martie 2006, Rusia a introdus diverse sancțiuni împotriva exportatorilor din Republica Moldova. Dacă e să analizăm cauzele acestor sancțiuni, atunci fiecare dintre acestea are unul și același motiv - nesupunerea sau intenția de ieșire din sfera de influență a Federației Ruse. [3]

Interzicerea importului rusec de vinuri moldovenești și georgiene a început la sfârșitul lunii martie 2006 și a creat un conflict diplomatic major între Republica Moldova, pe de o parte, și Rusia, pe de altă parte. Comerțul de vin cu Rusia ocupa în acel moment 80-90% din totalul exporturilor de vinuri dintre cele două țări. Inspectorul-șef sanitar din Rusia, Ghennadie Onișcenko, a afirmat că în vinurile georgiene și moldovenești au fost găsite metale grele și pesticide și că acestea au falsificat produse alcoolice etichetate ca vinuri. [7] Agenția rusă pentru protecția consumatorilor a susținut că a examinat 21 de sortimente de vin georgian vândut la Moscova și a concluzionat că 85,7 % nu au respectat cerințele sanitare. Pesticide au fost descoperite în 60 % din probele din Republica Moldova. Cu toate acestea, autoritățile moldovenești au susținut că există dovezi furnizate de înșiși rușii și din alte zeci de țări din întreaga lume care importă vinuri moldovenești fără probleme raportate. Republica Moldova a susținut că interdicția este, de fapt, un șantaj economic. Interdicția privind importurile de vinuri a parvenit într-un moment de agravare a relațiilor diplomatice dintre state pe fundalul schimbărilor, precum și al divergenței de poziții între Rusia și Republica Moldova privind viitorul Transnistriei. Un an mai devreme, Duma rusă a cerut o interdicție asupra importurilor de vinuri moldovenești, deoarece Republica Moldova a fost considerată ca promovând politici antirusești. vinului moldovenesc impus de Rusia în martie 2006. [2]

În acest context, pot fi menționate și embargourile din toamna 2013 impuse Republicii Moldova la produsele vinicole și carne, cât și cel din 2014 la fructe. De asemenea, în 2013 Federația Rusă impune un embargou la produsele din ciocolată de proveniență ucraineană.

Făcând o analiză atentă a condițiilor în care sunt impuse aceste sancțiuni de către Rusia, este evident faptul că toate aceste manifestări au caracter politic. Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius din 28-29 noiembrie 2013, la care Republica Moldova era așteptată să parafeze Acordul de Asociere la Uniunea Europeană, precipită geopolitica spațiului postsovietic. Rusia a recurs la toate instrumentele disponibile pentru a obstrucționa parcursul european asumat de către Republica Moldova, iar presiunile Federației Rusie au crescut odată cu dinamizarea relațiilor moldo-europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Baltag A. Arma energetică a Rusiei ca instrument de presiune și de influență în spațiul ex-sovietic (cazul Republicii Moldova și al Ucrainei). Asociația pentru Politică Externă. [On-line]: <<http://www.apc.md/doc.php?l=ro&idc=156&id=1139>> (accesat la 02.02.2015).
2. Embargoul rus asupra vinurilor din Republica Moldova și Georgia (2006). [On-line]: <<http://www.culiuc.com/archives/2008/03/agriculture4.phtml>> (accesat la 22.12.2014).
3. Goncharov V. Embargo-ul comercial extins al Rusiei asupra unor produse lactate din Belarus. [On-line]: <<http://www.europalibera.org/archive/news/20090610/445/445.html?id=1750739>> (accesat la 02.02.2015).
4. Gribincea M. Politică rusă a bazelor militare. Moldova și Georgia. Chișinău: Ed. „Civitas”, 1999, p. 124-125.
5. Friedman G. Războiul ruso-georgian și echilibrul puterii. [On-line]: <<http://inliniedreapta.net/razboiul-ruso-georgian-si-echilibrul-puterii/>> (accesat la 08.02.2015).
6. Joseph Nye et Robert Kagan. Le Smart power américain au XXI^{le} siècle – I. [On-line]: <<http://lebulletindamérique.com/2011/03/14/joseph-nye-et-robert-kagan-le-smart-power-americain-au-xxie-siecle-i/>> (accesat la 22.12.2014).
7. Scurt istoric al evoluției relațiilor Republicii Moldova cu Rusia. [On-line]: <<http://www.apc.md/libview.php?l=ro&idc=152&id=855>>.
8. Soltan R. Der Spiegel: Putin și-a concentrat atenția pe Republica Moldova. [On-line]: <<http://deschide.md/ro/news/externe/11391/Der-Spiegel-Putin-%C8%99i-a-concentrat-aten%C8%9Bia-pe-Republica-Moldova.htm>>.
9. Tinguay A. Russie: le syndrome de la puissance. [On-line]: <<http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part4/russie-le-syndrome-de-la-puissance?page=3>> (accesat la 22.12.2014).
10. <<http://www.referatmd.com/relatii-internationale/relatiile-republicii-moldova-cu-federatia-rusa>>.

ASPECTS OF MOLDOVA – U.S. RELATIONS IN THE CONTEXT OF RUSSIAN GEOSTRATEGICAL INTERESTS (1994-2009)

Cristina EJOVA,

*Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations,
Political Sciences and Public Administration, Department of International Relations,
Ph.D. in Political Sciences, Associate Professor*

Timur LUCHIN,

*Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations,
Political Sciences and Public Administration,
American Studies, MA student*

SUMAR

În acest articol se analizează tendințele și perspectivele relațiilor RM - SUA în perioada 1994-2009. Luând în considerare poziția Republicii Moldova în contextul tot mai larg al proceselor de globalizare, precum și inițiativele de reconstrucție economică și cadrul geopolitic regional, am stabilit rolul său în sistemul de state postsovietice și relațiile sale cu SUA - un promotor activ al reformelor democratice în regiune.

De asemenea, am analizat politica Rusiei „Vecinătatea apropiată” ca o expresie a intereselor sale geopolitice în spațiul postsovietic și am evidențiat două aspecte importante în ceea ce privește Republica Moldova: retragerea trupelor militare ruse și a munițiilor din Moldovași soluționarea conflictului transnistrean.

Adoption of the Constitution of the Republic of Moldova on 29 July 1994 marked a new period of the democratic emergence of this post-soviet state. By the Constitution, Moldovan people reconsidered the democratic practices which have been established since 1991 and expressed their aspiration to advance in democracy. On geopolitical accounts, Moldova has defined its foreign policy priorities based on “permanent neutrality” stipulated in the Constitution and does not permit the presence of foreign armed forces on its territory. [1]

Neutral status was considered an important attribute of the new state, which should have a lot of means to maintain territorial integrity and to defend its sovereignty and independence. On the one hand, neutrality represents a geopolitical option, by which the Moldovan government expressed its strategical disengagement from Russian economic and security designs and projects. At the other end, as an income spectrum, by maintaining the neutral status, Moldova sought to solve Transnistrian conflict and to remove Russian army from its territory.

Diplomatic relations between Moldova and the United States have successfully started up on 28 February 1992 with assurances that the Moldovan government will continue to advance in democracy. U.S. has active engaged in multilateral cooperation with Moldovan government. Under President Clinton’s leadership, the United States provided its international support through OSCE and UN in the issue of withdrawal of Russian troops from Moldova. U.S. formulated this statement in the context of common policy directed to remove Russian armed forces from sovereign states in the Eastern Europe. When Russian and Moldovan government negotiators initiated the withdrawal agreement in August 1994 without assistance or regular follow-up by international community, was clear that the agreement never will be performed. Both sides of negotiations have agreed to synchronize the withdrawal of the Russian Fourteenth Army with the political settlement of the Transnistrian conflict. [6, p. 191] This was a conditioning of Russian commitments on withdrawal troops, which has been imposed in the absence of any international structures.

Being unable to appreciate the potential of cooperation with U.S. and international organizations, Moldovan government committed a fundamental error, through acceptance of this treaty. As a reaction, U.N. Ambassador, Madeleine Albright expressed U.S. interests in favor of withdrawal of Russian troops from Moldova as “a matter of primary importance to U.S. foreign policy.” [9] Stationing Russian military troops for a long period was seen by U.S. administration as a clear and imminent danger for Moldovan sovereignty and regional security.

At the same time, the international community has reacted to the dangerous decision at which has been exposed the Republic of Moldova. The issues in matter of regional security were discussed at the NATO Parliamentary Assembly Session in 1994. [8, p. 15]

Eventually, within OSCE Budapest Summit in December, the participating states welcomed the Final Agreement signed on 21 October 1994 between Moldova and Russia on the withdrawal of the Russian Fourteenth Army. However, the Budapest Summit Declaration has emphasized that “the withdrawal of the Russian Fourteenth Army from the territory of Moldova and the search for a political settlement of the problems of the Eastern part of Moldova (Transnistrian region) as two parallel processes which will not hamper each other.” [2, p. 9] Unfortunately, this interpretative statement was a vain attempt to remove Russian conditionings from the Agreement with Moldova.

That's because the bilateral agreement did not foresee any possibilities and forms of monitoring from international structures.

Seen from this perspective, we have identified two substantial causes. On the one hand, Moldovan government promotes a limited partnership and cooperation with international community, even though the OSCE mission works in Moldova from 1993, and the Moldovan government established full diplomatic relations with U.S. On the other hand, the Moldovan government excluded any control or mediation of these structures. Or, the main point of OSCE meetings is to address and to assess democratic, economic, security and human rights developments firsthand. [5]

In 1996, the Russian "comprehensive settlement policy" which included Transnistrian conflict settlement and removal Russian Army (since 1995 the Operational Group of Russian Forces estimated to be around 1.200), have been appreciated by U.S in terms of "military and political control," "domination," "neo-imperialist policy" designed to restore Soviet Empire. It means that at least from 1994 onward, Republic Moldova entered into Russian "Near Abroad" policy in Eastern Europe.

In this year, the U.S. House of Representatives and Senate adopted the Resolution "Concerning the removal of Russian Armed Forces from Moldova" which called upon: (1) *"the Government of the Russian Federation to adhere to the provisions of the troop withdrawal agreement signed on October 21, 1994 (according to which Russia would withdraw its military forces from Moldova within three years); (2) all of Moldova's neighboring countries to recognize the sovereignty and territorial integrity of Moldova; (3) the Organization for Security and Cooperation in Europe to continue efforts in resolving differences between the Moldovan Government and the authorities of the Transnistrian region (and welcomes the offer by the Ukrainian Government to assist in such efforts); (4) the Secretary of State to secure removal of Russian forces from Moldova."* [4, p. 2-3]

These points have not been able to change anything, and can be considered ineffective in the context of Russian geopolitical presence in Moldova, and Moldovan "exclusive vector" to the East. After the OSCE Istanbul Summit in 1999, was clear that Russian Federation will never fulfill commitments of the troop withdrawal agreement signed on October 21, 1994.

The decade between 2000 and 2009 has been characterized for Moldova by a movement to the West, democratic reforms, contra-reforms and "the special relations" with Russian Federation. A new chapter of the R.M. – the U.S. relations started in 2001 in the context of establishing of new government led by the Communist Party.

In the following year, President of Moldova Vladimir Voronin has visited the United States and has underlined on Moldova's continuing reforms, and its aspirations to deepen cooperation with the United States and Euro-Atlantic structures. In the Common Declaration of Presidents, George Bush and V. Voronin outlined that U.S. respects Moldova's sovereignty and territorial integrity and the decision to solve the Transnistrian separatist conflict by peaceful means. [7] As part of the solution, U.S. President reaffirms U.S.'s view that Russia should fulfill its commitments made in Istanbul in 1999 and withdraw its army forces and munitions from Moldovan sovereign territory.

Against this background, we can see the tendency to built in-depth cooperation between Moldova and the U.S. Consequently, the positive "start up" of relations was strengthened by offering a possibility for Moldova to participate within multilateral agreement in order to stabilize its external debts.

Instead of expanding the cooperation partnership with the U.S., the Moldovan government had settled the "special relations" with Russian Federation. In particular, it means using exclusive Russia's vision on Transnistrian settlement (1+1 talks of negotiations), and, accordingly, the acceptance of its "political plan" without cooperation with international community.

In 2003, Moldovan communist government had used a kind of unofficial diplomacy in relationship with Russia to negotiate the "final settlement" of relations between Moldova and Transnistrian region, also so-called the "Kozak Memorandum." [11] This political agreement proposed by Russia, has stipulated the creation of the united asymmetric federal Moldovan state. Eventually, this memorandum pointed out that the Transnistrian region represents a cultural and national construction of reality with a clear political and legal personality.

Being a shadow issue of these negotiations, the public opinion from Moldova and around the world has been taken by surprise with this memorandum. The document released on 17 November 2003 was endorsed by President Vladimir Voronin. Thus, only several hours after President Vladimir Putin had announced that he would pay a visit to Moldova, President Vladimir Voronin decided to adjourn its signing. U.S. representative to OSCE, Stephen M. Minikes, pointed that U.S. was not even consulted while the Memorandum was worked out. Additionally, he added "each citizen of the Republic of Moldova will be affected by the way Transnistrian conflict is resolved, that is why they should be given an opportunity to freely speak up their minds within public debates prior to the eventual referendum to be held on this issue." [10]

In the coming years, the Communist government of Moldova has changed its foreign purpose to European vector. In 2005 the U.S. and EU were invited into 5+2 negotiation format as observers in case of Transnistrian situation. The EU's Border Assistance Mission (EUBAM) established in this year, has been the important element in changing the arrangement on the border. David J. Kramer, Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs said that "the EUBAM is a key way to affect the status quo in a positive sense" and "the Customs Agreement between Ukraine and Moldova was extremely important. The new rules bring transparency to a previously unregulated international border. Both countries, as sovereign states, have every right to establish such customs procedures." [11] Moldova's closeness to the EU has been appreciated by U.S. Administration as a positive way, which will

help to implement democratic reforms and to find the common ground (platform) in the Transnistrian conflict settlement.

At the same time, the dialogue and cooperation of Republic of Moldova with U.S. remains very limited. According to data, since December 2002 to 2009 did not take place any visits of Moldovan officials at the high level to the U.S. Moldovan diplomats preferred to have "short and insignificant meetings" with high ranking U.S. officials on the international meetings of the UN or OSCE. This situation has negatively affected the commercial and economic relations between both countries. For instance, if in 1997 the volume of trade realized by Moldova with the U.S. was 99 million USD, then, in 2008 it has increased only to the sum of 101 million USD. [3, p. 26]

In the period of emergence of Republic of Moldova as a sovereign and independent state, the agenda-setting of Moldovan government did not include a clear and coherent message for cooperation with Western countries, especially with United States. A kind of "Wait and See policy" and limited partnership with U.S. caused Russian supremacy in the Moldo-Russian negotiation processes, and allowed Moldova drawn deeper into the captivity of Russian "Near Abroad" policy. It was implemented by two main geopolitical approaches. First is "Freezing Conflict" in Transnistrian region, and second – maintaining Russian military troops in the independent state Republic of Moldova.

The Moldova's closeness to the EU and establishment of the 5+2 format of negotiations on the Transnistria conflict settlement (with U.S. and EU as permanent observers), created the common platform for cooperation between U.S. and Moldova. However, in the period between the years 2005-2009, the partnership with U.S. remained very limited.

REFERENCES

1. Article 11 of the Constitution of the Republic of Moldova, 1994. [On-line]: <http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E7AC17731> (Accessed April 8, 2015).
2. Budapest Summit Declaration of CSCE. Regional Issues: Moldova, 1994, p. 58. [On-line]: <<http://www.osce.org/mc/39554?download=true>>.
3. Chirilă V., Popov A., Stăvilă I. and others. Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău: "Cartdidact," 2009, 192 p.
4. Concurrent Resolution Concerning the removal of Russian Armed Forces from Moldova.// "The Library of Congress," 104th Congress, 2nd Session, on 1st February 1996. [On-line]: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-104hconres145ih/pdf/BILLS-104hconres145ih.pdf>> (Last accessed April 8, 2015).
5. Commission on Security and Cooperation in Europe (OSCE). [On-line]: <<http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=AboutCommission.WorkOfCommission>> (Last accessed April 8, 2015)
6. Cojocaru Gh. Politica externă a Republicii Moldova. Studii. 2nd ed., Chișinău: "Civitas," 2001, 205 p.
7. Declarația comună a Președinților George W. BUSH și Vladimir VORONIN cu privire la relațiile dintre Statele Unite ale Americii și Republica Moldova, semnată după întrevederea din cadrul vizitei oficiale a Președintelui Republicii Moldova în SUA, 17 December, 2002. [On-line]: <<http://80.97.56.219:8080/press.php?p=1&s=790&lang=rom>> (Last accessed April 8, 2015).
8. Gerald S. Peacekeeping in the Transdnister Region: A Test Case for the CSCE.// "Report of the Political Committee of the North Atlantic Assembly," Brussels, 1994, 19 p.
9. Hoyer S. Statement on resolution calling for removal of Russian troops from Moldova. Extension of Remarks on 05 October 1994.// "The Library of Congress." [On-line]: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?r103:E05OC4-39>> (Last accessed April 8, 2015).
10. Kozak plan Implications. The ADEPT Association, Chișinău. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/en/monitoring/politics/comments/200312031/>> (Last accessed April 8, 2015).
11. Kramer D. Resolving the Transnistria Conflict. Remarks at Conference, Chisinau, 9 September 2006. U.S. Department of State. [On-line]: <<http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/72873.htm>> (Last accessed April 8, 2015).
12. Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства (2003). [On-line]: <<http://www.regnum.ru/news/458547.html>> (Last accessed April 8, 2015).

CONOTAȚIA GEOPOLITICĂ A STATELOR ȘI ZONELOR-TAMPON

Vasile CROITORU,
doctorand, lector universitar superior,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Moving major European tectonic plates of geopolitics, expressed succinctly by the reunification of Germany, dissolution of the USSR and fragmentation of space between them, highlight a broad redistribution of power on the continent, inevitably accompanied by the delimitation of spheres of influence between the power centers of the future. XXI century is marked by two processes on the European continent. These processes directly affect European security system. Namely, NATO expansion by launching Alliance's Strategic Concept and the enlargement of promoting Foreign Policy and Security Policy (CFSP).

În geopolitică se folosesc doi termeni în legătură cu spațiul geopolitic care separă două sau mai multe puteri de o rivalitate directă. Acesta este un spațiu intermediar, care poate menține echilibrul geopolitic sau poate provoca instabilitate într-o regiune. Spațiul poate fi format dintr-un stat sau din mai multe state. În literatura de specialitate ele au denumirea de stat-tampon și zonă-tampon. Statul- tampon, în limbaj geopolitic, este acel stat creat cu intenția de a servi drept „material izolant” între două mari puteri rivale. [1, p. 268]

Un stat-tampon este o putere slabă între două sau mai multe state mai puternice. El este creat sau menținut cu scopul reducerii conflictului dintre ele. Apariția și existența statelor-tampon depind de acțiunile centrelor de putere. Un stat tampon poate fi format artificial, ca rezultat al rivalității dintre doi sau mai mulți actori asupra unui spațiu, ca Belgia, Luxemburg, Macedonia, Bosnia etc. În acest caz, astfel de entități statale sunt formate pe baza unor teritorii naționale ale unor state. Însă sunt și situații când anumite state naturale (cu existență istorică îndelungată) să se transforme în state-tampon, în urma creării unui decalaj de potențial geopolitic dintre acesta și statele din vecinătate. Polonia a jucat în secolul al XVIII-lea rolul de stat-tampon între Prusia, Imperiul Habsburgic și Imperiul Rus. Pe viitor se poate presupune că Rusia va deveni un stat-tampon între Uniunea Europeană și China. Martin Wight [2, p. 168] împarte statele-tampon în: oscilante, neutre și satelite.

Oscilant este statul a cărui politică externă este influențată de rivalitatea dintre vecinii săi puternici. El poate acționa în două cazuri: *în primul*, să treacă de partea celui puternic, iar acesta să-i asigure integritatea și securitatea; *în al doilea caz*, să treacă de partea statului cu potențial mai mic, pentru a crea un echilibru între cei doi vecini, urmărind interesul ca niciunul dintre ei să nu-i afecteze integritatea și securitatea.

Neutru este statul care nu manifestă o politică externă activă, el speră să rămână neobservat în cadrul politicii internaționale. Particularitățile esențiale ce caracterizează un stat neutru sunt: abținerea și imparțialitatea. Abținerea se materializează în obligația statului neutru de a nu acorda direct sau indirect niciun fel de ajutor unuia sau altuia dintre statele beligerante. Imparțialitatea constă în obligația statului neutru de a păstra o strictă egalitate de tratament față de toți beligeranții, prin întretinerea raporturilor normale, de orice natură, și să nu creeze o situație mai avantajoasă din punct de vedere politic sau militar uneia dintre părți aflate în conflict. Pentru ca un stat să-și respecte statutul de neutralitate, acesta are nevoie de următoarele garanții: inviolabilitatea teritorială și libertatea relațiilor sale comerciale cu statele terțe, inclusiv cu beligeranții. În unele situații noțiunea de neutralitate poate fi asimilată cu astfel de termeni cum ar fi: neaderarea, nealinierea, neangajarea, neamestecul, izolaționismul etc. [3, p. 96]

Satelit este statul a cărui politică externă este controlată de o altă putere. Dacă statul mai slab a cedat formal acest control printr-un tratat, astfel încât prin lege și prin fapt a cedat o parte din suveranitatea sa, este cunoscut ca fiind un protectorat. Fluctuațiile de putere fac ca majoritatea statelor-tampon să fie instabile și ambigue. Un aspect important este și percepția geopolitică pe care o are statul interesat. O politică adoptată de o mare putere pentru a păstra neutralitatea unui stat-tampon poate fi percepută de rivalii săi ca o reducere a statului-tampon la starea de satelit. Un stat-satelit poate fi perceput de un om de stat în circumstanțe diferite, fie ca un bastion defensiv, fie ca o pistă de lansare pentru expansiuni viitoare. Exemple de state-tampon sunt Elveția – stat-tampon între Franța, Germania și Italia; Luxemburgul – între Franța și Germania etc.

Istoria ne demonstrează că puterile cu frontiere la mare caută să stabilească state-tampon pe țărmul opus lor și că acestea pot fi fortificații defensive sau capete de pod pentru penetrarea pe continent. Exemplu este Portugalia pentru Anglia în perioada secolelor XVI-XVIII în raport Spania; Olanda și Belgia pentru Anglia în raport cu Germania și Franța etc. Aceste state au reprezentat capete de pod pentru penetrarea Angliei pe continent.

Fiecare dintre puterile dominante, la apogeul lor, au absorbit un stat-tampon, care în urma înfrângerii puterii dominante a devenit independent, așa cum s-a întâmplat cu Austria în anul 1938, când a fost absorbită de Germania, ca mai apoi în anul 1945, după înfrângerea acesteia din urmă, Austria să revină la statutul din perioada interbelică. Aici trebuie de menționat că Austria a fost transformată, după primul război mondial, din imperiu într-un stat-tampon, sta-

tut geopolitic care este menținut și în prezent. În general, geopolitica detestă vidul, iar un stat-tampon nu poate să-și dobândească securitatea prin forțe proprii. Prima condiție a stabilității sale este o echivalență a presiunii geopolitice din partea marilor puteri înconjurătoare. Cea de a doua este dorința din partea unor puteri mai îndepărtate de a intra în război în apărarea sa, și doar în al treilea rând este propriul potențial.

Un stat-tampon nu este neapărat unul neputincios. O mică putere cu un guvern hotărât poate uneori să beneficieze de avantaje de pe urma unei mari puteri adiacente binevoitoare să o protejeze. O mare putere lipsită de voința sau de mijloacele de a supune un aliat mic, poate descoperi că garantarea implicită a frontierei micii puteri conduce insesizabil la susținerea politicii micii puteri.

Câteva state-tampon pot constitui o zonă-tampon. O asemenea zonă a fost descrisă prima dată de către savantul englez G. Fairgriv, încă în timpul primului război mondial. [4, p. 17] O zonă-tampon este deci o regiune ocupată de mai multe state slabe, aflate între două sau mai multe puteri mai mari. Uneori zona-tampon este definită ca fiind un „vid de putere.” Fiecare putere mai mare va avea, în general, un interes vital de a împiedica alte puteri să controleze zona-tampon și va urmări acest interes în trei moduri, corespunzător forței sale. Astfel va căuta: fie să mențină zona-tampon neutră sau independentă; fie va stabili propriul său control, transformând-o în sferă de influență; fie o va anexa și o va transforma într-o provincie de frontieră.

Deci observăm, că rolul unei asemenea zone este atât defensiv cât și ofensiv, conform intereselor geopolitice ale celor care o utilizează. Astfel, în rol defensiv, într-o asemenea zonă, partea care se apără are grijă să-și creeze ceea ce am putea numi „sisteme de alarmă”, care să o atenționeze în cazul în care cealaltă parte, manifestând intenții agresive, încearcă să se apropie de ea. În plus, tot aici se creează și primele obstacole în calea „atacatorilor”, încercându-se menținerea acestora în zona respectivă, pentru a scuti cât mai mult teritoriul național de eventuale operațiuni militare. Istoric, acesta era rolul pe care îl rezervase tuturor țărilor socialiste europene fosta Uniune Sovietică. În rol ofensiv, o asemenea zonă constituie aria de acumulare a resurselor pentru lansarea unui atac asupra teritoriului național al celeilalte părți, așa cum a procedat, de pildă, Germania când a inițiat operați militare împotriva Uniunii Sovietice în vara anului 1941.

Cu alte cuvinte, mai ales în situații de ostilitate, criză sau chiar război între două centre de putere, zona-tampon dintre ele are valențe atât de stavilă cât și de trambulină, în funcție de intențiile și pozițiile părților care o utilizează. În același timp, zona-tampon poate juca și un rol pozitiv pentru cei aflați de o parte și de alta a ei, prevenind apariția conflictelor nemijlocite între aceștia. Tehnic, ea oferă spațiul necesar clarificării intențiilor părților, adică a uneia față de alta, în cazul semnalării unor mișcări ce pot fi interpretate ca agresive, fie de o parte, fie de cealaltă parte.

Sunt cazuri când zona-tampon este împărțită în sfere de influență bine stabilite. Aceasta presupunând acțiunea preponderentă a fiecăreia din părți, în aria ce-i revine din zona respectivă, urmând ca nerespectarea acestei împărțiri să constituie un semnal de agresivitate. Un exemplu în această privință îl constituie Germania și Uniunea Sovietică în ajunul celui de-al Doilea Război Mondial, împărțind zona-tampon în sfere de influență, prin semnarea pactului Molotov – Ribbentrop din data de 23 august 1939, precum și prin acțiunile care au urmat.

Și astăzi se poate vorbi de existența unei zone-tampon, dar trebuie făcută deosebirea dintre conceptul clasic al noțiunii de zonă-tampon și cel actual. Astfel, pare mai adecvată utilizarea conceptului de „zonă gri” decât a celui de „zonă-tampon”, căci spațiul care se află între NATO și Rusia nu reprezintă o zonă neutră, ci mai degrabă o zonă comună, în care acțiunile ambelor părți se întâlnesc și în care funcționează concomitent regulile ambelor părți.

Atunci când vorbim de o zonă gri, avem în vedere, de regulă, o zonă al cărei statut nu este bine precizat și în care acționează ambele părți între care se află aria respectivă, impunându-i fiecare regulile proprii. Este deci, o zonă de întâlnire, unde sunt prezente influențele ambelor părți, pe când zona-tampon este cea care separă influențele părților. Comun pentru aceste două concepte este că formează un spațiu de interdependență

Crearea unei zone-tampon în perioada interbelică a fost în interesul puterilor occidentale de a crea așa-zisul „cor-don sanitar” între Europa și Rusia sovietică, în timp ce în perioada postbelică, o asemenea zonă a lipsit, cele două sfere de influență - occidentală și sovietică - instituționalizate prin alianțele politico-militare: NATO și Tratatul de la Varșovia, aflându-se în contact nemijlocit, pe linia de demarcație din Germania.

Deplasarea marilor plăci tectonice ale geopoliticii europene, exprimată succint prin reunificarea Germaniei, dezmembrarea U.R.S.S. și fragmentarea spațiului dintre ele, pun în lumină un amplu proces de redistribuire a puterii pe continent, însoțit inevitabil de delimitarea sferelor de influență între centrele de putere ale viitorului. Cea mai importantă problemă este cea a viitorului Rusiei. Într-adevăr, Rusia confruntă Occidentul cu o dilemă de mari proporții: cum să fie menținută în continuare ca un centru de putere indispensabil supraviețuirii întregului sistem, fără ca ea să mai poată deveni vreodată o amenințare de talia celei pe care a reprezentat-o fosta Uniune Sovietică. Or, acesta este contextul în care trebuie privită și problema limitelor extensiunii sferei de influență occidentale și, în consecință, a existenței sau inexistenței unei zone gri în prelungirea acesteia.

În prezent, se poate spune că suntem în fața celei de-a treia modalități, care implică o combinație de metode și instrumente ce cuprind o manifestare a potențialului rusesc, cu tentativa de obținere a controlului asupra principalelor resurse aflate la dispoziția acestuia, în paralel cu acțiunile dure ale Rusiei față de sistemul occidental ca, de pildă, eliminarea de la discuțiile politice ale G 7. Capacitatea de acțiune independentă a Rusiei o fac să se mențină în ierarhia marilor puteri, ceea ce o face să-și manifeste anumite interese geopolitice în anumite regiuni, inclusiv în Europa de Est. De aceea extinderea NATO și UE, este însoțită inevitabil de ciocnirea de interese cu Rusia.

Vorbind în termeni de securitate, diferența dintre „zona NATO” și „zona gri”, situată în prelungirea sa până la frontiera Rusiei este fundamentală. Astfel, în timp ce prima zonă este asigurată total de funcționarea Alianței, zona gri este

acoperită doar parțial, prin intermediul Parteneriatului pentru Pace, care nu reprezintă, așa cum o demonstrează și situația țărilor partenere situate în arii de conflict deschis, o situație de securitate. Practic, în ciuda apartenenței la Parteneriat, precum și a existenței unor aranjamente bilaterale cu conotații inclusiv de securitate, zona gri este deschisă complet practicilor politicii de putere (power politics), așa cum se manifestă ele, de pildă, în spațiul CSI, iar evenimentele din ultimul timp din Ucraina demonstrează acest lucru.

Poziția geopolitică deținută de Principatul Moldovei a fost dezavantajoasă, iar pentru a-și menține independența și integritatea a fost nevoit să nu se situeze tranșant de partea uneia dintre puterile vecine după anul 1856. Prin situația tranșantă de partea uneia din puterile respective, avea să ducă la dispariția statului, dar și a valorilor naționale proprii, așa cum putea să se întâmple în perioada 1538-1856. Moldova a jucat rolul de stat-tampon, aceasta datorându-se atât tentativei repetate de cucerire din partea imperiilor vecine, dar și a realizării faptului ca puterile vecine să nu aibă granițe comune fiind recunoscută independența României la anul 1878. Zona-tampon care o reprezenta România diminuea riscul conflictelor, ce puteau să apară din contactul fizico-geografic direct al puterilor. Acest fenomen a făcut ca atât Principatul Moldovei (1856 - 1859), iar ulterior România (1859 - 1918) să cadă sub garanția marilor puteri ale timpului, prin menținerea echilibrului geopolitic între vecini, în condițiile în care sferile de influență ale acestora se întretaiau, practic, pe teritoriul principatelor dunărene.

În prezent, zona unde este plasată Republica Moldova continuă să se mai afle între spații geostrategice, geopolitice și geoeconomice de mare importanță. Bătălia care se dă în prezent pentru traseul din zona noastră a rutelor de petrol și gaz din Marea Caspică spre Occident sau perspectiva stabilirii unui cap de pod islamic pe continent tocmai aici, sunt doar două exemple ale însemnătății regiunii în care este situată și Republica Moldova. Situația geopolitică a țării noastre ține de competiții externe și de modul în care ei se comportă față de această regiune. Poziția geopolitică este extrem de importantă, dar reprezintă un dezavantaj pentru stabilitatea și siguranța statului nostru, deoarece se află la frontiera dintre doi poli geopolitici puternici. Parteneriatul pentru Pace nu reprezintă o siguranță a securității fiind prea vag și „subțire.” Aflându-ne în „zona gri,” dintre NATO și CSI, existența căreia va depinde și în viitor, de acordul dintre Rusia și Occident, trebuie să căutăm să extragem dintr-un atare statut maximum de beneficii posibile, valorificând cât mai bine potențialele avantaje ce ar decurge din includerea noastră pe drumul petrolului și gazului Caspic spre Occident, care nu mai este dependent de „culoarea” zonei prin care trece drumul respectiv.

Secolul al XXI-lea este marcat de două procese la nivelul continentului european. Aceste procese influențează în mod direct sistemul de securitate europeană. Și anume, extinderea NATO, prin lansarea Conceptului Strategic al Alianței, precum și extinderea UE cu promovarea Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC). Totodată, se observă o tendință de manifestare accentuată a Federației Ruse pe continental european, și anume dorința acesteia de a pune bazele unei structuri supranaționale (Uniunea Euroasiatică), nucleul căreia îl reprezintă Rusia, Belarusi și Kazahstan în care vor încerca să fie atrase și alte țări ex-sovietice.

Extinderea UE și NATO sunt două procese paralele și complementare. Țările care au aderat la NATO, ulterior au devenit și parte a UE, cu unele excepții (Turcia), dar sunt și țări care au devenit membri ai UE, dar nu sunt membri NATO. În general, nu trebuie privit procesul NATO și UE ca o axiomă, lucru demonstrat în practică. Doar oficialii ruși văd aceste două procese identice.

Atât NATO, cât și UE s-au extins până la hotarele fostei U.R.S.S. (trei țări din fosta Uniune Sovietică sunt parte a UE și NATO - Țările Baltice). NATO a ajuns în anul 2004, iar UE în anii 2004 și 2007. Alianța nu manifestă tendințe clare de extindere spre est, pentru a fi atrase în această structură și alte state foste sovietice, iar Summit-ul NATO de la București din 2008 nu a oferit o perspectivă clară de aderare pentru Ucraina și Georgia, probabil ca să nu deranjeze Rusia, care se opune vehement ca restul țărilor postsovietice cum ar fi Ucraina, R. Moldova și Georgia să adere la această structură. Tendințele Georgiei de a adera la NATO au costat-o pierderea Abhaziei și Osetiei de Sud, ca urmare a unui război cu Federația Rusă în august 2008. În schimb, UE în 2009 a lansat, la Praga, proiectul Parteneriatului Estic, care prevede atragerea celor șase țări ex-sovietice (Belarus, Ucraina, R. Moldova și Georgia, Armenia și Azerbaidjan) într-o strategie a Bruxelles-ului, prin care le oferă o perspectivă de asociere la această comunitate prin dimensiunile politică și economică.

Federația Rusă urmărește cu îngrijorare aceste procese de extindere a UE asupra țărilor postsovietice. Moscova consideră aceste state ca zonă exclusivă a intereselor sale geopolitice și nu acceptă ca cele șase țări ale Parteneriatului Estic să se asocieze cu UE. Interpretarea Moscovei conține raționamente, în primul rând, geopolitice. Aceasta reiese din declarațiile oficialilor de la Kremlin, precum și a diferiților experți ruși. Felul în care a procedat Moscova cu Ucraina și Armenia în preajma Summit-ului Parteneriatului Estic de la Vilnius este cel mai important argument, dar și acțiunile ulterioare ale Federației Ruse în Ucraina, în legătură cu anexarea Crimeii și a provocărilor separatiste din sud-estul teritoriului ucrainean, la fel induce ideea că Moscova se opune violent aderării Ucrainei la UE, precum și la NATO. Acțiuni mai pronunțate ale Rusiei față de R. Moldova se vor manifesta numai după ce Moscova își va consolida poziția în anumite regiuni din sudul Ucrainei.

BIBLIOGRAFIE

1. Serebrian O. Dicționar de geopolitică. Iași: Editura „Polirom,” 2006.
2. Whight M. Politica de putere. Chișinău: Editura „Arc,” 1998.
3. Ciubotaru V. Republica Moldova și comunitatea internațională. Chișinău, 2001.
4. Burian Al. Geopolitica lumii contemporane. Chișinău: F.E.P., Tipografia Centrală,” 2003.

RELAȚIILE REPUBLICII MOLDOVA CU REPUBLICA FEDERALĂ GERMANIA PRIN PRISMA INTEGRĂRII ÎN UE

Tatiana NAIZAMBAEV,
master în științe politice,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, is made a short analysis of collaboration between the Republic of Moldova with the Federal Republic of Germany is made. Political, economic and cultural-educational aspects of Moldovan-Germany cooperation are highlighted. A number of proposals, which could contribute to the diversification and deepening of the cooperation between our countries in various fields are suggested.

Relațiile internaționale constituie la etapa contemporană un sistem ce cuprinde ansamblul relațiilor economice, politice, ideologice, culturale, juridice, diplomatice și militare între subiecții care dețin puterea și care se manifestă pe arena internațională. Ca sistem, relațiile internaționale sunt formate din totalitatea activităților în domeniul politicii externe a statelor, care sunt principalii actori în relațiile internaționale, îndeplinind rolul atât de subiecți independenți, cât și de membri ai organizațiilor internaționale. Asume statul are împuterniciri reale de a înfăptui politica externă, de a apărea în calitate de subiect al relațiilor cu alte state, de a încheia tratate și convenții internaționale. Politica externă reprezintă activitatea statului de reglementare pe arena internațională a relațiilor sale cu alți subiecți ai politicii externe: state, partide politice și alte organizații sociale de peste hotare, organizații mondiale și regionale internaționale. [1, p. 261]

Republica Federală Germania a recunoscut independența Republicii Moldova la 14 decembrie 1991, iar relațiile diplomatice au fost stabilite la 30 aprilie 1992. Deschiderea misiunilor diplomatice – a Ambasadei Republicii Federale Germania la Chișinău, la 2 noiembrie 1992, și a Ambasadei Republicii Moldova la Bonn, la 28 martie 1995, – a confirmat interesul ambelor țări de a extinde și a aprofunda colaborarea bilaterală.

În perioada ce s-a scurs, raporturile moldo-germane au evoluat sub semnul prieteniei și bunei înțelegeri. Republica Moldova se bucură de sprijinul din partea Germaniei în cadrul organizațiilor internaționale și europene, îndeosebi, în procesul de realizare a reformelor democratice și economice și de integrare a țării în structurile europene. Germania a jucat un rol important în ce privește aderarea Republicii Moldova la Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, la Organizația Mondială a Comerțului și invitarea țării noastre la Conferința Europeană, de asemenea, la elaborarea și adoptarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană.

O importanță deosebită a avut-o adoptarea de către Bundestag, la 6 mai 2004, a moțiunii parlamentare „*A sprijini calea spre reunificare și democratizare în Moldova*,” care stabilește patru obiective cardinale ale politicii germane și europene în raport cu Moldova: consolidarea în Moldova a democrației și a statului de drept, dezvoltarea economică durabilă a țării, soluționarea conflictului transnistrean și consolidarea și aprofundarea relațiilor între Moldova și UE. De asemenea, necesită a fi menționată participarea experților din Germania la Misiunea Europeană de monitorizare și control vamal și de frontieră a hotarului moldo-ucrainean începând cu decembrie 2005.

Contactele politice bilaterale au fost destul de intense și productive. Unul dintre cele mai importante evenimente a fost vizita oficială în Germania a Președintelui Republicii Moldova, dl Mircea Snegur, în 1995, în cadrul căreia au fost puse bazele juridice ale relațiilor moldo-germane, fiind semnată Declarația comună privind principiile de colaborare între Republica Moldova și Republica Federală Germania [2, p. 73] și alte acorduri bilaterale. [3]

Dialogul politic a fost menținut prin vizite reciproce ale diferitelor delegații, care au contribuit esențial la dinamizarea cooperării bilaterale: aprilie 1993 – vizita de lucru în Germania a dlui Nicolae Țău, ministrul afacerilor externe al Republicii Moldova; iulie 1993 – vizita de lucru în Republica Moldova a dlui H. Schäfer, ministrul de stat al MAE al RFG; octombrie 1997 – vizita de lucru în RFG a dlui Nicolae Tăbăcaru, ministrul afacerilor externe al Republicii Moldova; noiembrie 1997 – participarea delegației Republicii Moldova în frunte cu dl Petru Lucinschi, Președintele Republicii Moldova, la „*Prezentarea Republicii Moldova*” la Frankfurt pe Main; ianuarie 2001 – vizita la Chișinău a dlui Friedbert Pflüger, președintele Comisiei Parlamentare pentru Afacerile Europene al Bundestagului german; iulie 2001 – vizita la Chișinău a dlui Christoph Zöpel, ministrul de stat al Ministerului Federal al Afacerilor Externe al RFG; februarie 2002 – participarea dlui Nicolae Dudău, ministrul afacerilor externe al Republicii Moldova, la cea de-a 38-a Conferință Internațională privind politica de securitate (München); septembrie 2004 – vizita la Chișinău a dnei Claudia Nolte, responsabil în cadrul Bundestag-ului pentru relațiile cu Republica Moldova; mai 2006 – vizita oficială în Germania a Președintelui Republicii Moldova, dl Vladimir Voronin, în cadrul căreia au avut loc întrevederi la Berlin cu Angela Merkel, Cancelar Federal, Norbert Lammert, Președintele Bundestagului, Michael Glos, ministru federal al economiei și tehnologiei, și Klaus Wowereit, primar general al capitalei germane etc. [4]

În conformitate cu direcțiile prioritare, reflectate în Concepția politicii externe a Republicii Moldova, Germania se plasează printre țările prioritare cu care Moldova dorește să dezvolte relații avantajoase de cooperare. În ultimii

ani, relațiile bilaterale între Germania și Moldova se caracterizează printr-o evoluție dinamică, susținută de un dialog politic intens instituindu-se o conlucrare constructivă, bazată pe interesul reciproc al ambelor țări. Germania demonstrează că este un partener incontestabil al Republicii Moldova.

La 22 august 2012, Cancelarul Germaniei, Angela Merkel, a efectuat o vizită oficială în Moldova, la invitația Primului-Ministru, Vlad Filat. Cancelarul Federal a ținut un discurs în fața parlamentarilor și a oaspeților invitați. În cadrul discursului, ea a încurajat Republica Moldova, de a merge mai departe pe drumul străbătut al apropierii de Uniunea Europeană. Acest fapt ar trebui realizat „pas cu pas.” De asemenea, cancelarul Federal și Primul-Ministru Vlad Filat au avut o întrevedere cu reprezentanții companiilor germane care au investit în Republica Moldova: Clas KGaA mbH, Sudzucker AG, Leoni AG, Marquard & Bahls AG (Tirex Petrol). De asemenea, la întâlnire a fost prezent și președintele Comitetului pentru relații economice cu Europa de Est, Eckhard Cordes.

Prin Acordul de Asociere și Liber Schimb care a fost semnat la 27 iunie 2014 se vor intensifica relațiile economice și politice dintre Republica Moldova și UE. Acest Acord se referă la cooperarea în domeniul comerțului, energetic și politicii externe și prevede consolidarea păcii, stabilității și bunăstării în țările vecine cu UE. Baza cooperării o constituie valorile comune precum democrația, statul de drept, libertățile fundamentale și respectarea drepturilor omului.

Germania și Republica Moldova continuă colaborarea bazată pe încredere și prietenie. Acest fapt a fost evidențiat de către ministrul de stat pentru Europa din cadrul Ministerului Federal al Afacerilor Externe, dl Michael Roth, în timpul vizitei dumnealui la Chișinău. Dl Roth a participat în calitate de reprezentant german la cea de-a IX-a Reuniune ministerială informală a „Grupului pentru Acțiunea Europeană a Republicii Moldova.” „Republica Moldova aparține Europei și este pentru noi, în calitate de vecin direct al UE, un partener important.” [4]

Relațiile moldo-germane au cunoscut o dezvoltare continuă și sub aspect economic. Germania este unul dintre cei mai importanți parteneri comerciali ai Republicii Moldova, plasându-se pe locul al cincilea după volumul total al schimburilor comerciale și pe locul al doilea printre țările UE. Principalele mărfuri moldovenești exportate în RFG sunt produse textile, din piele, alimentare, băuturi și articole din tutun. Principalele mărfuri importate sunt mașinile, aparatele electrice și electronice, produsele textile, automobilele și piesele de schimb, produsele chimice, produsele din masă plastică și cauciuc.

Printre cele mai mari companii germane care activează în Republica Moldova pot fi menționate „Sudzucker,” „Knauf,” „Metrou,” „Steilmann,” „Mabanaft.” Interesul reciproc al antreprenorilor din Moldova și Germania este confirmat și de numeroasele participări la târgurile și expozițiile din ambele țări. De o importanță majoră este prezentarea Republicii Moldova la Expoziția Mondială EXPO 2000, care a contribuit esențial la promovarea unei imagini pozitive a țării noastre în Republica Federală Germania. În scopul intensificării contactelor între oamenii de afaceri și promovării investițiilor străine, sunt organizate forumurile economice și misiunile ale oamenilor de afaceri. Bunăoară, Forumuri economice de amploare au fost organizate în or. Duisburg (2004), la Stuttgart (2006), precum și în or. Frankfurt pe Main (2007 și 2008), Düsseldorf – 2013.

În prezent, potrivit Biroului Național de Statistică, în Republica Moldova funcționează 168 de întreprinderi cu capital german [5], iar soldul investițiilor germane alocate, conform situației din 01 octombrie 2011, constituie 2 mlrd. lei, aproape nouă la sută din suma totală a investițiilor străine efectuate în Republica Moldova. Totodată, datele Camerei Înregistrării de Stat arată că, în perioada 1994-2012, în Republica Moldova au fost înregistrate 381 de întreprinderi cu capital german în sumă totală de 545,7 mln. lei, iar soldul investițiilor germane constituie 66 milioane euro.

De asemenea, în cele două decenii, Germania a implementat în țara noastră mai multe proiecte, în valoare totală de peste 38 mln. euro și au fost organizate mai multe forumuri economice. Germania nu este doar un investitor direct în economia națională, ci și un partener comercial semnificativ al Republicii Moldova. Datele din ultimii ani privind volumul comerțului exterior dintre Republica Moldova și Germania prezintă o dinamică pozitivă de creștere. Astfel, în 2012, volumul comerțului exterior dintre cele două state a înregistrat cifra de 316.705,1 mii dolari, în 2013 – 282.481,1 mii dolari, ca în 2014 volumul comerțului exterior să se majoreze, înregistrând cifra de 289.432,1 mii dolari. Prin urmare, Republica Federală Germania are o pondere de 7,6% în comerțul Republicii Moldova și se situează pe locul cinci în topul țărilor cu care Moldova are relații comerciale.

Cooperarea Guvernului Federal cu Republica Moldova în domeniul politicilor de dezvoltare a fost inițiată în anul 1993. Guvernul federal a alocat Guvernului moldovean un ajutor financiar în valoare de 15,5 mln. euro pentru proiecte bilaterale în domeniul cooperării pentru dezvoltare. Cooperarea bilaterală de stat pentru dezvoltare este bazată pe două instrumente: cooperarea financiară și cooperarea tehnică, care din însărcinarea Guvernului federal este implementată de către câteva organizații specializate.

În baza Acordului de cooperare tehnică între RFG și Republica Moldova, semnat în anul 1994, precum și al celui de cooperare financiară semnat în anul 2000, Germania a implementat în țara noastră mai multe proiecte în diferite domenii în volum total de peste 20 mln. euro. Domeniile prioritare pentru cooperarea tehnică rămân a fi asistența juridică, adaptarea legislației moldovenești la normele UE și promovarea întreprinderilor mici și mijlocii.

În prezent, în Republica Moldova, în cadrul cooperării tehnice, se implementează următoarele proiecte: „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova,” „Consilierea Primului-Ministru,” „Îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor în domeniul ocrotirii sănătății.” Guvernul federal a împuternicit Agenția Germană pentru Cooperare Internațională (GIZ GmbH) cu implementarea acestor proiecte.

Cooperarea financiară include în Republica Moldova domeniile „Infrastructura socială” și „Suport pentru întreprinderile micro-, mici și mijlocii.” La momentul actual se verifică posibilitatea de finanțare a unui proiect privind

aprovizionarea cu apă potabilă și construcția unui sistem de canalizare. Prioritățile cooperării financiare sunt sectorul social și îmbunătățirea infrastructurii, precum și susținerea proiectelor PPP (*Privat Public Partnership*).

Relațiile culturale moldo-germane se caracterizează în continuare printr-o dezvoltare stabilă. În Germania activează Societatea Culturală „Moldova,” cu scopul de a promova valorile culturale și spirituale moldovenesti, iar în septembrie 2004 a fost fondată „Societatea Moldovenilor din Germania,” care reunește membri ai diasporei moldovenesti din RFG.

Un rol activ îl joacă și Uniunea Nemților Basarabeni, reprezentanții căreia - etnicii germani de origine basarabească, care au revenit în Germania în anii 1939-1940 - vizitează frecvent țara noastră, acordând un ajutor însemnat, în special, localităților de unde provin.

Contactele bilaterale în domeniul științei și învățământului sunt promovate în conformitate cu Protocolul din anul 1998, care favorizează colaborarea directă între Serviciul German pentru Schimbul Academic (DAAD) și Ministerul Învățământului al Republicii Moldova, precum și între Conferința Rectorilor Instituțiilor de Învățământ Superior (HRK) și Consiliul Rectorilor din Republica Moldova.

Germania a acordat un sprijin consistent prin oferirea burselor de studii și cercetări științifice studenților, savanților și funcționarilor moldoveni. O importantă realizare în domeniu o constituie inaugurarea la 1 martie 2006 a Institutului cultural „Moldova” cu sediul la Leipzig. Scopul acestui Institut, deocamdată unic în spațiul german și european, este promovarea dialogului și contactelor cu instituțiile din Republica Moldova, promovarea cercetărilor științifice, organizarea conferințelor științifice și realizarea diferitelor proiecte în domeniile învățământului, științific și cultural.

Academia de Științe a Moldovei dezvoltă relații de colaborare cu *Ministerul Federal al Educației și Cercetării* (BMBF) în temeiul Memorandumului de intenții privind cooperarea științifică și tehnologică, semnat la 14 martie 2008. În baza acestui Memorandum au fost lansate două programe bilaterale de granturi, pentru anul 2009 și, respectiv, pentru 2010. În urma concursurilor desfășurate, pentru ambele cazuri, au fost selectate pentru finanțare câte 10 proiecte.

În contextul cooperării moldo-germane se înscrie și organizarea la 18 februarie 2008, în comun cu Fundația Friedrich Ebert și Ambasada Germaniei la Chișinău, a *Simpozionului internațional „Dezvoltarea externalizării cercetării științifice și inovării în Republica Moldova,”* [6] eveniment organizat în scopuri de informare, consultare, punere în discuție a posibilităților de comercializare a rezultatelor științifice ale cercetătorilor moldoveni către companiile din străinătate.

Un alt eveniment important în dezvoltarea relațiilor bilaterale a fost organizarea, la 16 iunie 2008, de către AȘM, în colaborare cu Institutul de Cercetări Viticole Freyburg/Unstrut a *Simpozionului moldo-german cu genericul „Vinuri și Idei.”* În aceeași ordine de idei, evidențiem și organizarea Conferinței științifice „Dimitrie Cantemir în memoria culturală europeană,” din 16 decembrie 2008, Berlin, cu implicarea activă a Ambasadei Republicii Moldova în RF Germană, a Academiei de Științe din Berlin-Brandenburg și Institutul din Leipzig.

Menționăm găzduirea la Chișinău, în perioada 17-20 septembrie 2009, a *Simpozionului Internațional Humboldt Kolleg cu tematica „Cooperare cu Germania – experiență, forme noi și perspective,”* care a fost organizat cu suportul Institutului de Inginerie Electronică și Tehnologii Industriale al AȘM și Humboldt Club Moldova. Evenimentul a întrunit experți din diferite domenii, care colaborează activ cu colegii din diverse organizații și instituții din Germania, și a avut drept scop schimbul de experiență, promovarea ideilor noi și a diferitelor forme de colaborare, analizarea posibilităților de a atrage generația nouă de tineri cercetători în colaborare științifică intensivă cu Germania.

Republica Moldova acordă o atenție specială dezvoltării relațiilor cu Germania, pe care le consideră deosebit de importante în procesul de consolidare democratică și economică a țării și integrării în structurile europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Burian Alexandru. Relațiile internaționale, politica externă și diplomația. Chișinău, 2007, p. 261.
2. Tratatate internaționale, vol. 19. Chișinău, 1999, p. 73.
3. <www.germania.mfa.md>.
4. <www.chisinau.diplo.de>.
5. <www.statistica.md>.
6. <www.international.asm.md>.

EVOLUȚIA STRUCTURAL-FUNCȚIONALĂ A PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA

Ilie GÎRNEȚ,

**lector universitar, Universitatea de Stat
„B. P. Hașdeu” din Cahul**

SUMMARY

The article examines how to build and operate one of the central authorities in Moldova – the Parliament. It is noted that in accordance with the Constitution, the Parliament is the supreme representative body of the people of Moldova and the sole legislative authority of the state. The Parliament is elected by universal, equal, direct, secret and freely expressed. The Constitution set (in art.64) regulating the structure, organization and operations shall be regulated by the Parliament. According to the Regulation, the Parliament structure includes: the Speaker, the Vice-Presidents, the Permanent Bureau, fractions and committees.

Primele alegeri parlamentare în Republica Moldova, efectuate pe principii noi, s-au desfășurat la 25 februarie și 10 martie 1990. Noul Legislativ includea pentru prima dată în componența sa reprezentanți ai mai multor forțe social-politice din țară.

Actualmente, Parlamentul Republicii Moldova este de legislatura a XX-a, ceea ce ar însemna că în statul nostru instituția parlamentară a fost formată încă în 1940, după reanexarea Basarabiei de către U.R.S.S. Am putea afirma că Parlamentul ne-a fost adus de puterea sovietică. Parlamentul, constituit în 1940, se numea Sovietul Suprem și era o instituție mai mult formală, subordonată Comitetului Central al partidului care hotăra toate chestiunile social-politice, economice, culturale etc., și doar apoi după un scenariu bine regizat erau înaintate spre aprobare.

Sovietul Suprem, care era organul reprezentativ regional al republicii, și a funcționat aici înainte de 1991, nu avea experiență în procesul luării deciziilor pe plan extern, așa cum o au parlamentele în ziua de azi. Nivelul de dezvoltare a structurii interne (sistemul de comisii), a bazei normative și a potențialului de cadre în adunările legislative regionale ale republicilor sovietice erau și mai puțin avansate decât organul legislativ central. Din acest motiv, organul legislativ constituit în 1990, care a adoptat Declarația de Suveranitate la 23 mai în 1990 și Independența Republicii Moldova la 27 august 1991, și-a câștigat dreptul de a fi considerat drept primul Parlament al Republicii Moldova de legislatura I-a și nu a XII-a. Considerăm că autoritățile Republicii Moldova trebuie să renunțe la vechea genealogie așa cum au făcut-o alte republici din fosta U.R.S.S., care au renunțat deja la fosta numerotare și au trecut la una nouă: Ucraina – în 1990, Federația Rusă – în 1993, Armenia – în 1995 etc.

Astfel, Parlamentul Republicii Moldova a fost nevoit să traverseze o perioadă de dublă tranziție: de la totalitarism spre democrație și de la nivelul provincial la cel național. [8, p. 41]

Când cercetăm totuși constituirea și evoluția unui Parlament, o primă problemă de care trebuie să ținem cont este dacă acesta este compus dintr-o singură cameră sau din două. Parlamentele existente în sistemele constituționale contemporane sunt formate dintr-o singură adunare (cameră), fie din două sau mai multe adunări. Parlamentele formate dintr-o singură cameră sunt parlamente cu structură unicamerală, iar cele formate din două sau mai multe adunări sunt parlamente cu o structură bicamerală sau, respectiv, multicamerală. La modul general, structura Parlamentului este determinată de structura de stat. Criteriul național (unitar) joacă un rol esențial în determinarea unei anumite opțiuni de organizare parlamentară. [1]

De regulă, structura unitară a statului presupune un parlament unicameral. Astăzi, majoritatea statelor unitare au parlamente unicamerale, dar se cunosc și state unitare cu parlamente bicamerale (Franța, Italia, România etc.). [4, p. 58]

Indiferent dacă parlamentele sunt unicamerale sau bicamerale, ele reprezintă niște organe colegiale care iau decizii în cadrul unor ședințe. Am putea menționa că Parlamentul Republicii Moldova este unica autoritate publică care își determină în mod autonom organizarea sa internă. [2, p. 397] Astfel, art. 64, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova prevede că „structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Resursele financiare ale Parlamentului sunt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.”

Parlamentul Republicii Moldova este compus dintr-o singură cameră și are 101 deputați, după cum prevede Constituția (art. 60, p. 2). Structura dată ar fi justificată și de caracterul unitar al statului nostru. Pentru ca organul reprezentativ suprem al poporului să funcționeze mai bine, a fost necesar ca în cadrul lui să se constituie niște organisme mai restrânse, compuse din membrii Parlamentului și care formează organizarea internă a Parlamentului.

Organizarea internă a Parlamentului nu este altceva decât totalitatea de formațiuni ce creează cadrul de activitate pentru membrii săi, acestea sunt numite de parlamentari și au menirea să conducă activitatea acestora. Conform Regulamentului adoptat la 2 aprilie 1996, organizarea internă a Parlamentului include Biroul Permanent, fracțiunile parlamentare, comisiile parlamentare. Luând în considerație particularitățile specifice atribuite formațiunilor interne ale legislativului, acestea pot fi clasificate în două categorii:

a) organe de conducere și gestiune;

b) formațiuni interne. [3, p. 322]

a) **Organele de conducere și gestiune sunt:** Președintele Parlamentului care se alege prin vot secret de către majoritatea deputaților aleși, pe durata mandatului parlamentului. El poate fi revocat în orice moment, prin vot secret, de către, cel puțin, a treia parte din parlamentari, sau la cererea fracțiunii parlamentare care l-a propus. Hotărârea privind revocarea Președintelui Parlamentului se adoptă cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși, prin vot secret. [6]

Președintele Parlamentului nu trebuie privit ca o figură politică, înzestrată cu atribuții speciale. Lui îi revin atribuții similare celorlalți deputați. Acesta dispune de atribuții ce țin doar de activitatea pur organizatorică a Parlamentului. În executarea atribuțiilor sale, Președintele Parlamentului emite dispoziții și ordine, iar în lipsa sa este înlocuit de vicepreședinți. [3, p. 333; 4, p. 59]

Vicepreședinții Parlamentului se aleg la propunerea Președintelui Parlamentului, prin vot deschis, însă după consultarea fracțiunilor parlamentare și cu votul majorității deputaților aleși. Numărul de vicepreședinți nu este stipulat nici în norma constituțională, nici în Regulament, ceea ce înseamnă că numărul lor rămâne la discreția Parlamentului. Revocarea vicepreședinților Parlamentului înainte de termen poate fi efectuată la propunerea Președintelui Parlamentului, după consultarea fracțiunilor parlamentare, cu votul majorității deputaților aleși. Vicepreședinții Parlamentului substituie sau îndeplinesc atribuțiile Președintelui Parlamentului, la rugămintea acestuia sau în absența lui. [3, p. 334; 7, p. 93]

Biroul Permanent este organul de lucru al Parlamentului. La formarea acestuia se ține cont de configurația politică a legislativului și reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament. Din Biroul Permanent fac parte din oficiu Președintele Parlamentului și vicepreședinții. Componenta numerică și nominală a Biroului Permanent se stabilesc prin hotărârea Parlamentului, la propunerea fracțiunilor parlamentare. Biroul Permanent se consideră constituit după numirea a cel puțin trei pătrimi din membrii acestuia, care sunt delegați prin hotărâri ale fracțiunilor parlamentare. Tot la propunerea fracțiunilor, doi membri ai Biroului Permanent sunt aleși cu majoritatea voturilor deputaților în calitate de secretari. Atribuțiile Biroului Permanent sunt stabilite în art. 13 din Regulamentul Parlamentului. [5, p. 301-303]

b) **Formațiuni interne:** *Grupurile parlamentare sau fracțiunile parlamentare* sunt organisme ale Parlamentului, constituite din parlamentari. Fracțiunile rezultă din reunirea deputaților de aceeași orientare politică sau care au găsit un consens de a se afilia într-o fracțiune comună. Fracțiunile parlamentare pot fi constituite din, cel puțin, cinci deputați în baza de liste ale partidelor, organizațiilor social-politice. Deputații neafiliați, de asemenea, pot constitui fracțiuni parlamentare sau pot adera la cele constituite. Este necesar să stipulăm că fracțiunile parlamentare se constituie în termen de zece zile după constituirea legală a Parlamentului. [4, p. 61-62]

Fracțiunile parlamentare au dreptul să facă propuneri pentru: numirea sau alegerea reprezentanților lor în Biroul Permanent, în comisiile permanente și în alte organe de lucru ale Parlamentului; ordinea de zi a ședințelor Parlamentului și ale Biroului Permanent; formarea comisiilor speciale, de anchetă și altor comisii ale Parlamentului; proiecte de hotărâri ale Parlamentului privind programul de activitate al Guvernului. Pentru a-și desfășura activitatea, fracțiunilor parlamentare li se pun la dispoziție încăperi pentru lucru, tehnică, birotică, rechize de birou și li se acordă servicii necesare unei activități eficiente. Fiecare fracțiune este deservită de un secretariat, ale cărui structură și statut sunt stabilite de Biroul Permanent. [7, p. 94]

Comisiile parlamentare sunt organe interne ale Parlamentului și au un rol deosebit în pregătirea lucrărilor, exercitarea funcțiilor parlamentare, mai ales a celor legislative și de control. Crearea comisiilor parlamentare este determinată de multitudinea problemelor care necesită soluționare și cer o studiere mai minuțioasă, posibilă în cadrul unor organisme mai restrânse, cum sunt comisiile parlamentare. În dependență de durata și funcțiile pentru care sunt alese comisiile parlamentare, ele pot fi *permanente* și *provizorii*.

Comisiile permanente sunt organe de lucru ale Parlamentului ce se constituie în domenii specializate. În cadrul acestor probleme comisiile desfășoară o activitate neîntreruptă pe toată durata mandatului Parlamentului. Numărul lor, denumirea, gradul de specializare diferă de la un sistem constituțional la altul și de la un legislativ la altul. Fiecare comisie permanentă are câte un președinte ales de Parlament cu votul majorității deputaților și un secretar. Funcția de bază a comisiei permanente o constituie avizarea proiectelor de lege și propunerilor legislative, efectuarea anchetelor parlamentare (dacă este necesar). Comisiile pot primi și unele însărcinări din partea Președintelui sau a vicepreședinților Parlamentului, cu condiția că acestea să țină de activitatea Parlamentului. [3, p. 337-338; 7, p. 93-94]

Pe lângă Comisiile permanente, Parlamentul mai poate constitui *comisii speciale* și *comisii de anchetă*.

Comisiile speciale sunt constituite pentru elaborarea unor acte legislative complexe, pentru avizarea lor sau pentru alte scopuri indicate în hotărârea de înființare a comisiei respective. Actele legislative elaborate de astfel de comisii nu se vor mai supune examinării altor comisii.

Comisiile de anchetă au o importanță majoră. Ele realizează, de regulă, anchete politice, juridice, legislative și, nu în ultimul rând, judiciare. Acestea pot fi constituite la cererea unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați ce constituie, cel puțin, 5% din numărul deputaților aleși. Instituțiile și organizațiile sunt obligate să răspundă la solicitarea comisiei de anchetă în condițiile prevăzute de lege. [7, p. 99]

Secretariatul Parlamentului asigură asistența organizatorică, informațională și tehnică a activității Legislativului, a Biroului Permanent, a comisiilor permanente, a fracțiunilor parlamentare și a deputaților. [6]

Funcționarea Parlamentului Republicii Moldova. Modul cum funcționează Parlamentul este reglementat de Constituție și de Regulamentul Legislativului Republicii Moldova. Mandatul Parlamentului Republicii Moldova este

de patru ani și poate fi prelungit prin lege organică, doar în două cazuri care sunt prevăzute de Constituție: a) în caz de război; b) în caz de catastrofă.

Pentru a înțelege însă modul de funcționare a Parlamentului, este necesar de a percepe noțiunile de *mandat*, *sesiune* și *ședință parlamentară*, a legăturilor dintre acestea.

Prin **mandat** sau **legislatură**, se înțelege perioada de timp pentru care este ales Parlamentul și timpul în care el își exercită împuternicirile sale. Noul Parlament ales în urma campaniei electorale desfășurate pentru constituirea unui nou legislativ, se întrunește în ședință, la convocarea Președintelui Republicii Moldova în, cel puțin, 30 de zile de la alegere, dacă au fost aleși minimum două treimi din numărul total al deputaților. [6]

Sesiunea este forma principală de activitate a Parlamentului. Sesiunile pot fi: ordinare, extraordinare, speciale. Constituția Republicii Moldova, prin art. 67, alin.(1), stabilește că „Parlamentul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iulie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.”

Sesiunile extraordinare sau **speciale** se organizează după necesitate, în afara sesiunilor ordinare și pot fi convocate la cererea Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului sau la cererea a o treime din numărul deputaților aleși în Parlament [Constituția Republicii Moldova, art. 67, alin. 2)]. Cererea de convocare a Parlamentului este depusă în formă scrisă Președintelui Parlamentului, indicându-se ordinea de zi. În caz că se acceptă, Parlamentul urmează a fi convocat în decurs de trei zile de la înregistrarea cererii. [7, p. 97-98]

Ședințele Parlamentului sunt adunări de o zi și reprezintă intervalul de timp în cadrul sesiunii când Parlamentul își desfășoară activitatea în plen, în comisii, fracțiuni, conform unui program stabilit pe zile și ore.

Legea Supremă a statului declară ședințele Parlamentului publice (art. 65). Este necesar de specificat că pot avea loc și ședințe închise la cererea Președintelui Parlamentului, a unei fracțiuni parlamentare sau a unui grup de deputați de, cel puțin, 15% din numărul celor aleși. Hotărârea însă de a desfășura ședința cu ușile închise trebuie adoptată cu votul majorității deputaților prezenți.

La ședințele publice pot participa diplomați, avocații parlamentari, reprezentanți ai mass-media, precum și alte persoane, în baza invitației, autorizației, în conformitate cu condițiile stabilite de Biroul Permanent. Aleșii poporului în legislativ sunt obligați să fie prezenți la lucrările Parlamentului, să se înscrie pe listele de prezență până la începutul ședinței. Deputații care nu sunt prezenți la ședință trebuie să înștiințeze Biroul Permanent și să specifice motivul absenței. [3, p. 341-342; 7, p. 99-100]

Așadar, putem afirma pe bună dreptate că Parlamentul este considerat vocea poporului care l-a ales și exprimă voința lui, pentru că prin activitatea sa el realizează binele public și promovează interesul național. În Republica Moldova, Parlamentul s-a impus în viața politică a statului ca o necesitate a schimbării structurilor politice existente anterior obținerii Independenței. Totodată, în constituirea acestei instituții reprezentative supreme a poporului au fost căutate soluții practice în exercitarea puterilor și atribuțiilor sale cele mai importante. Locul și rolul Parlamentului în sistemul de stat este unul deosebit. Din acest motiv trebuie să răspundă necesităților de a exprima voința poporului, de a-i reprezenta interesele supreme, indiferent de structura sa unicamerală sau bicamerală. Parlamentul rămâne a fi organul suprem reprezentativ al poporului.

BIBLIOGRAFIE

1. Bădescu M. Structura Parlamentului: mono sau bicameralism?// „In honorem,” culegere de studii juridice, Craiova: „Sitech,” 2010, p. 34. [On-line]: <<http://www2.spiruharet.ro/facultati/drept-valcea/cercetare/fbfe03c-81ca0eb4177df6fdeae8ba46e.pdf>> (vizitat la 03.01.2015).
2. Cârnaț T. Drept constituțional. Chișinău: S.R.L. „Print-Caro,” 2010, 514 p.
3. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2004, 496 p.
4. Negru B. Autoritățile publice.// „Quo vadis Moldova?” Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2002, 226 p.
5. Platon M. Administrația publică, curs universitar. Chișinău: „Universul,” 2007, 928 p.
6. Regulamentul Parlamentului. [On-line]: <<http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx>>.
7. Solomon C. Aspecte ale vieții politice în Republica Moldova (1989-2002). Chișinău, C.E.P. USM, 2002, 266 p.
8. Tulbure Al., Petkov Al. Parlamentarismul în Republica Moldova: formarea, instituționalizarea, realizările.// „Aspecte ale practicii parlamentare, relațiile dintre Parlament și Guvern (Republica Moldova),” culegere de materiale, Chișinău, 1997, p. 41.

CARACTERISTICI ȘI TENDINȚE ESENȚIALE DE EVOLUȚIE ȘI CONSOLIDARE A SOCIETĂȚII CIVILE ASOCIATIVE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Nicolae OLARAȘU,
masterand, Academia de Administrare Publică,
inspector, Agenția pentru Protecția Consumatorilor

SOMMAIRE

La société moldave est devenue impliquée suite à un processus de réformation de l'ancien système soviétique, et suite à l'influence civile internationale. La société civile a joué un rôle important dans le processus de modération d'intérêts exagérés et inadéquats exprimés lors du développement du pays. Les efforts faits par l'Etat pour la construction d'un dialogue constructif avec la société civile moldave sont générés par des décisions politiques, et ne viennent pas de la conscience du poids des contributions.

Orice om devine membru al societății civile nu în virtutea acordării cetățeniei, dar datorită transformării sale în personalitate integră, dezvoltată și activă. Odată cu omul, se transformă și societatea cu toate problemele sale (libertatea, dreptul, datoria, morala, proprietatea etc.). Societatea civilă reprezintă o totalitate de instituții și relații sociale neguvernamentale care exprimă varietatea valorilor și necesităților membrilor societății. [1] Apariția societății civile ca mișcare antitotalitară în Republica Moldova a fost un produs al reformării sistemului sovietic și o consecință a influenței societății civile internaționale. Forma în care s-a produs fenomenul a fost spontană, conflictuală, realizându-se prin deșteptarea conștiinței naționale, dar și prin emanciparea socială, fapt datorat apariției unor noi grupuri cu revendicări sociale radicale. Geneză societății civile ca sistem de instituții bine încheiate începe doar după proclamarea independenței.

Scopul lucrării rezidă în radiografierea exhaustivă a evoluției și a tendințelor în consolidarea societății civile moldovenești, precum și elaborarea propunerilor care pot contribui la dezvoltarea și consolidarea societății civile.

Deși în fiecare tranziție există aspectul particular, prin definiție se impune și prezența elementului general, ca binom dialectic. Se consideră oportună completarea lor cu modelul lui G. O'Donnel și Ph. Schmitter care evidențiază 3 etape ale tranziției spre democrație: liberalizarea, democratizarea și socializarea (tab. 1). [2]

Tabelul 1. Etapele tranziției spre democrație a societății civile moldovenești.

<i>Evoluția sistemului politic</i>	<i>Etapa de geneză a societății civile</i>	<i>Perioada</i>
Dezghețul lui Hrușciiov sau protoliberalizarea sistemului.	Defensivă (perioada clandestină).	1953-1985
Liberalizarea sistemului. Tentative de democratizare.	Embrionară.	1985-1989
	Mobilizațională – geneza societății civice ca mișcare socială.	1989-1991
Democratizarea sistemului.	Instituțională – căderea regimului totalitar, formarea instituțiilor societății civile.	1991-2007
Socializarea.	Consolidarea societății civile.	2009-...

Transformarea societății moldovenești într-o societate civilă este un proces lent asupra căruia își pun amprenta o serie de factori perturbatori ca: apatia, lipsa de inițiativă, teama de responsabilitate – moștenire a trecutului, precum și faptul că nu există exemple în istorie care să ghideze tranziția de la totalitarism la economia de piață etc., ceea ce face necesară democratizarea instituțiilor de stat și retragerea graduală a statului din economie – sunt procese importante, dar nu suficiente pentru formarea societății civile.

În contextul integrării europene, societatea civilă a beneficiat de un nou impuls în dezvoltarea sa și în procesul de consolidare a democrației participative, încă destul de fragile în Moldova.

Debutul cooperării între autorități și societatea civilă a început odată cu lansarea Concepției privind cooperarea dintre Parlamentul Republicii Moldova și societatea civilă, materializate printr-o serie de principii și modalități de cooperare între organul legislativ al Republicii Moldova și organizațiile societății civile continuându-se cu crearea

unui cadru favorabil pentru dezvoltarea unei societăți civile active, capabile să contribuie progresiv la dezvoltarea democratică a Republicii Moldova. [3] Hotărârea cu privire la executarea acestei Concepții prevede detalii referitoare la modul de funcționare a mecanismului de cooperare. Totodată, Parlamentul a adoptat Legea pentru completarea Legii cu privire la publicarea și intrarea în vigoare a actelor oficiale, prin care devine obligatorie plasarea actelor legislative și normative oficiale în regim de acces liber pe rețeaua internet.

La implicarea societății civile s-a apelat și în cazul elaborării Concepției politicii externe a Republicii Moldova. Chiar dacă Guvernul s-a declarat interesat de dezvoltarea cooperării cu societatea civilă, mecanismul elaborat nu este destul de eficient să permită celei din urmă consultarea proiectelor de decizii guvernamentale. Mai mult, Guvernul a înaintat Parlamentului spre examinare un proiect de lege ce prevede modificarea și completarea Legii cu privire la asociațiile obștești, fără a supune documentul respectiv unor dezbateri publice prealabile.

Colaborarea între instituțiile de stat și societatea civilă a avut de suferit din cauza lipsei de transparență a procesului de elaborare și examinare a unor proiecte de lege (privind transparența decizională, legea cu privire la asociațiile obștești etc.). În plus, în luna decembrie 2006, Procuratura generală a emis un „Chestionar privind efectuarea controlului respectării legislației de către organizațiile obștești.” În conformitate cu acest document, procurorii teritoriali și cei specializați au primit indicațiile de a controla legalitatea înregistrării, activității și sursele de finanțare a organizațiilor care se specializează pe organizarea și desfășurarea protestelor, mitingurilor etc. Cu toate că aceste măsuri nu au fost utilizate pe larg, ONG-urile califică aceste acțiuni drept abuzive, necorespunzătoare procuraturii și atribuțiilor acesteia în stat.

În ciuda faptului că Guvernul a fost mai reticent față de societatea civilă, Parlamentul a manifestat un anumit interes față de amendamentele propuse de organizațiile neguvernamentale referitoare la Legea privind modificarea și completarea Legii despre asociațiile obștești.

Din păcate, colaborarea dintre ONG-uri și autorități continuă să aibă un caracter defectuos din cauza gradului scăzut de transparență și de deschidere din partea instituțiilor de stat. Implicarea ONG-urilor în formularea și realizarea politicilor publice mai este încă tratată de unele autorități cu ignoranță, ceea ce diminuează eficiența procesului de colaborare dintre acestea.

Cu toate că integrarea europeană este considerată prioritatea de bază pentru politica externă și cea internă a Republicii Moldova, organele de stat uită deseori să-și respecte angajamentele asumate. Nu face excepție de la aceste scăpări nici procesul de cooperare dintre autorități și societatea civilă, de care depinde foarte mult succesele Republicii Moldova în multe domenii esențiale pentru aprofundarea integrării europene. Dacă societatea civilă se declară interesată și capabilă să facă acest lucru, atunci autoritățile publice trebuie, la rândul lor, să se responsabilizeze în îndeplinirea obligațiilor lor față de UE și, în particular, față de organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova. De asemenea, se distinge existența unui deficit mare de transparență în ce privește procesul de examinare a legislației Republicii Moldova referitoare la societatea civilă de către organizațiile regionale. Autoritățile moldovenești evită prezentarea publică a recomandărilor parvenite din partea acestor structuri re-gionale, generând dificultăți în desfășurarea productivă a dialogului acesteia cu sectorul neguvernamental.

Societatea civilă din Republica Moldova se află în proces de tranziție spre o prezență instituțională durabilă în dezvoltarea națională și cea locală. Organizațiile societății civile (OSC) se afirmă tot mai vizibil ca partener în colaborarea cu autoritățile publice și cu mediul de afaceri atât la nivel național, cât și pe plan local. [4] Situația este influențată, pe de o parte, de profesionalismul, deschiderea și implicarea activă a OSC din diverse domenii în soluționarea problemelor cu care se confruntă statul, iar pe de altă parte, de necesitatea implementării standardelor europene care presupun o implicare activă a societății civile în procesul de luare a deciziilor.

În Republica Moldova sunt înregistrate, la ora actuală, 9.624 de organizații neguvernamentale, cu diferite domenii de activitate, număr impunător care, la prima vedere, poate fi tratat drept indicator vizibil al gradului de participare a cetățenilor. Din acest număr însă doar o mică parte sunt organizații active, majoritatea activând în localități urbane și concentrându-și eforturile, în special, asupra problemelor de importanță națională, mai puțin asupra celor de importanță locală. OSC nu sunt finanțate de către stat, depinzând, astfel, de resurse financiare alternative, în special din partea donatorilor internaționali.

Domeniile de implicare a OSC trebuie să țină, în mod prioritar, de elaborarea cadrului legislativ, a politicilor de monitorizare și de procurare a serviciilor sociale, precum și de consolidarea capacităților de advocacy și lobby, care sunt indispensabile evoluției și consolidării societății civile, afirmării sale în calitate de partener al administrației publice într-un stat democratic de drept. Este necesară, totodată, consolidarea eforturilor pentru dezvoltarea unei culturi a comunicării, a participării și a interacțiunii eficiente între sectorul asociativ și administrația publică atât de nivel central, cât și de nivel local.

La momentul actual, societatea civilă își poate atribui trei merite importante printre care: pluralizarea opiniilor, rolul de temperare a anumitor încercări de a merge pe direcții incorecte, generarea soluțiilor pragmatice preluate de autoritățile publice în sensul rezolvării problemelor. Meritul societății civile din Moldova este, în primul rând, că există un alt punct de vedere care este unul distinct și nu depinde de ceea ce enunță și cred persoanele politice astfel, existând un pluralism al opiniilor consolidate și o altă influență decât cea a intereselor politice asupra a ceea ce ar trebui să se întâmple în țară.

Totodată, societatea civilă a jucat un rol important pentru a tempera unele interese exagerate și inadecvate exprimate pe parcursul dezvoltării țării, atunci când guvernarea a încercat să dea o anumită direcție de dezvoltare a țării și a aprobat anumite politici. În acele momente, societatea civilă a jucat un rol important pentru a tempera

și pentru a explica lipsa de raționament a direcțiilor de activitate, astfel constituindu-se într-un actor care a oprit anumite dezvoltări incoerente în societate. De altfel, societatea civilă a jucat un rol foarte pragmatic și instrumental pentru a operaționaliza anumite soluții pe marginea anumitor probleme care există în societate, a inovat foarte mult, a propus anumite soluții, anumite practici pentru diferite situații. Aceste soluții au fost preluate de autoritățile publice pentru a soluționa problemele. [5]

Concluzii. Concluzia centrală a acestei cercetări reflectă faptul că societatea civilă din Republica Moldova se află într-o situație dificilă din punct de vedere instituțional, financiar, legal și chiar de imagine. În pofida acestor carențe, sectorul neguvernamental continuă să activeze în interesul public, chiar dacă opinia publică este ignorantă și reticentă față de acesta. În conformitate cu datele și argumentele supuse cercetării, observăm că legislația în vigoare are nevoie de amendamente suplimentare pentru a putea corespunde necesităților și cerințelor sectorului civil.

Deși instituțiile de stat s-au declarat deschise pentru cooperarea cu organizațiile neguvernamentale, lansând în acest sens diferite mecanisme, rezultatele acestora sunt destul de modeste. Acest lucru se întâmplă din motivul netranspunerii în practică a acestor mecanisme, iar societatea civilă se află la o anumită distanță față de procesul real de luare a deciziilor. În plus, statul acordă un sprijin financiar infim în comparație cu celelalte surse de finanțare de care dispun organizațiile neguvernamentale.

Încercările făcute de stat în vederea construirii unui dialog constructiv cu ONG-urile din Moldova sunt generate de decizii politice și nicidecum de conștientizarea de către acestea a rolului și ponderii reale a celui „de-al treilea sector” în dezvoltarea societății și avansarea acesteia pe calea transformărilor și reformelor democratice. De asemenea, în cadrul cercetării conchidem că durabilitatea financiară a organizațiilor nu trebuie să se rezume preponderent pe suportul financiar din partea donatorilor internaționali. Or, societatea civilă va deveni și mai vulnerabilă față de aceste resurse. De aceea, aceasta trebuie să mizeze pe fonduri locale alternative, pe sprijin financiar din partea mediului de afaceri și, de asemenea, pe rezultatele propriei activități economice.

De asemenea, cercetarea dată relevă probleme în ceea ce privește relaționarea societății civile cu instituțiile de stat și cu mediul de afaceri. Situația generală din domeniul sectorului neguvernamental afectează calitatea democrației participative și poate crea impedimente în procesul de integrare europeană a Moldovei.

Pentru a îmbunătăți starea lucrurilor în domeniul public, se propune o serie de soluții care pot contribui la dezvoltarea și consolidarea societății civile. Respectarea exhaustivă a Concepției de cooperare între Parlament și societatea civilă trebuie să fie realizată cât mai curând pentru a atrage organizațiile neguvernamentale în procesul de luare a deciziilor, contribuind, astfel, la integrarea europeană a Republicii Moldova.

O altă modalitate eficientă de consolidare a rolului sectorului asociativ poate fi promovarea acestuia în rândul populației, având un dublu efect: promovarea imaginii pozitive a organizațiilor neguvernamentale din Moldova și creșterea ponderii acestora în procesul de luare a deciziilor prin atragerea încrederii și suportului civic din partea comunității.

În cele din urmă, societatea civilă se dezvoltă odată cu instituțiile de stat, reprezentanții mediului de afaceri, statul per ansamblu. Or, eficientizarea sectorului asociativ poate genera evoluții în celelalte sectoare și viceversa. Prin urmare, consolidarea sectorului neguvernamental le va influența pozitiv pe celelalte două, contribuind la democratizarea societății moldovenesti și apropierea acesteia de realitățile europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии.// «Полис», 1996, № 5, с. 16-27.
2. Țirdea B. Afirmarea societății civile în contextul teoriei modernizării (cazul Republicii Moldova).// „Studia Universitatis,” 2008, nr. 1 (11), p. 209-219.
3. Legea nr. 205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei.
4. Smochină A., Galben C. Implicarea societății civile în procesul decizional al statului.// Revista „Studii juridice universitare,” 2011, nr. 1-2, p. 71-76.
5. Trombițki I. Ghidul asupra problemei participării publicului în luarea deciziilor. Ed. „Elan Inc.,” Chișinău, 2011, 64 p.

COLABORAREA ECONOMICĂ A REPUBLICII MOLDOVA CU FEDERAȚIA RUSĂ (1991-2005)

Alexei CERNOV,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article focuses on the economic cooperation between Moldova and Russian Federation. It highlights the legal basis for cooperation of Republic of Moldova in the CIS (community of independent states), as well as economic cooperation between Moldova and Russia. It also emphasizes and argues the fact that Russia was the main partner of Moldova in economic relations at that time.

Proclamarea independenței Republicii Moldova, recunoașterea sa de către țările lumii, angajarea în structurile internaționale, inițierea relațiilor cu diferite state ale lumii au oferit țării noastre posibilitatea de a-și defini perspectivele de creștere a bunăstării în circuitul economic mondial.

În „Concepția politicii externe a Republicii Moldova,” adoptată de Parlament la 2 februarie 1995, se apreciază că relațiile bilaterale cu Federația Rusă, Ucraina și Republica Belarus sunt prioritare și că acestea decurg din particularitățile dezvoltării istorice și din situația geopolitică a acestor țări. „De caracterul acestor relații, – se precizează în documentul respectiv, – vor depinde în mare măsură stabilitatea politică și succesul reformelor politice și economice în țara noastră.” [1, p. 98]

De altfel, politica externă a Rusiei poate fi doar multidimensională și ea este interesată în relații de parteneriat cu toate țările, [2, p. 10-12] or obiectivul relațiilor cu țările din spațiul postcomunist este prioritatea numărul unu în politica externă a Rusiei. [3, p. 8]

Începând cu anul 1991, s-a constituit o bază juridică masivă a cooperării multilaterale în cadrul Comunității Statelor Independente (CSI). Astfel, în anii 1991-2000 au fost adoptate în total 1022 de documente, inclusiv 376 de către Consiliul Șefilor de State și 646 – de către Consiliul Șefilor de Guverne. Din totalul documentelor adoptate, 864 (84,5%) au intrat în vigoare din ziua semnării, iar 158 (15,5%) solicitau ratificarea sau respectarea procedurilor interne necesare. [4, p. 48]

Republica Moldova a ocupat și ocupă tradițional un loc semnificativ în sfera intereselor economice ale Rusiei, fapt condiționat, întâi de toate, de interesul pentru producția complexului alimentar; băuturilor alcoolice și nealcoolice, tutunului, mărfurilor alimentare etc. Nu în ultimul rând, Rusia este interesată în aceste relații prietenești, dat fiind faptul că prin Republica Moldova își asigură accesul spre țările balcanice.

Pe de altă parte, neposedând unele resurse de importanță vitală proprii, Republica Moldova este interesată în consolidarea legăturilor economice cu Federația Rusă, pentru ale importa de acolo (produse petroliere, materiale de construcție, articole industriale etc.).

În anii 1992, Guvernul Federației Ruse a acordat mai multe credite tehnice Moldovei. După ce a intrat în proprietatea rețelei de conducere magistrale de gaze care traversează teritoriul Republicii Moldova, Rusia a obținut pachetul majoritar de acțiuni la Centrala electrică de la Cuciurgan, a participat la electrificarea unui segment important de cale ferată.

Baza juridică care asigură colaborarea economică dintre Republica Moldova și Federația Rusă a constituit-o:

- Acordul despre cooperarea comercială și economică dintre Republica Moldova și Federația Rusă, semnat în 1996;
- Acordul despre ordinea și condițiile privatizării obiectelor aflate în proprietatea Federației Ruse și situate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a celor care aparțin Republicii Moldova, dar sunt plasate în Federația Rusă.

Pentru realizarea în practică a acestor acorduri, a fost creată o Comisie interguvernamentală moldo-rusă preocupată, de colaborarea economică dintre cele două state.

Comisia Interguvernamentală de colaborare economică între Republica Moldova și Federația Rusă a fost înființată în baza Hotărârii Guvernului nr. 686 din 12 septembrie 1994, având caracter permanent de activitate, întrunindu-se alternativ la Chișinău și Moscova și înglobând următoarele aspecte de funcționare: comercial și economic, tehnico-științific, colaborarea în cadrul domeniului sociouman, se ocupă și cu analiza problemelor legate de desfășurarea realizării programului din cadrul Tratatului de lungă durată [5, p.150] și, în caz de necesitate, introducerea completărilor și concretizărilor corespunzătoare, cu excepția domeniului ce vizează problematica relațiilor politice și militare.

De menționat că perioada anilor 1998-2001 a fost una dintre cele mai echilibrate. Formal, Republica Moldova continuă să rămână în sfera de influență a Federației Ruse, care era principalul partener comercial. Totodată, în anul 1998 a început o mare criză economică în Rusia, care a slăbit pozițiile Rusiei pe plan internațional. Dat fiind că piața rusească era principala piață de desfacere a exporturilor moldovenești, Republica Moldova a fost afectată de această criză. Pentru prima dată conducerea țării a început să conștientizeze necesitatea găsirii altor piețe de desfacere și, în acest sens, piața Uniunii Europene (UE) părea a fi tot mai atractivă. [6, p. 80]

Federația Rusă devine principalul partener comercial-economic al Republicii Moldova. Astfel, în anul 2001 schim-

bul comercial dintre aceste două state a fost evaluat la 386,3 mln. USD și a sporit cu 18,3% în comparație cu anul 2000. [7, p. 15]

În anul 2001 Republica Moldova s-a situat pe primul loc printre statele CSI după volumul investițiilor capitale ruse. [8] Despre integrarea elementului rusesc în economia moldovenească ne vorbește și faptul că în republica noastră funcționează circa 400 de întreprinderi moldo-ruse. [9, p. 52]

La 27 iunie 2003 a fost semnat „Protocolul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind anularea pe etape a excluderii din comerțul liber.”

În Protocolul din 27 iunie 2003 se menționează că partea rusă va aloca pentru anul 2004 contingente la import în Federația Rusă din Republica Moldova a zahărului alb, produs din sfeclă de zahăr, cu condiția depășirii producerii lui în Republica Moldova, asupra volumului consumului intern, precum și lipsa importului preferențial în Republica Moldova a zahărului brut, zahărului alb, produselor care conțin zahăr și siropuri.

Anularea pe etape a excluderii din comerțul liber a fost efectuată pe etape, la votcă și țigări până la 1 ianuarie 2004, la zahăr – până la 1 ianuarie 2005, la alcoolul etilic nedenaturat, cu concentrația de alcool de 80% până la 1 ianuarie 2012. [10, p. 151]

Relațiile economice dintre cele două state s-au diminuat în martie 2006, după introducerea noului regim la frontiera moldo-ucraineană, măsură interpretată la Tiraspol și Moscova drept embargou la exportul de vinuri moldovenești ceea ce a afectat grav economia moldovenească.

Federația Rusă a rămas în continuare partenerul numărul unu printre țările cu care Republica Moldova are relații comerciale, chiar și în condițiile crizei actuale când numărul partenerilor comerciali ai Moldovei a crescut [11, p. 153] în funcție de factorii istorici și așezarea geografică, unul dintre principalii parteneri economici ai Republicii Moldova rămâne Federația Rusă. Exportul produselor moldovenești pe piața Rusiei reprezintă cca 40-50% din valoarea totală a exportului, dintre care 80% sunt produse agroalimentare. La import predomină produsele minerale, dar mai ales gazul natural, care este un produs de primă necesitate pentru Republica Moldova, deoarece, pe lângă consumul său în industrie și la nivel de uz casnic, acesta este folosit de către Centralele electrice cu termoficare nr. 1 și nr. 2 din Chișinău pentru producerea energiei electrice. Aceste două centrale asigură 15% din necesarul total al Moldovei.

În perioada anilor 1991- 2005, cel mai greu a fost promovarea pe piața rusă a produselor industriale autohtone, pentru motivul că tot nomenclatorul de produse pe care le fabrică Moldova, le produce și Rusia. Dependența de cca 40-50% de o singură piață de desfacere este foarte periculoasă, evenimentele economice din această țară influențând direct situația economică din Moldova. La aceasta se mai adaugă și gama produselor exportate foarte restrânsă și dependentă de condițiile climaterice. Republica Moldova ar trebui să exporte pe această piață cca 30% din mărfuri și să mențină pozițiile de pe piața Rusiei. Republica Moldova a cedat pozițiile cele mai bune de pe această piață, în special, în orașele Moscova și Sankt-Petersburg, acolo unde consumatorii au o capacitate de cumpărare mai mare. Exportatorii din Republica Moldova au fost înlăturați atunci de cei din Vest.

Toate acordurile încheiate la nivel bilateral și multilateral erau menite să contribuie la promovarea comerțului între țările noastre și la retragerea barierelor comerciale, a impozitării mărfurilor la import etc. Totuși nerespectarea riguroasă a prevederilor acestora pe parcurs a condus la apariția problemelor în desfășurarea normală a relațiilor comerciale cu Rusia. Pe plan economic, pe de o parte, Republica Moldova se află în proces dificil de integrare în Uniunea Europeană, iar pe de altă parte, statul nostru este membru al unor organizații regionale și subregionale cum ar fi: CSI, Cooperarea Economică a Mării Negre (CEMN). Adică, situația geopolitică a țării se caracterizează printr-o poziție intermediară în sistemul relațiilor politico-militare și economico-financiare din Europa. [12, p. 25]

Cert este faptul că de la integrarea Republicii Moldova în Comunitatea Statelor Independente, cea mai mare atenție a fost atrasă la integrarea economică în cadrul comunității. Era prioritar de a ne integra în fostul spațiu sovietic, reieșind din situația politică și comercial-economică.

De altfel, în anul 2002 PIB-ul Republicii Moldova era de 42% în raport cu anul 1991. Conform opiniei revistei „The Economist,” Republica Moldova s-a transformat în cea mai săracă țară din Europa, economia căreia se menține datorită exportului de vinuri și remitențelor venite din exterior, din partea propriilor cetățeni care muncesc peste hotare. În aceste condiții fostul spațiu sovietic a rămas vital pentru Moldova independentă. [13, p. 169]

E de menționat că factorul dominant în relațiile politice și sociale între Republica Moldova și Federația Rusă rămâne a fi colaborarea comercial-economică, sectoare în care ambele părți au interese.

Printre principalii vectori de colaborare în relațiile economice este de menționat realizarea regimului de liber schimb între Republica Moldova și Federația Rusă, atragerea investițiilor ruse în industrie și sectorul agroalimentar.

Rusia, fiind piață de desfacere mare, creează posibilitatea de export a produselor autohtone, de aceea este necesar de a mări volumul de mărfuri destinate exportului pentru a ne integra în piața europeană, dar fără a părăsi piața rusă. [14, p. 175]

Procesul de reforme de după independență a decurs foarte dureros, iar guvernele de atunci nu prea aveau nici suport politic în implementarea lor. Această stare de lucruri a făcut ca economia moldovenească să rămână dependentă de piața rusească.

Republica Moldova a început căutările pentru a-și diversifica exporturile și, în acest sens, piața europeană este una atractivă. Totuși Republica Moldova este total dependentă de gazul rusesc, care este utilizat de Rusia drept instrument în vederea impunerii voinței sale în anumite teritorii. O altă problemă pentru Moldova este că, din cauza corupției și a anumitor decizii neinspirate ale Guvernului, mulți investitori străini se tem să investească aici. De cele mai multe ori, singurii care investesc în republica noastră sunt companiile rusești.

În politica externă, Republica Moldova, fiind o țară mică, are nevoie de cât mai mulți parteneri credibili, care să o ajute în dezvoltarea social-economică. Pentru aceasta însă este nevoie ca și Chișinăul, la rândul său, să fie un partener previzibil, să promoveze relații transparente și previzibile, facilitând, astfel, sarcina partenerilor – prieteni ai Moldovei.

NOTE

1. Cernencu M., Galben A., Rusnac Gh., Solomon C. Republica Moldova: Istoria politică (1989-2000). // „Documente și materiale,” vol. I, Chișinău: C.E.-P. USM, 2000, p. 96-101.
2. Концепция внешней политики Российской Федерации. // «Международная жизнь», 2000, № 8-9, с. 10-12.
3. Negru N. Politica externă a Republicii Moldova: intenții și intenții. // „Arena Politicii,” 1997, an. II, nr. 2 (14), p. 8.
4. Popa A. Integrarea economică în spațiul european: cazul Republicii Moldova. // „Administrarea publică,” revistă trimestrială metodico-științifică, 2002, nr. 2, p. 48-51.
5. Sudacevschi G. Relațiile economice ale Republicii Moldova cu țările din Comunitatea Statelor Independente. București, Editura Economică, 2004, 200 p.
6. Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău, Cardidact, 2009, 192 p.
7. Gumeniuc A. Colaborarea bilaterală. // „Moldova și Lumea,” 2002, nr. 4, p. 15.
8. Parteneriatul strategic cu Rusia este necesar, înainte de toate, în numele prosperării poporului moldovenesc. // „Moldova Suverană,” 2002, 21 noiembrie, p. 1, 5.
9. Stratulat B. Vladimir Putin în Moldova. // „Moldova și Lumea,” 2000, nr. 7-8, p. 52.
10. Sudacevschi G., *op. cit.*, 200 p.
11. *Ibidem*.
12. Cebotari S. Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1991-2002). // „MOLDOSCOPIE. (Probleme de analiză politică),” revistă științifică trimestrială, partea XX, Chișinău, U.S.M., 2002, p. 15-32.
13. Шубина С., Бурдельный Е. Постсоветское пространство во внешней политике Республики Молдова: реалии и перспективы. // „MOLDOSCOPIE. (Probleme de analiză politică),” revistă științifică trimestrială, Chișinău: U.S.M., № 2 (XXVI), 2004, p. 163-177.
14. *Ibidem*, p. 163-177.

GUVERNAREA MINORITARĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA DIN PERSPECTIVA COMPARATIVĂ

Ana BĂBĂLĂU,
master în științe politice, doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article is about the minority government as a form of democratic governance. For the moment, there is a big challenge for Moldavian political process. Considering the experts, minority government is a cabinet formed when a political party or coalition of parties does not have a majority of overall seats in the parliament. The issue of governance is not directly related to minority numerically, but especially in the viability of government.

A minority government tends to be much less stable than a majority government because, if they can unite for the purpose, opposing parliamentary members have the numbers to vote against legislation, or even bring down the government with a vote of no confidence.

Subiectul guvernării prin intermediul unui cabinet ministerial fără o susținere politică parlamentară majoritară este unul dintre cele mai actuale pentru procesul politic din Republica Moldova de după alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014. El constituie o provocare și pentru știința politică din Republica Moldova. Guvernarea de către un cabinet ce nu se bucură de o susținere majoritară stabilă și formalizată nu este un eveniment absolut nou pentru procesul politic moldovenesc, însă unul puțin întâlnit. Fapt ce implică și o mai multă responsabilitate din partea politicienilor în vederea gestionării procesului decizional, precum și din direcția mediului academic și științific ce ar urma să contribuie la clarificarea situației.

În cazul actual, putem vorbi totuși de originalitatea situației, în sensul că guvernarea este asumată de o coaliție formată din doi subiecți politici parlamentari, dar care nu dispun de majoritate în forul legislativ. Există însă o predispoziție din partea unui al treilea partid parlamentar de a susține procesul decizional fără a-și instituționaliza participarea la exercitarea puterii politice. Crearea Alianței de guvernare prin semnarea Acordului de Constituire a Alianței Politice

pentru o Moldovă Europeană, [1] constituie o premieră, în sensul că s-a constituit o coaliție parlamentară cu intenții de guvernare în baza a două formațiuni politice, care nu dețin majoritatea de 50%+1 vot în parlament, suficientă pentru investirea guvernului.

Sistemul de partide din Republica Moldova format, în majoritatea sa, ca reflectare a opțiunilor social-politice ale cetățenilor, este unul pluralist, care pentru moment se încadrează în tipologia lui Arend Lijphart la capitolul „sistem multipartidist fără partid dominant.” [2, p. 78] Generalizând situația acestor tipuri de sisteme, deducem existența unui „număr efectiv de partide” de 4,5. Constatare valabilă și pentru Republica Moldova, unde la ultimele trei scrutine electorale au acces în parlament 4-5 partide politice.

În cele ce urmează, vom analiza subiectul constituirii și activității cabinetelor minoritare, în contextul general al teoriei guvernării prin coaliții. Democrația, în sine, conform majorității specialiștilor în domeniu, „înseamnă sau necesită regula majorității.” [3, p. 133] Specialistul în domeniul guvernării democratice, Robert Dahl specifică faptul că studiul democrației pornește de la premisa că ea „necesită regula majorității, în sensul că sprijinul majorității se cuvine a fi necesar promulgării unei legi.” [4, p. 185]

Pornind de la „axioma majoritară” a democrației, am putea interpreta că o guvernare poate fi considerată democratică doar în cazul în care ea se bazează pe un sprijin parlamentar majoritar, materializat prin transformarea voturilor alegătorilor în mandate reprezentative. Problema de interpretare a realității survine în momentul în care este discutată necesitatea instituționalizării sprijinului parlamentar al guvernării. Astfel, majoritatea poate fi atât formalizată, practica ce asigură un grad mai mare de stabilitate, cât și neîncadrată într-o înțelegere privind intențiile de guvernare.

Unul dintre cercetătorii interesați de problema dată, Arend Lijphart, menționează în studiile sale comparative că pot fi două tipuri de cabinete minoritare. [2, p. 109] Unul este cabinetul minoritar propriu-zis, care trebuie să negocieze continuu cu unul sau mai multe partide nemembre ale cabinetului pentru a rămâne în funcție și să solicite susținere pentru propunerile sale legislative. Autorul o denumește „o relație tipic tranzacțională”. De cealaltă parte sunt „guvernele majoritare mascate” – cabinete minoritare care sunt mai degrabă majoritare fiindcă beneficiază de un angajament ferm de susținere din partea uneia sau a mai multor formațiuni din legislativ. Logica existențială a cabinetelor minoritare este explicată de către Arend Lijphart prin argumente de ordin rațional-comportamental. Astfel, „chiar dacă partidele (...) caută puterea care înseamnă participare la guvernare, nu este în mod necesar adevărat că partidele vor să intre într-un cabinet tot timpul; acestea pot foarte bine să creadă că, pentru o perioadă, nu ar fi avantajos din punct de vedere electoral asumarea de responsabilități guvernamentale.” [2, p. 105-106]

Relevante pentru studiul de față sunt rezultatele analizelor comparative ale sistemelor politice democratice din lume în materie de inginerie guvernamentală. Conform observațiilor lui Lijphart, guvernele minoritare sunt o realitate rar întâlnită, însă prezintă totuși în practica guvernamentală democratică. Pentru cazul celor treizeci și șase de democrații analizate, este specifică o prezență a cabinetelor minoritare de circa 6% din totalul guvernelor și circa 9% din totalul guvernelor de coaliție. Un alt studiu fundamental în domeniu, semnat de Michael Laver și Norman Scofield [5, p. 70-71] și consacrat analizei situației din democrațiile europene, relevă că în statele europene incidența guvernelor minoritare este mai mare, comparativ cu situația generală prezentată în studiile efectuate de Lijphart. Astfel, din totalul guvernelor de coaliție, procentul cabinetelor minoritare este de circa 27%. În pofida faptului că studiile au fost efectuate în perioade diferite și în state diferite, rezultatele pot fi comparabile și pot servi temei pentru anumite concluzii.

În primul rând, cabinetele minoritare sunt o realitate. Această specie de inginerie guvernamentală nu este cea mai frecvent întâlnită modalitate de coalizare, ba mai mult chiar, poate cea mai puțin întrebuințată, însă rămâne a fi o practică de guvernare încadrată în limitele procesului decizional democratic. În al doilea rând, incidența executivelor minoritare este una mai pronunțată pentru democrațiile europene, comparativ cu alte părți ale lumii. Explicația ar putea fi faptul că democrațiile europene sunt mai stabile și cabinetele minoritare nu ar provoca în mod inevitabil instabilitate guvernamentală și politică. Subiectul instabilității este unul suficient de sensibil în cazul cabinetelor minoritare. În opinia lui Domenico Fisichella, „tema stabilității guvernative nu se identifică complet cu tema stabilității politice.” [6, p. 291] Cu siguranță, pentru ca instabilitatea cabinetului să treacă în instabilitate politică sunt necesare circumstanțe favorizante. Evoluția respectivă va depinde mult de durabilitatea sistemului politic.

Revenind la subiectul guvernelor minoritare, vom încerca să deducem care sunt factorii care influențează o atare stare de fapt. Altfel spus, care sunt condițiile care determină formarea guvernelor minoritare. O primă idee justificatoare a fost expusă mai sus în contextul abordării „comportamental-raționale” a lui Arend Lijphart. Unele partide nu doresc să se expună anumitor riscuri legate de asumarea guvernării, dar, în paralel, nu sunt gata de a trece în opoziție sau de genera alegeri anticipate. „Guvernarea din umbră” este o tactică plauzibilă în anumite circumstanțe, însă extrem de riscantă.

În cele ce urmează voi folosi niște criterii deduse de către Dana Irina Ioniță, cercetătoare interesată de problematica guvernării de coaliție în Europa Centrală și de Est. În opinia autoarei, există patru condiții care determină formarea guvernelor minoritare. [7, p. 133-155]

1. Guvernele minoritare se vor forma mai degrabă în statele în care votul de neîncredere este simplu. Adică, pentru demiterea guvernului este necesară doar exprimarea neîncrederii, neobligând subiecții inițiatori să propună imediat alternativă. De cealaltă parte, în teoria și practica politică (Germania, Polonia, Ungaria etc.) este întâlnită sintagma „neîncredere constructivă”, ceea ce presupune că exprimarea votului de neîncredere este posibilă doar prin „votarea unui cabinet înlocuitor.” [8, p. 273] În cazul Republicii Moldova votul de neîncredere este simplu.

2. Guvernele minoritare se vor forma mai degrabă în statele în care regulile de dizolvare a Parlamentului presupun costuri mari în ceea ce privește organizarea alegerilor anticipate. Cu alte cuvinte, „cu cât regulile de dizolvare a legis-

lativului permit într-o măsură mai redusă convocarea unor alegeri anticipate, cu atât este mai posibilă formarea unor noi coaliții, și nu organizarea de noi alegeri.” [7, p. 133-155]

3. Guvernele minoritare se formează mai degrabă odată cu apropierea alegerilor generale. După cum punctează Kaare Strom, „cu cât mandatul electoral se apropie de sfârșit, cu atât dizolvarea Parlamentului devine mai probabilă.” [9] În condițiile în care clasa politică nu este pregătită pentru un astfel de pas, este preferată varianta guvernului minoritar.

4. În fine, o abordare mai generalizatoare asupra formării coalițiilor o are și Fisichella care vorbește despre influența asupra formării coalițiilor din perspectiva unei variabile formată „în confruntarea dintre sistemul de partide și sistemul electoral.” [6, p. 292]

Din cele expuse mai sus cu privire la practica democrațiilor europene și mondiale în materie de construcție guvernamentală, pot fi deduse următoarele **concluzii**:

a) formarea guvernelor minoritare este o practică întâlnită în majoritatea democrațiilor, dar, în special, în cele europene;

b) cabinetele minoritare se formează în majoritatea lor pe sfârșit de mandat parlamentar, pentru a preveni alegeri anticipate, în condițiile în care principalii actori politici nu concep iminența acestora. De exemplu, în baza celor zece state din Europa Centrală și de Est, analizate de Dana Irina Ioniță, autoarea stabilește că din numărul total de coaliții ce s-au format în al patrulea an de ciclu electoral – 62,5% au fost guverne minoritare; [7, p. 133-155]

c) în statele cu regim democratic în faza consolidării, formarea guvernelor de coaliție minoritare este un efect advers al instabilității politice și „fracționalizării partidiste”;

d) un mecanism eficient în contracararea instabilității guvernamentale ar fi utilizarea mecanismului „neîncrederii constructive,” care presupune că înlăturarea unui cabinet deja investit va fi posibilă doar prin votarea unui cabinet înlocuitor;

e) problema guvernării minoritare nu se raportează direct la aspectul numeric, ci, în special, la caracterul viabil/ne-viabil al guvernării. Guvernarea viabilă, este cea care poate asigura obținerea votului de încredere, indiferent dacă include un număr de componente care ar asigura majoritatea. Pentru ca o guvernare minoritară să fie viabilă, trebuie să existe o înțelegere cu alte formațiuni, care nu doresc să-și asume direct responsabilitățile guvernării, însă, în schimbul unor preferințe, vor sprijini cabinetul. Din practica sistemelor politice europene, se observă, că astfel de situații sunt cel mai probabile în sistemele partidiste cu partid dominant, care, chiar dacă nu obține majoritatea, poate tranzacționa un sprijin din partea unor partide mai mici, ce în alte circumstanțe nu ar reuși să profite de avantajele participării la procesul decizional.

Referitor la situația formată după alegerile parlamentare din Republica Moldova din 30 noiembrie 2014, din perspectiva guvernării de coaliție, am dori să punctăm următoarele observații bazate pe studii comparative în domeniu. Guvernele minoritare sunt guverne cu un risc de instabilitate mai mare decât guvernele majoritare. Practica europeană demonstrează admisibilitatea acestora, în special, pe sfârșit de mandat parlamentar. Inițierea mandatului prin cabinet minoritar, în condițiile unui sistem de partide încă nu pe deplin instituționalizat, aduce după sine mai multe riscuri decât oportunități.

Viabilitatea cabinetelor minoritare are mult de suferit când sprijinul „din afară” este asigurat de formațiuni cu intenții tactice și strategice, pe alocuri, diferite de componentele cabinetului guvernamental. Impresia este că formarea guvernului minoritar are drept scop nu soluționarea problemelor societății, ci evitarea alegerilor anticipate pentru componentele acesteia. Această misiune este una plauzibilă, reieșind din practica altor state, precum și în condițiile social-economice precare actuale din Republica Moldova. Însă, nu trebuie să fie unicul scop în condițiile reformelor asumate de către guvernele anterioare.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de constituire a Alianței Politice pentru Moldova Europeană. [On-line]: <<http://unimedia.info/stiri/doc-acordul-de-constituire-a-aliantei-politice-pentru-moldova-europeana-87567.html>> (vizitat la 02.02.2015).
2. Lijphart Arend. Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări. Iași: „Polirom,” 2006, 320 p.
3. Miroiu Adrian. Fundamentele politicii. Preferințe și alegeri colective. Iași: „Polirom,” 2006, 318 p.
4. Dahl Robert. Democrația și criticii ei. Iași: Institutul European, 2002, 544 p.
5. Laver Michael, Schofield Norman. Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1990, 328 p.
6. Fisichella Domenico. Știința politică. Probleme, concepte, teorii. Iași: „Polirom,” 2007, 406 p.
7. Competiția politică în România (Miroiu Adrian, Cerkez Șerban – coord.). Iași: „Polirom,” 2013, 288 p.
8. Roskin Michael ș. a. Știința politică. O introducere. Iași: „Polirom,” 2011, 412 p.
9. Strom Kaare, Swindle Stephen. Strategic Parliamentary Dissolution.// „American Political Science Review,” vol. 96, nr. 3, September 2002, p. 575-591.

IMPLICAȚIILE INTERPOL-ULUI ÎN COMBATerea INFRAȚIUNILOR DE MEDIU

Vladimir STERPU,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice,
Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article conveys the dynamics of Interpol concerns on environmental crime, and its tendency to include governmental administrative institutions within project management, thereby developing a more strengthened and responsible network able to stand the modern challenges of environmental crime.

Infrațiunile împotriva mediului constituie o problemă internațională ascendentă gravă, care în ultimul timp capătă tot mai multe forme. Infrațiunile de mediu nu sunt restricționate de frontiere și pot afecta economia unei națiuni, securitatea și chiar existența acesteia. O mare parte din aceste infrațiuni sunt săvârșite de către rețele criminale organizate, atrase de riscul scăzut și natura ridicată a profitului de pe urma acestui tip de infrațiuni. Aceleași rute utilizate pentru contrabanda internațională cu articole de specii sălbatice sunt deseori folosite și pentru traficul de arme, droguri și persoane. Cu adevărat, infrațiunile contra mediu se desfășoară concomitent cu alte infrațiuni precum falsificarea pașapoartelor, corupția, spălarea banilor și omorurile. [1]

Modelul de funcționare a economiei globale de astăzi are nevoie de o strategie internațională pentru confruntarea cu acest tip de infrațiuni. Aici intervine Interpol-ul, unica organizație ce dispune de mijloace globale de transmitere și procesare a informației cu caracter criminal în acest sens. Această sferă de activitate a Interpol-ului se împarte în două: infrațiuni împotriva speciilor sălbatice și infrațiuni de poluare. În timp ce infrațiunile împotriva speciilor sălbatice sunt desemnate ca exploatare ilegală a florei și faunei sălbatice a lumii, infrațiunile de poluare reprezintă tranzacționarea și eliminarea reziduurilor sau resurselor periculoase încălcând legislația națională și internațională. Pe lângă acestea, apar noi tipuri de infrațiuni de mediu, precum tranzacționarea cu carbon și infrațiunile în sfera gestionării resurselor de apă. [1]

Interpol-ul conduce un program de combatere a infrațiunilor împotriva mediului, cu un șir de obiective. [1] Primul obiectiv constituie conducerea operațiunilor la nivel global și regional, utilizând politici bazate pe inteligență, cu scopul demobilizării rețelelor criminale din spatele infrațiunilor împotriva mediului. [1] Politicile bazate pe inteligență apar în statele-membre Interpol sub forma unei noi abordări, orientate spre combaterea infrațiunilor împotriva mediului. Prin acest model se colectează informații susceptibile, se înregistrează, se evaluează și se cercetează cu ajutorul resurselor unice ale Interpol-ului. Aceasta permite atât Interpol-ului cât și organelor de decizie naționale să identifice sfere de influență și indivizi cu risc sporit de activitate în domeniul infrațiunilor împotriva mediului și, de asemenea, să elaboreze activități și operațiuni respective ca răspuns. [2]

Un pas vital spre aceste politici, bazate pe inteligență, îl constituie colectarea cuprinzătoare a datelor din toate statele-membre Interpol, cu scopul de a realiza o analiză globală a infrațiunilor împotriva mediului. În acest sens, sistemul Interpol Ecomessage asigură o transmitere uniformă a informațiilor pentru numeroase organe de aplicare a legii interesate. Aceste mesaje sunt transmise de la un organ de aplicare a legii dintr-un anumit stat, prin intermediul Birourilor centrale naționale Interpol, spre organele din statele în cauză. Avantajele oferite de acest flux de lucru sunt: transmiterea datelor în format standard; securizarea transmiterii informațiilor la toate stadiile acestui proces; înregistrarea fiecărei informații în baza de date a Secretariatului General Interpol și utilizarea acestora în detectarea altor infrațiuni. De asemenea, aduc un șir de beneficii și investigațiilor. Analistii criminali ai Interpol-ului pot studia aceste informații și pot face deosebire între structura, extinderea și dinamica infractorilor internaționali și organizațiile implicate. Orice stat are posibilitatea de a adresa interpelări sau transmite cereri. De exemplu, o agenție vamală dintr-o țară X confiscă marfă de contrabandă cu proveniență dintr-o țară Y. În acest caz, sistemul Ecomessage permite țării X să obțină informații despre exportatorul sau transportatorul din țara Y. Dacă se confirmă cazul de contrabandă cu articole de specii sălbatice, țările prejudiciate pot adresa o cerere de repatriere sau conservare a bunurilor confiscate. Suprapunerea informațiilor cu alte materiale poate produce un răspuns rapid și valoros. De exemplu, dacă un stat raportează arestul unui suspect, baza de date Interpol poate conține informații despre același suspect, care este căutat pentru același tip de infrațiuni în alt stat. Aceste informații prezintă un mare interes pentru autorități. [2]

Sursa și destinația unei informații cu privire la mediu nu trebuie neapărat să reprezinte un organ de poliție, ci adesea sunt alte autorități ce dețin competențe de investigare, precum inspectoratele de mediu și autoritățile privind speciile sălbatice. În acest scop este imperativă stabilirea unor puncte de legătură securizate între Birourile naționale centrale Interpol și organele de aplicare a legii. Publicul larg este, de asemenea, încurajat să apeleze la organele de aplicare a legii în cazul în care dețin informații importante în scopul ajutorării investigațiilor în acest domeniu. [2]

Al doilea obiectiv al programului de combatere a infrațiunilor împotriva mediului este coordonarea și elaborarea manualelor de bune practici, ghidurilor și altor resurse pentru organele internaționale de aplicare a legii. Al treilea

obiectiv asigură organele de aplicare a legii în domeniul mediului cu acces la serviciile Interpol prin consolidarea legăturilor sale cu Birourile naționale centrale Interpol. Ultimul obiectiv desemnează conflucrarea Interpol-ului cu Comitetul de combatere a infracțiunilor împotriva mediului, în vederea modelării strategiei și direcției programului. [1]

Instituit în 1992, Comitetul de combatere a infracțiunilor împotriva mediului a asistat Interpol-ul în identificarea modelelor și tendințelor în domeniul aplicării legii privind infracțiunile împotriva mediului. Comitetul a activat ca forum în care oficialitățile organelor de aplicare a legii se puteau întruni pentru a discuta noi strategii și practici, transfer de experiență și expertiză și construirea relațiilor de cooperare internațională, care sunt esențiale în lupta cu infracțiunile internaționale împotriva mediului. În martie 2012, la Summitul pentru combaterea infracțiunilor împotriva mediului s-a luat decizia de restructurare a comitetului. Această inițiativă a permis întrunirea oficialităților executive din toate cele 190 de state-membre Interpol în vederea asigurării consultării strategice pe probleme importante și valorificarea suportului global. Prima întrunire de acest fel a avut loc în Nairobi, Kenia, în perioada 4-8 noiembrie 2013. [3]

Pentru asigurarea funcționalității comitetului, au fost create trei grupuri de lucru precum urmează: Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice; Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor de poluare; Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor în domeniul pescuitului. [4]

Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice al Interpol-ului inițiază și conduce un șir de proiecte pentru combaterea braconajului, traficului ilicit sau posesiei articolelor de floră și faună protejate prin lege. Infracțiunile împotriva speciilor sălbatice ca braconajul, traficul ilicit de fildeș sau exploatarea forestieră ilegală pot conduce către extincția anumitor specii, reducerea biodiversității și daune ireparabile ecosistemelor care susțin existența umană. Aceste probleme nu sunt limitate la doar anumite națiuni, iar plantele și animalele sunt traficate la nivel transfrontalier. Astfel, efectele în ansamblu ale infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice contribuie la efectul de încălzire globală și schimbarea climei. În mod evident, în economia de astăzi este necesară o strategie internațională pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice. Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice face posibilă întrunirea investigatorilor specializați din toată lumea pentru a conlucra în cadrul activităților bazate pe proiecte la nivel internațional. De asemenea, se încurajează participarea experților din toată lumea în vederea maximalizării impactului global al proiectelor curente și conceperea noilor inițiative. [4]

Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor de poluare al Interpol-ului inițiază și conduce un șir de proiecte privind combaterea transportării, comercializării și eliminării reziduurilor și substanțelor periculoase. Infracțiunile de poluare au un impact uman direct și cert datorită naturii periculoase a substanțelor respective. Pe lângă faptul că dăunează sănătății, eliminarea reziduurilor și substanțelor periculoase în apă, aer sau sol pot dăuna semnificativ traiului unei comunități, reducând posibilitățile de tratament și contribuind la pierderea materiilor prime recuperabile. De asemenea, aceasta amenință durabilitatea economică și stabilitatea națională. Efectul infracțiunilor de poluare a mediului poate avea un impact global, iar în unele cazuri contribuie direct la schimbarea climei mondiale. Deplasarea transfrontalieră a reziduurilor și substanțelor periculoase are loc, de obicei, din țări mai dezvoltate către țări mai puțin dezvoltate, fiind necesară, astfel, o strategie internațională. Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor de poluare, de asemenea, face posibilă întrunirea investigatorilor specializați din toată lumea pentru a conlucra în cadrul activităților bazate pe proiecte la nivel internațional. [5]

În vederea identificării câtorva din bunele practici de planificare, aptitudini și comportamente pe care agențiile guvernamentale le pot utiliza în proiectarea și implementarea participării cu succes a publicului în programul de protecție a mediului înconjurător, Agenția Statelor Unite pentru protecția mediului a elaborat un ghid de participare a publicului, care prevede instrumente de participare și sensibilizare a publicului în domeniul luării deciziilor cu privire la mediul înconjurător. Acest ghid este conceput ținând cont de agențiile guvernamentale, în ajutorarea celor care trebuie să coordoneze procesul în care participarea publicului este importantă în luarea deciziilor. [6]

Grupul de lucru pentru combaterea infracțiunilor în domeniul pescuitului al Interpol-ului inițiază și conduce un șir de proiecte pentru identificarea și combaterea infracțiunilor în domeniul pescuitului. Două astfel de proiecte au fost lansate în 2013, unul - axat pe colectarea informațiilor și unul - pe consolidarea capacităților și pledoarie. Acestea au fost conduse, respectiv, de Norvegia și Africa de Sud. Conduse de experți, proiectele aveau ca scop identificarea, ghidarea și evoluarea activităților grupului de lucru în aceste sfere. Grupul de lucru are patru scopuri strategice: Consolidarea capacității, abilității și cooperării statelor-membre Interpol de a contracara infracțiunile în domeniul pescuitului și infracțiunile combinate cu acestea; Încurajarea și asistența în schimbul de informații și inteligență cu privire la infracțiunile în domeniul pescuitului, între statele-membre Interpol; Asigurarea suportului analitic și operațional între statele-membre Interpol, în sfera legilor și regulamentelor cu privire la domeniul pescuitului; Încurajarea și facilitarea rețelelor și canalelor de comunicare, precum și schimbul de expertiză tehnică între statele-membre Interpol în sfera aplicării legii cu privire la domeniul pescuitului. [7]

O alianță puternică pentru combaterea infracțiunilor împotriva mediului o constituie și Consorțiul internațional pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice, compus din cinci organizații internaționale majore. Acest consorțiu furnizează suport sigur și coordonat în domeniul aplicării legii, cu impact imediat în teren, având scopul de a aduce infractorii în fața justiției. Infracțiunile împotriva speciilor sălbatice deseori implică și spălarea banilor, fraudă, contrafacerea și acte de violență. Demobilizarea rețelelor criminale transnaționale, care stau în spatele traficului internațional ilicit cu articole de floră și faună, necesită un răspuns coordonat la nivel global. Creat în noiembrie 2010, consorțiul întrunește: Secretariatul Convenției privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES); Interpol; Biroul ONU pentru droguri și criminalitate (UNODC); Banca Mondială; Organizația mondială a vâmlor. Acest consorțiu caută să asigure un răspuns perfect coordonat pentru autorii infracțiunilor

grave împotriva speciilor sălbatice, plecând de la situația existentă în care riscul identificării și sancționării este foarte mic. De asemenea, caută să implementeze tehnici și tehnologii moderne ca supravegherea livrărilor și utilizarea probelor criminalistice în domeniul speciilor sălbatice, în vederea combaterii infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice. Cu o finanțare de aproape două milioane de euro pentru Interpol, Comisia Europeană a contribuit, de asemenea, la susținerea consorțiului. Această finanțare va susține Proiectul pentru combaterea infracțiunilor împotriva speciilor sălbatice, precum și eforturile acestuia de consolidare a capacităților pe termen lung, perfecționarea schimbului de informații internaționale și inteligență și coordonarea eforturilor de aplicare a legii. Aceasta, de asemenea, va contribui la o mai bună guvernare și la lupta împotriva corupției. [8]

Programul pentru combatere a infracțiunilor împotriva mediului al Interpol-ului este dependent de surse externe pentru finanțare. Suportul financiar vine de la un șir de surse diferite ca agenții și departamente guvernamentale din statele-membre Interpol, ONG-uri și fonduri și organizații caritabile. De asemenea, se acceptă și asistență tehnică și logistică de la surse similare cu cele enumerate.[9]

Interpol-ul încurajează fiecare stat să stabilească un Grup operațional național pentru protecția mediului. Această inițiativă a fost lansată oficial de Interpol la a 21-a Conferință regională Asiatică, la data de 18 septembrie 2012, cu participarea a 150 de oficialități din 40 de țări. Un grup operațional pentru protecția mediului reprezintă o multiagenție cooperativă națională formată din organe de poliție, vamale, agenții pentru protecția mediului, alte agenții specializate, procuratură, ONG-uri și alți parteneri interguvernamentali. Scopul acestui grup operațional este de a permite întrunirea organelor de aplicare a legii și sferelor lor respective de experiență pentru o misiune comună așa ca reducerea poluării, conservarea speciilor sau protecția altor resurse naturale inclusiv pădurile și resursele de pește. Modelul de formare a grupului operațional național pentru protecția mediului a fost propus într-un manual cu același nume. Conceptul grupului a fost formulat la întrunirea Comitetului pentru combaterea infracțiunilor împotriva mediului în 1995 și a fost prezentat Adunării generale a Interpol-ului în 1996. În Rezoluția cu numărul AGN/65/RES/25, [10] Adunarea generală cere Birourilor naționale centrale Interpol să înființeze un grup de lucru, care ar cuprinde reprezentanți ai organelor de aplicare a legii și ai departamentelor administrative, responsabili pentru controlul reziduurilor, în vederea conducerii următoarelor sarcini: Colectarea informațiilor și statisticii despre criminalitatea de mediu; Asigurarea că analiza datelor cu caracter criminal se efectuează în fiecare țară; Atragerea atenției asupra problemelor organelor de aplicare a legii și departamentelor administrative responsabile pentru controlul reziduurilor și căutarea soluțiilor pentru aceste probleme. Rezoluția, de asemenea, solicită grupurilor naționale operaționale un raport anual al activităților acestora. În Finlanda, de exemplu, Grupul național pentru monitorizarea criminalității de mediu, monitorizează atât criminalitatea cât și dezvoltarea mediului, în cooperare cu diferite autorități de supraveghere. Acest grup prezintă un raport anual referitor la situația criminalității de mediu din țară. [11] Un prim pas spre crearea unui grup operațional într-o anumită țară îl reprezintă susținerea unui Seminar național de securitate a mediului în acea țară. Acesta permite întrunirea experților naționali și a oficialilor decizionali responsabili pentru respectarea și aplicarea legii în domeniul mediului. Seminarul este conceput pentru a contribui la formarea unui Comitet de conducere a securității naționale a mediului, compus din șefii agențiilor naționale sau reprezentanții lor delegați în mod corespunzător pentru a ghida înființarea unui grup național operațional. [12]

Urmărind dinamica preocupărilor Interpol-ului pentru problemele de mediu, constatăm tendința de a include în managementul proiectelor structurile administrative statale, astfel construind o rețea mult mai consolidată și responsabilizată, capabilă de a face față provocărilor de prejudiciere a factorilor de mediu. Conceptul fortificării securității naționale a mediului la nivelul fiecărui stat, promovat de Interpol, se profilează a fi mult mai dinamic și flexibil, datorându-se suportului tehnologic și logistic asigurat de Interpol prin birourile sale naționale.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-crime>>.
2. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Ecomessage>>.
3. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-Compliance-and-Enforcement-Committee/Wildlife-Crime-Working-Group>>.
4. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-Compliance-and-Enforcement-Committee>>.
5. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-Compliance-and-Enforcement-Committee/Pollution-Crime-Working-Group>>.
6. <<http://www2.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide>>.
7. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Environmental-Compliance-and-Enforcement-Committee/Fisheries-Crime-Working-Group>>.
8. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/International-Consortium-on-Combating-Wildlife-Crime>>.
9. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Partnerships>>.
10. Resolution no. AGN/65/RES/25, ICPO, Interpol, General Assembly, 65th Session. – Antalya, 23-29 October 1996.
11. Environmental Offences in Finland 2009-2010, The Annual Report following the Interpol Resolution AGN/65/RES/25A. Finnish National Monitoring Group Environmental Offences, 30.06.2011.
12. <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Environmental-crime/Task-forces>>.

ATELIERUL nr. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

DREPTUL OMULUI LA EDUCAȚIE – UN DREPT INDISPENSABIL EDIFICĂRII STATULUI DE DREPT

Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In this scientifically approach author exposes some important reflections on the right to education which he considers as indispensable for the building a rule of law. The author emphasizes the legal framework wich guarantees this right in Moldova. At the same time, he briefly examine the issue of award that right to the three generations of human rights, its individual or collective character, and finally highlights the importance of the right to education for democratization of society and strengthening the rule of law in Moldova.

În secolul al XX-lea drepturile și libertățile omului și cetățeanului au devenit un atribut indispensabil al statului de drept. Având tangențe cu toate aspectele vieții, drepturile îi asigură omului protecția și posibilitățile necesare pentru dezvoltare. Privită din acest punct de vedere, protecția drepturilor și libertăților omului a devenit în prezent o obligație primară și incontestabilă a oricărui stat contemporan.

Unul dintre cele mai importante drepturi fundamentale ale omului este **dreptul la educație**. În acest sens, se consideră că fiecare om are vocație la instruire și educare, iar dreptul care configurează această vocație nu poate lipsi din categoria drepturilor fundamentale enunțate de actele internaționale și preluat expres în Constituția majorității statelor lumii.

La nivel internațional, dreptul la educație este proclamat în numeroase acte juridice, precum: art. 26 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului* (din 10 decembrie 1948), [10] art. 13 și 14 din *Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* (din 16 decembrie 1966), [16] art. 28-29 din *Convenția cu privire la drepturile copilului* (din 29 noiembrie 1989), [4] art. 2 al Protocolului nr. 1 al *Convenției Europene cu privire la protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului* (din 20 martie 1952), [18] art. 17 din *Carta Socială Europeană* revizuită (din 3 mai 1966), [14] art. 13 din Protocolul (de la San Salvador) la *Convenția americană cu privire la drepturile omului* (din 11 iulie 1988) [1], art. 17 din *Carta africană a drepturilor omului și a popoarelor* (din 26 iunie 1981) [8] etc.

În concret, în textul *Convenției cu privire la drepturile copilului* [4] este prevăzut că statele asigură dreptul copiilor la educație și asigură condițiile necesare pentru realizarea tuturor posibilităților în această sferă. De rând cu determinarea aspectelor și principiilor de organizare a învățământului, este indicat că statele vor contribui la lichidarea ignoranței și a analfabetismului în toată lumea și vor facilita accesul la cunoștințe științifice și tehnice și la metode de învățământ moderne. De asemenea, *Convenția* subliniază că educația copilului trebuie să urmărească: a) dezvoltarea plenară a personalității, a vocațiilor și a aptitudinilor mentale și fizice ale copilului; b) cultivarea respectului pentru drepturile și libertățile fundamentale ale omului, precum și pentru principiile consacrate în Carta Națiunilor Unite; c) educarea copilului în spiritul respectului față de părinții săi, față de limba sa, identitatea și valorile sale culturale, față de valorile naționale ale țării în care acesta locuiește, ale țării de origine, precum și față de civilizații diferite de a sa; d) pregătirea copilului să-și asume responsabilitățile vieții într-o societate liberă, într-un spirit de înțelegere, pace, toleranță, egalitate între sexe și prietenie între toate popoarele și grupurile etnice, naționale și religioase; e) educarea copilului în spiritul respectului față de mediul natural; f) pregătirea copilului către viața conștientă într-o societate liberă.

La rândul său, *Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului* [6] consemnează că principala sarcină a Consiliului Europei constă în promovarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept. Învățământul și instruirea profesională au un rol deosebit în realizarea acestei sarcini.

De aici se poate conchide că dreptul la educație este unul crucial pentru dezvoltarea potențialului intelectual, cultural și economic al oricărui stat.

În Republica Moldova dreptul la educație este garantat de *Constituție*, art. 35 [3] și *Codul Educației*. [2] Art. 4 din acest Cod stabilește: (1) Educația reprezintă o prioritate națională și factorul primordial al dezvoltării durabile a unei societăți bazate pe cunoaștere. (2) Prin politica sa în domeniul educației, statul asigură: a) dreptul fundamental la educație, indispensabil pentru exercitarea celorlalte drepturi ale omului; b) implementarea mecanismului de bază de formare și dezvoltare a capitalului uman; c) realizarea idealului și a obiectivelor educaționale, formarea conștiinței și identității naționale, promovarea valorilor general umane și a aspirațiilor de integrare europeană ale societății.

În continuare, în art. 5, este prevăzut: „Educația are ca misiune: a) satisfacerea cerințelor educaționale ale individului și ale societății; b) dezvoltarea potențialului uman pentru a asigura calitatea vieții, creșterea durabilă a economiei și bunăstarea poporului; c) dezvoltarea culturii naționale; d) promovarea dialogului intercultural, a spiritului de toleranță, a nediscriminării și incluziunii sociale; e) promovarea învățării pe tot parcursul vieții; f) facilitarea reconcilierii vieții profesionale cu viața de familie pentru bărbați și femei.”

În art. 6 este stabilit că idealul educațional al școlii din Republica Moldova constă în formarea personalității cu spirit de inițiativă, capabile de autodezvoltare, care posedă nu numai un sistem de cunoștințe și competențe necesare pentru angajare pe piața muncii, dar și independență de opinie și acțiune, fiind deschisă pentru dialog intercultural în contextul valorilor naționale și universale asumate.

O atenție distinctă merită principiile fundamentale ale educației, reglementate în art. 7, precum: a) principiul echității – în baza căruia accesul la învățare se realizează fără discriminare; b) principiul calității – în baza căruia activitățile de învățământ se raportează la standardele naționale de referință și la bunele practici naționale și internaționale; c) principiul relevanței – în baza căruia educația răspunde nevoilor de dezvoltare personală și social-economice; d) principiul centrării educației pe beneficiarii acesteia; e) principiul libertății de gândire și al independenței față de ideologii, dogme religioase și doctrine politice; f) principiul respectării dreptului la opinie al elevului/studentului ca beneficiar direct al sistemului de învățământ; g) principiul incluziunii sociale; h) principiul asigurării egalității; i) principiul recunoașterii și garantării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, inclusiv a dreptului la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase; j) principiul unității și integralității spațiului educațional; k) principiul eficienței manageriale și financiare; l) principiul descentralizării și autonomiei instituționale; m) principiul răspunderii publice – în baza căruia instituțiile de învățământ răspund public de performanțele lor; n) principiul transparenței; o) principiul participării și responsabilității comunității, a părinților și a altor actori sociali interesați; p) principiul susținerii și promovării personalului din educație; q) principiul învățământului laic.

Indiscutabil, toate dispozițiile normative citate au un rol deosebit pentru asigurarea și realizarea dreptului cetățenilor Republicii Moldova la educație. Cu toate acestea însă, ce presupune acest drept? La ce categorii se atribuie? Ce loc ocupă în sistemul drepturilor fundamentale ale omului?

Orientarea socială a politicii statului nostru ne permite să presupunem că dreptul la educație dispune de un statut distinct în cadrul sistemului drepturilor omului și cetățeanului, întrucât anume realizarea acestuia oferă posibilități reale pentru „dezvoltarea liberă a omului.” [5, p. 358]

În literatura de specialitate, dreptul la educație cunoaște mai multe definiții. Astfel, într-o opinie (N. S. Golubkova), se consideră că acesta presupune posibilitatea fiecărei persoane de a se educa și instrui continuu conform experienței sale subiective și a aptitudinilor individuale. Scopul principal constă în formarea unei personalități capabile să trăiască într-o societate democratică. [12, p. 9]

Alte voci (S. V. Barabanova) susțin că dreptul la educație este dreptul cetățeanului de a obține un anumit volum de cunoștințe, abilități culturale, de orientare profesională necesare pentru o viață normală în societatea de astăzi. Dreptul la educație, ca și alte drepturi social-economice, are menirea de a asigura omului un nivel decent de viață, iar societății – un individ destoinic, capabil să rezolve problemele societății și ale statului. [9, p. 46]

Unii cercetători fac distincție între dreptul constituțional la educație în *sens obiectiv* și în *sens subiectiv*. Astfel, în sensul său subiectiv, acesta presupune totalitatea drepturilor subiective ale omului ce apar în procesul educării și învățării. Or, într-o altă interpretare – posibilitatea reală a persoanei, garantată de către stat și comunitatea internațională, de a dispune și de a utiliza cunoștințele, aptitudinile, deprinderile în scopul ridicării nivelului său de cultură în interes personal sau în interesul societății în general.

În sens obiectiv, dreptul la educație presupune un sistem de norme juridice ce reglementează relațiile sociale în sfera stabilirii drepturilor, libertăților, garanțiilor și obligațiilor omului în sfera educației, precum și obligațiile reciproce ale statului de asigurare a dreptului fiecărui cetățean la educație (relațiile sociale legate de asigurarea posibilității cetățenilor de a primi educație). [22, p. 8]

În esență, dreptul la educație presupune un sistem complex ce cuprinde atât drepturi individuale, cât și colective. [19, p. 42] Cu toate acestea, se consideră că componenta sa individuală are un rol mai important, întrucât alegerea formei și locul desfășurării procesului educativ individul o face de sine stătător și doar ulterior își realizează dreptul său la educație ca un drept colectiv.

În pofida caracterului său individual, dreptul la educație poate fi realizat complet doar în condițiile unor garanții din

partea statului, a anumitor drepturi și libertăți recunoscute colectivelor instituțiilor de învățământ și a independenței acestora. Respectiv, se poate susține că dreptul la educație este unul individual, dar care în procesul realizării poate să obțină trăsăturile drepturilor colective. [7, p. 76]

Pentru a determina locul dreptului la educație în sistemul drepturilor și libertăților omului, este necesar a clarifica din care generație acesta face parte. În general, se consideră că drepturile de primă generație (civile sau individuale) constituie baza instituției drepturilor omului. Ele sunt interpretate la nivel internațional ca fiind inalienabile și nepasibile de restrângere (statul având doar posibilitatea să reglementeze modalitatea de realizare a acestora). [15, p. 220]

Sub aspect istoric, aceste drepturi s-au format la finele sec. al XVIII-lea – începutul sec. al XX-lea, când educația era nu atât un drept, cât o obligație a anumitor pătri sociale, de aceea devenirea acestui drept ca categorie juridică s-a produs abia în următoarea generație de drepturi. Respectiv, dacă prima generație de drepturi a cuprins drepturile individuale și politice, dreptul la educație s-a format în cadrul categoriei drepturilor social-economice. [7, p. 76]

Drepturile de generația a doua (sociale, economice, culturale) se mai numesc „pozitive,” spre deosebire de cele de generația întâi, care sunt considerate „negative,” întrucât neagă condițiile care exclud posibilitatea unei vieți umane decente. [17] De exemplu, dreptul la educație necesită pentru realizarea sa, cel puțin, accesul la informație, la valorile culturale, libertatea gândirii, iar în mod ideal – spații special amenajate, materiale didactice, dotații din partea statului. [15, p. 220]

Drepturile de primă generație au un caracter absolut și presupun libertatea omului față de orice ingerință (inclusiv a statului) în sfera privată, în viața și interesele persoanei. Semnificația pozitivă a drepturilor de generația a doua constă în faptul că ele sunt orientate nu spre negarea nelibertății, dar spre asigurarea unei existențe demne și obținerea libertății necesare pentru autodeterminare, autoexprimare, realizarea aptitudinilor creative. [21, p. 65]

Cea de-a treia generație cuprinde un set de drepturi speciale ale așa-numitelor pătri vulnerabile ale populației, care, în virtutea unor cauze fiziologice și sociale, nu au posibilități egale cu restul populației în realizarea drepturilor și libertăților sale și de aceea au nevoie de susținerea statului și a societății internaționale. Aceste drepturi decurg din interzicerea discriminării pe criterii de rasă, sex, naționalitate, vârstă etc. Din această categorie se consideră că fac parte drepturile persoanelor ce-și fac studiile în instituțiile de învățământ, întrucât acestea nu pot combina munca ce permite obținerea veniturilor necesare pentru o viață demnă și realizarea dreptului lor la educație.

Respectiv, dreptul la educație dispune de unele trăsături proprii atât drepturilor de generația a doua, cât și drepturilor de generația a treia. Parțial, dreptul la educație poate fi atribuit categoriei drepturilor de generația a doua, deoarece caracterul său necesită o anumită implicare din partea statului. Pentru realizarea acestuia sunt necesare acțiuni și măsuri concrete ale statului, precum: dotarea corespunzătoare a instituțiilor de învățământ, remunerarea pedagogilor, elaborarea principiilor generale ale sistemului de învățământ etc.

Din acest punct de vedere, unii cercetători susțin că generația a doua a drepturilor omului a înfrunțat valorile unui stat social, a „legat” individul de stat, sporindu-i rolul acestuia de patronaj, mai ales asupra celor care se află în pericol în „oceanul libertății” societății liberale. [11, p. 98]

Cu toate acestea, nu toate trăsăturile dreptului la educație derivă de la drepturile de generația a doua. Numeroși cercetători sunt de părerea că dreptul la educație are legătură și cu drepturile de generația a treia – drepturile solidarității oamenilor, întrucât obținerea educației, studiilor în societatea contemporană în majoritatea cazurilor presupune integrarea individului într-un anumit grup social – elevi, studenți, cadeți etc. [7, p. 77] Dreptul individual la educație al fiecăruia se realizează în forme colective cu participarea diferitelor tipuri de asocieri formale sau neformale de indivizi, uniți prin viziuni sau convingeri religioase, filozofice, ideologice comune. [13, p. 18]

În general, dreptul omului la educație poate fi caracterizat ca „un drept care oferă posibilități.” În principal, acest drept oferă persoanei posibilitatea de a avea un control mai bun asupra propriei vieți și asupra influenței exercitate de către stat. Cu alte cuvinte, realizarea dreptului, ce oferă posibilități, îi permite omului să profite de beneficiile altor drepturi. [15, p. 222]

Pentru realizarea multor drepturi și libertăți consacrate în Constituție, realizarea dreptului la educație constituie o condiție prealabilă. Astfel, fără realizarea acestui drept este imposibil a pune în aplicare dreptul de a utiliza în mod liber abilitățile și bunurile proprii în activitatea de întreprinzător sau în altă activitate de natură economică; dreptul de a înainta petiții în mod individual sau colectiv autorităților statului; dreptul la protecție juridică a drepturilor și libertăților, dreptul de a alege și de a fi ales în autoritățile publice. Realizarea tuturor acestor drepturi depinde, cel puțin, de un anumit nivel de educație. [15, p. 222]

Unele drepturi economice, sociale, culturale, cum ar fi dreptul de a alege serviciul, de a primi un salariu corespunzător muncii desfășurate, de a utiliza realizările progresului științific și tehnic, de asemenea, pot fi folosite în mod corespunzător doar după obținerea anumitor studii. Același lucru se poate spune și despre dreptul de a participa la viața culturală. Pentru minoritățile etnice și lingvistice, în special, dreptul la educație constituie un mijloc important pentru păstrarea și conservarea identității lor culturale.

Astfel, interacționând cu alte drepturi ale omului, dreptul la educație constituie pilonul și condiția de care depinde realizarea deplină a multor altor drepturi social-economice, culturale, politice și individuale. De realizarea dreptului la educație depinde plinătatea realizării altor drepturi și libertăți și, în final, calitatea vieții omului contemporan. Dreptul la educație reprezintă, astfel, un drept-garanție al libertății politice și individuale a omului de astăzi. [20, p. 42-43]

În același timp, nu trebuie uitat că realizarea dreptului la educație depinde, de asemenea, de un șir de drepturi și libertăți, precum: libertatea gândirii, libertatea cuvântului, dreptul la informație, dreptul de a alege genul de activitate și profesia, dreptul la asociere etc. [15, p. 223]

Este important de precizat că dreptul la educație oferă nu doar o posibilitate formală de a obține cunoștințe obligatorii inițiale, dar și de a realiza necesitatea de a crea, de a acumula cunoștințe, experiență în diferite sfere de activitate, precum și posibilitatea de a transmite cunoștințele și experiența generațiilor viitoare.

Realizarea dreptului la educație oferă posibilitatea de a obține atât o pregătire generală și profesională necesară pentru angajarea la un serviciu, desfășurarea unei activități sau profesii, cât și pentru o viață spirituală. De aceasta este interesat nu doar însuși individul, ci și statul, societatea în ansamblu în legătură cu necesitatea de specialiști capabili în virtutea instruirii diversificate să însușească profesiile moderne sofisticate.

Prin urmare, dreptul la educație constituie unul dintre cele mai importante drepturi și libertăți ale omului, întrucât oferă premisele necesare pentru dezvoltarea atât a cetățeanului, cât și a societății în general. [5, p. 363]

Așadar, în sistemul drepturilor și libertăților omului, dreptul la educație are unul din cele mai importante roluri, iar în sistemul drepturilor și libertăților social-economice, acest drept ocupă locul fundamental. Se poate spune că dreptul la educație asigură creșterea economică a statului, permite ridicarea nivelului moralității cetățenilor, oferă posibilitatea acestora de a-și realiza drepturile ce țin de conducerea statului întru realizarea principiilor societății democratice. Este evident că în lipsa unei pregătiri generale și profesionale în masă a generației în creștere, practic, devine imposibilă dezvoltarea în continuare a științei și a economiei țării.

Ținând cont de acest fapt, statele trebuie să respecte, să protejeze și să realizeze dreptul cetățenilor la educație în mare parte, pentru realizarea interesului lor. În virtutea acestei obligații, statele nu trebuie să acționeze contrar drepturilor și libertăților omului, să împiedice sau să inhibe realizarea acestora. De exemplu, restrângerea nejustificată și ilegală a dreptului la educație poate deveni o armă ideologică puternică, cu ajutorul căreia să fie posibilă devierea statului de la realizarea principiilor unei societăți democratice. [7, p. 80]

În baza celor menționate, considerăm că asigurarea juridică a educației în societatea noastră trebuie să devină una dintre cele mai prioritare sarcini și obiective ale statului, care astfel trebuie atât să garanteze cât și să asigure realizarea și respectarea practică a dreptului la educație a fiecărui cetățean. Aceasta deoarece educația este orientată spre viitor, de ea depinzând în cea mai mare parte formarea unei societăți civile, politice și democratice stabile. În lumina acestui adevăr, e de la sine înțeles că fără educarea unor personalități libere, apte să ia decizii importante de sine stătător și conștient, să-și asume responsabilitatea pentru realizarea acestora, sunt de neconceput atât democrația, statul de drept, cât și dezvoltarea în continuare a statului și a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Additional protocol to the American Convention on human rights in the area of economic, social, and cultural rights, „Protocol of San Salvador,” adopted at: San Salvador, El Salvador, at 17.11.1988. [On-line]: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-52.html>>.
2. Codul Educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17.07.2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 24.10.2014, nr. 319-324.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1.
4. Convenția cu privire la drepturile copilului, adoptată la 20 noiembrie 1989 la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 408-XII din 12.12.90).// Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1, p. 51.
5. Costachi Gh. Cultura și educația juridică – condiții necesare pentru edificarea statului de drept. Monografie. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2014.
6. Costachi Gh., Borșevski A. Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului = Хартия Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Chișinău: Institutul Național al Femeilor din Moldova „Egalitate,” 2012, 60 p.
7. Алексеева С. Ю. Право на образование в системе основных социально-экономических прав и свобод человека.// «Современное право», 2007, № 7.
8. Африканская Хартия Прав Человека и Народов. Принята на встрече глав государств – членов Организации африканского единства 26 июня 1981 г. в Найроби. Вступила в силу 21 октября 1986 г. [Электронный ресурс]: <<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rz1afchar.html>>.
9. Барабанова С. В. Государственное регулирование высшего образования в Российской Федерации: административно-правовые вопросы. Казань: Изд-во Казанского государственного университета, 2004.
10. Всеобщая декларация прав человека, принята Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. [Электронный ресурс]: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

11. Глухарева Л. И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). Москва, 2003.
12. Голубкова Н. С. Особенности реализации конституционного права на образование в негосударственном образовательном учреждении в России. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Москва, 2002.
13. Грачева Т. В. Реализация конституционного права человека и гражданина Российской Федерации на образование (на примере города Москвы). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Москва, 2004.
14. Европейская социальная хартия (пересмотренная), Страсбург, 3 мая 1996 года. [Электронный ресурс]: <<http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/163.htm>>.
15. Костаки Г., Якуб И. Право граждан на образование: определение и соотношение с другими правами человека. // «Активные методы гражданского образования», научно-практическая конференция, 2013. Комрат: Институт Демократии, 2013.
16. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. [Электронный ресурс]: <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml>.
17. Новгородцев П. Право на достойное человеческое существование. // «Общественные науки и современность», 1993, № 5. [Электронный ресурс]: <http://prometa.ru/projects/humanitarian/11/10/copy_of_0>.
18. Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.), с изменениями от 11 мая 1994 г. [Электронный ресурс]: <<http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm>>.
19. Рыбакова В. В. Конституционное право на образование в Российской Федерации (проблемы теории и практики). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Екатеринбург, 2005.
20. Серегина С. Л. Право на высшее образование в Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Саратов, 2006.
21. Спасская В. В. Образовательные правоотношения: вопросы теории. Москва, 2005.
22. Теплякова О. А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Тюмень, 2005.

ALTERNATIVELE LA PEDEAPSA CU ÎNCHISOAREA APPLICATE FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI DEMNITARILOR PENTRU SĂVÂRȘIREA INFRAȚIUNILOR DE CORUPȚIE

Ion TIPA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article in question determines the concept and peculiarities of alternatives to imprisonment for offenses of corruption by public officials and officials of the Republic of Moldova.

The study shows that cases can talk about these alternatives and they are. At the same time, it shows and explains according to the judgment of the Supreme Court of Justice of the Republic of Moldova, situations where some of the alternatives can be applied prison sentence for corruption offenses and criminal legal - specific alternative means prison release through the institution of punishment criminal. In conclusion, it shows the necessity of the presence of alternatives prison for corruption offenses in criminal legislation of the Republic of Moldova, arguing that they should not be applied as a rule and needs to be applied based on the effects they can produce.

Alternativele pedepsei cu închisoarea pentru săvârșirea infracțiunilor, inclusiv a infracțiunilor săvârșite cu o gravitate redusă, reprezintă o reacție de un secol și ceva în urmă, ca ripostă a eșecului experimentelor de corectare și reeducare din cadrul sistemului penitenciar. Cu atât mai mult, pentru a contracara un fenomen, nu este nevoie doar de o expiațiune a unei pedepse sub forma închisorii, dar necesită a merge mai departe, a vedea care sunt genezele sau determinantele acestui fenomen, iar dacă raportăm aceasta la fenomenul infracțiunilor de corupție, care degradează și infectează cancerogen instituțiile statului, cu atât mai mult.

Cuvântul „alternativă” provine de la cuvântul latin „alter” – altul, celălalt, unul din două. [1, p. 20] DEX-ul definește noțiunea de alternativă ca o posibilitate de a alege între două soluții, între două situații etc., care se exclud. [2, p. 22] Astfel, alternativele la pedeapsa închisorii, în cazul săvârșirii infracțiunilor de corupție, sunt privite prin prisma pedepselor penale neprivative de libertate și a măsurilor juridico-penale, altele decât pedepsele penale (de ex., eliberarea de pedeapsa penală) prevăzute de legea penală.

Ținem să menționăm, că abordarea conceptului de aplicabilitate a alternativelor la pedeapsa închisorii prin prisma pedepselor penale neprivative de libertate pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție de către funcționari publici și demnitari, se poate face numai în cazul în care persistă în sancțiunea infracțiunii incriminate alternativitatea pedepselor și anume a închisorii cu alte pedepse nonprivative de libertate și care pot să se excludă una pe alta prin formula „sau.” Pentru a distinge alternativele la pedeapsa închisorii ce pot fi aplicate în cazul săvârșirii infracțiunilor de corupție de către funcționarii publici și demnitarii din Republica Moldova, necesită, mai întâi, să se determine spectrul acestor categorii de infracțiuni.

Potrivit prevederilor art. 16 al *Legii nr. 90 cu privire la prevenirea și combaterea corupției*, [3] acestea se împart în: acte de corupție și cele conexe lor. Actele de corupție specificate sunt: coruperea pasivă, coruperea activă, traficul de influență, luarea de mită și darea de mită. Unele dintre infracțiunile în cauză, precum coruperea pasivă, coruperea activă, traficul de influență, sunt prevăzute în capitolul XV al Codului penal al Republicii Moldova (în continuare – CP RM), iar altele - luarea de mită și darea de mită - în capitolul XVI al CP RM ce sunt săvârșite de persoanele fizice ce dețin o anumită calitate sau funcție de răspundere, alta decât cea de funcționar public sau demnitar. În cazul respectiv, ne vom axa pe alternativele pedepsei cu închisoarea, care pot fi aplicate de către instanțele judecătorești din Republica Moldova în urma individualizării răspunderii și pedepsei penale, pentru categoriile de infracțiuni ce sunt prevăzute de capitolul XV al CP RM intitulat „Infracțiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică” și care sunt săvârșite de persoana publică, inclusiv de funcționari publici și demnitari atât în timpul deținerii funcției respective sau mandatului, după caz, cât și în cazul în care dețin o astfel de calitate, dar acționează ilegal în calitate de persoană fizică ce susține că are o anumită influență asupra altei persoane: funcționar public sau demnitar, pentru a lua o anumită decizie.

În cazul incriminării infracțiunii de corupere pasivă prevăzută de alin. (1), art. 324 CP RM [4] unui **funcționar public**, instanța de judecată, reieșind din sancțiunea prevăzută de acest alineat poate aplica alternative la pedeapsa închisorii, dar sub forma măsurilor juridico-penale, precum liberarea de pedeapsa penală. Pedeapsa penală pentru infracțiunea în cauză constă din pedeapsa închisorii de la 3 la 7 ani cu amendă în mărime de la 4.000 la 6.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Astfel, dacă legiuitorul îi stabilește funcționarului o pedeapsă cu închisoarea de până la 5 ani și luând în considerație alte circumstanțe ale cauzei ce se referă atât la persoana infractorului cât și la circumstanțele săvârșirii infracțiunii, poate aplica la momentul condamnării una dintre modalitățile liberării de pedeapsa penală precum condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei. De fapt, nu se exclude și aplicarea altor modalități, precum amânarea executării pedepsei pentru femeile gravide sau cele care au copii în vârstă de până la 8 ani sau liberarea de pedeapsă a persoanelor ce sunt bolnave de o anumită boală ce împiedică executarea pedepsei cu închisoarea. Totodată, menționăm că sancțiunea penală în cazul dat este una cumulativă, la pedeapsa închisorii fiind alăturat în mod obligatoriu și două pedepse mai blânde, diferite ca tip și conținut, care într-un alt caz, pentru alte infracțiuni de corupție, despărțite de formula „închisoare sau amendă” ar fi putut fi considerate ca alternative la închisoare.

Pentru agravanta prevăzută de alin. (2) al art. 324 CP RM, și anume - pentru aceleași acțiuni săvârșite de două sau mai multe persoane; cu extorcare de bunuri sau servicii enumerate la alin.(1); în proporții mari - sancțiunea va fi și ea una cumulativă și care constă în pedeapsa închisorii de la 5 la 10 ani cu amendă în mărime de la 6.000 la 8.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 10 ani. Astfel, ne aflăm în aceeași situație ca și la alin. (1), art. 324 CP RM, și anume - se pot aplica măsuri juridico-penale precum modalitățile liberării de pedeapsa penală indicate mai sus și numai dacă se întrunesc condițiile legale cu referire la aceste instituții și dacă instanța de judecată consideră oportun aplicarea lor.

Instanța de judecată ar putea aplica măsuri juridico-penale alternative închisorii, precum condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei în condițiile art. 90 CP RM, chiar și în cazul în care pedeapsa stabilită pentru săvârșirea infracțiunii prevăzute de alin. (2) al art. 324 al Codului Penal al Republicii Moldova depășește termenul de 5 ani. Așadar, luând în considerație principiile individualizării pedepsei penale, se pot aplica cumulativ și prevederile ce vizează instituția liberării de pedeapsa penală. În acest sens, aducem în vizor posibilitatea care există în practica judiciară și prevăzută de legea penală a situației de micșorare a pedepsei minime prevăzute de legea penală în condițiile art. 79 CP RM și care, prin urmare, ar da posibilitate de a aplica instituția liberării de pedeapsa penală de către instanța de judecată în condițiile art. 90 CP RM. Astfel, art. 79 CP RM prevede posibilitatea aplicării pedepsei mai blânde decât cea prevăzută de lege.

Acest lucru este posibil ținând cont de:

- circumstanțele excepționale ale cauzei, legate de scopul și motivele faptei;
- rolul vinovatului în săvârșirea infracțiunii;
- comportarea lui în timpul și după consumarea infracțiunii;
- alte circumstanțe care reduc esențial gravitatea faptei și a consecințelor sale;
- contribuirea activă a participantului unei infracțiuni săvârșite în grup la descoperirea acesteia.

Instanța de judecată, ținând cont de aceste circumstanțe, poate aplica o pedeapsă sub limita minimă, prevăzută de legea penală pentru infracțiunea săvârșită. Această coborâre a pedepsei sub limita minimă, prevăzută de legea penală, nu ar exclude și posibilitatea aplicării măsurii juridico-penale alternative închisorii precum condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei prevăzute de art. 90 al Codului Penal al Republicii Moldova. Întrebarea care se pune ține de circumstanțele atenuante ale cauzei de care se va ține cont în acest caz, deși deja s-au luat în vedere anumite circumstanțe atenuante, care au servit la coborârea sub limita minimă prevăzută de legea penală a pedepsei închisorii.

În acest sens, p. 10 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale” [5] stabilește, că, în cazul în care instanța de judecată a constatat circumstanțe atenuante și a redus pedeapsa, după caz, până la minimum, aceste circumstanțe nu mai pot servi temei de aplicare a prevederilor art. 90 CP RM, deoarece ar însemna că aceleași situații de drept i se acordă o dublă valență juridică.

Astfel, susținem pe deplin ideea imposibilității de a lua în vedere aceleași circumstanțe atenuante de două ori la individualizarea măsurilor juridico-penale luate de instanța de judecată pentru infracțiunea de corupție prevăzută de alin. (2) al art. 324 CP RM, cu atât mai mult cu cât este vorba despre o astfel de faptă penală de o gravitate și impact considerabile pentru imaginea entității publice în care activează, dar și pentru societate. Este important de a ține cont de acest fapt, deoarece reiterarea aceluiași circumstanțe la baza argumentării aplicării unor măsuri juridico-penale, inclusiv alternative închisorii pentru săvârșirea infracțiunii nominalizate, ar da o importanță și apreciere juridică dublă, în mod ridicol și prin superficialitate și bănuială a faptului unei părtiniri subiective în cazul examinării cauzei penale de către instanța de judecată.

Alin. (3), art. 324 CP RM incriminează coruperea pasivă în același mod, dar agravanta în cauză, deși se referă la aceleași acțiuni prevăzute de alin. (1) și (2), vizează însă **persoana cu funcție de demnitate publică**; sau săvârșirea acțiunilor menționate la alineatele invocate în proporții deosebit de mari sau în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale. Evident că sancțiunea în cauză este mai mare, iar caracteristica sa cumulativă nu dispăre. Pedeapsa închisorii se stabilește pentru alin. (3), art. 324 al Codului Penal al Republicii Moldova de la 7 ani la 15 ani închisoare cu amendă în mărime de la 8.000 la 10.000 unități convenționale și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

Instanța de judecată este în imposibilitate de a aplica în situația dată o alternativă la pedeapsa închisorii deoarece aceasta prevede expres legea, inclusiv unele măsuri juridico-penale alternative sub forma liberării de pedeapsa penală, de exemplu în condițiile art. 90 CP RM. Chiar dacă se vor identifica anumite circumstanțe atenuante și se va putea aplica alin. (3), art. 79 CP RM, nu va fi posibilă aplicarea cumulativă și a prevederilor art. 90 CP RM. Acest lucru este imposibil pentru simplul fapt că alin. (4), art. 90 al Codului Penal al Republicii Moldova stabilește, că condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei nu se aplică față de persoanele care au săvârșit infracțiuni deosebit de grave, excepțional de grave și în cazul recidivei. Au relevanță practică aceste prevederi, deoarece în calitate de normă specială, prin excludere, au prioritate în aplicare față de prevederile alin. (3), art. 79 CP RM care stabilesc, că în cazul condamnării persoanelor adulte pentru comiterea infracțiunilor deosebit de grave, instanța de judecată poate aplica o pedeapsă sub limita minimă prevăzută de legea penală, dar constituind, cel puțin, 2/3 din minimul pedepsei prevăzute de legea penală pentru infracțiunea săvârșită.

Alternativă la pedeapsa închisorii, deși se pot aplica în mod foarte restrâns și numai în condiții strict prevăzute de legea penală pentru infracțiunea prevăzută de art. 324 CP RM, în diferite cazuri ale calificării potrivit alineatelor acestui articol, se pot aplica și alte tipuri de alternative la pedeapsa cu închisoarea, altele decât cele stabilite mai sus și anume - liberarea de pedeapsa penală prin prisma amânării executării pedepsei pentru femei gravide sau cele care au copii în vârstă de până la 8 ani și a liberării de pedeapsa penală datorită unei boli grave etc.

Pentru cazurile de săvârșire a coruperii pasive de către funcționarii publici și demnitarii din Republica Moldova în condițiile alin. (4), art. 324 al Codului Penal al Republicii Moldova, din păcate, nu putem vorbi despre alternative la pedeapsa închisorii sub forma pedepselor nonprivative de libertate, datorită faptului că sancțiunea penală prevede din start numai pedepse nonprivative de libertate și nu un complex de pedepse penale privative și nonprivative de libertate, inclusiv închisoarea, care cea din urmă să poată fi exclusă prin formula „închisoarea sau amendă sau muncă neremunerată în folosul comunității”. Articolul în cauză stabilește că pentru acțiunile prevăzute de alin. (1), art. 324 al Codului Penal al Republicii Moldova, săvârșite în proporții care nu depășesc 100 unități convenționale, pedeapsa penală este sub formă de amendă în mărime de la 1.000 la 2000 unități convenționale și

cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

Astfel, se poate spune că sancțiunea penală, în cazul dat, are un caracter cumulativ prin care se prevăd două pedepse neprivative de libertate și anume - una pecuniară și alta restrictivă de drepturi.

În cazul săvârșirii infracțiunii de trafic de influență, prevăzute de art. 326 CP RM de către funcționarii publici și demnitarii din Moldova, despre aplicarea alternativelor la pedeapsa închisorii se poate vorbi în mod direct, deoarece sancțiunea penală prevede un complex de pedepse penale nonprivative de libertate și pedepse privative de libertate, în care se reflectă și pedeapsa închisorii, iar sancțiunea penală prevede în acest caz prin excludere astfel de formule precum „[...] amendă în mărime de [...] sau cu închisoarea [...]”

Totodată, trebuie de menționat că infracțiunea în cazul dat se poate săvârși atât de orice persoană fizică, care a împlinit vârsta de 16 ani, cât și de funcționarii publici și demnitarii din Republica Moldova. Pentru situațiile incriminării funcționarilor publici și demnitarilor din Moldova infracțiunea prevăzută de alin. (1), art. 326 al Codului Penal al Republicii Moldova, sancțiunea penală ce urmează a fi aplicată constă în amendă care se aplică în mărime de la 2.000 la 3.000 unități convenționale sau închisoarea care se aplică până la 5 ani. În acest caz se vede direct și se poate vorbi despre alternativa la pedeapsa închisorii, deoarece instanța de judecată poate aplica una dintre pedepsele în cauză și în mărimea cuvenită raportate la circumstanțele în care s-a săvârșit această faptă penală.

Astfel, alegerea unei sancțiuni din cele două indicate mai sus de către instanța de judecată pentru funcționarul public sau demnitarul căruia i se incriminează o faptă penală de genul traficului de influență ține atât de circumstanțele atenuante și agravante identificate în cadrul examinării cauzei cât și de caracteristica personalității făptuitorului.

Totodată, în cazul dat se pot aplica și măsuri alternative la pedeapsa închisorii prin intermediul măsurilor juridico-penale alternative închisorii prin prisma instituției liberării de răspundere penală și a instituției liberării de pedeapsa penală, dar numai dacă se întrunesc condițiile legale și dacă consideră oportun instanța de judecată să aplice una dintre ele. De exemplu, dacă infracțiunea dată este săvârșită pentru prima oară, s-ar putea aplica instituția liberării de răspundere penală prin intermediul modalităților prevăzute de art. 55 CP RM (liberarea de răspundere penală cu tragerea la răspundere contravențională); art. 58 CP RM (liberarea de răspundere penală datorită schimbării situației) etc. sau în urma determinării unui șir de circumstanțe atenuante și mai puțin cele agravante, inclusiv întrunirii condițiilor legale, se pot aplica prevederile art. 90 CP RM și anume - suspendarea executării pedepsei închisorii prin stabilirea unui termen de probă.

Pentru situațiile în care funcționarii și demnitarii săvârșesc infracțiunea traficului de influență în condițiile agravantelor alin. (2), art. 326 CP RM și anume:

- săvârșite de două sau mai multe persoane;
- săvârșite cu primirea de bunuri sau avantaje în proporții mari;
- urmate de influența promisă sau de obținerea rezultatului urmărit,

sancțiunea penală la fel, ca și în cazul incriminării în condițiile alin. (1), art. 326 CP RM, prevede două pedepse ce se pot exclude una pe alta prin alegere de către instanța de judecată.

Pedeapsa constă din amendă în mărime de la 3.000 la 4.000 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 la 6 ani. Însăși prevederea legală ce separă pedepsele nominalizate prin sintagma „sau” stabilește, de fapt, ideea că există elementul „alternativă la pedeapsa închisorii.” Evident că amenda urmează a fi aplicată alternativ la pedeapsa închisorii de către instanța de judecată, dar numai dacă se ajunge la concluzia aceasta reieșind din circumstanțele cauzei prin prisma aplicării regulilor și principiilor individualizării pedepsei penale.

Unele dintre alternativele la pedeapsa închisorii nominalizate se pot aplica și în cazul incriminării traficului de influență în condițiile alin. (3), art. 326 CP RM și anume - dacă această faptă penală a fost săvârșită cu primirea de bunuri sau avantaje în proporții deosebit de mari; în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale. Sancțiunea penală în cazul dat, potrivit prevederilor legale ale CP RM, prevede amendă în mărime de la 4.000 la 6.000 unități convenționale sau închisoare de la 3 la 7 ani. Astfel, caracterul alternativ al sancțiunii penale în cazul dat este vizibil. Ca și în situațiile indicate mai sus, amenda ca alternativă la pedeapsa închisorii se poate aplica de instanța de judecată doar dacă circumstanțele cauzei permit aceasta și numai dacă s-au respectat regulile și principiile individualizării pedepsei penale.

În cazul condamnării la pedeapsa închisorii de până la 5 ani, pentru traficul de influență săvârșit în condițiile alin. (3), art. 326 al Codului Penal al Republicii Moldova, respectând aceleași reguli și principii la individualizarea pedepsei, instanța de judecată va putea aplica la fel unele dintre alternative la pedeapsa închisorii, dar nu oricăre, ci măsuri juridico-penale alternative închisorii, drept exemplu ne pot servi următoarele modalități ale instituției liberării de pedeapsa penală, precum cele prevăzute de art. 90 CP RM, art. 96 CP RM etc.

Din cele enunțate susținem, că posibilitatea aplicării alternativelor închisorii pentru infracțiuni de corupție este posibilă și necesită a fi susținută de actuala politică penală, însă acestea nu trebuie să fie percepute ca regulă în aplicare și necesită a fi raportate de fiecare dată la situația cazului concret. În același timp, conchidem, că despre

alternative la pedeapsa închisorii pentru infracțiunile de corupție, săvârșite de funcționari publici și demnitarii din Republica Moldova, se poate vorbi doar în cazul în care sancțiunea penală pentru astfel de infracțiuni are un caracter alternativ, prevede mai multe pedepse și care se exclude una pe alta prin sintagma „sau” și din care face parte și pedeapsa închisorii.

Alternativele închisorii se referă în cazul dat la pedepsele neprivative de libertate și la măsurile juridico-penale alternative închisorii, altele decât pedepsele. Considerăm că la aplicarea alternativelor închisorii pentru infracțiuni de corupție necesită a se ține cont de efectele pe care la va produce pentru condamnatul ce a deținut calitatea de funcționar public sau demnitar, dar, nu în ultimul rând, pentru societate și entitatea publică în care a activat. Condamnarea unui funcționar public sau demnitar pentru infracțiuni de corupție ar genera discuții și soluții atât pe marginea prevenirii și combaterii acestui fenomen în rândul acestora cât și al excluderii sau măririi spectrului de alternative aplicate pentru astfel de fapte penale.

Mediatizarea problemelor întâlnite în cadrul măsurilor de prevenire și combatere a fenomenului corupției ar putea genera soluții noi în vederea aplicabilității alternativelor la pedeapsa închisorii, cu atât mai mult cu cât aceasta o discutăm în contextul situației în care se află penitenciarele din Republica Moldova și al măsurilor de corectare și reeducare a condamnaților întreprinse de acestea. Alternativele pedepsei cu închisoarea sunt binevenite în aplicare pentru infracțiunile de corupție, însă acestea nu trebuie să fie o regulă, dar o posibilitate, care reiese din regulile și principiile de individualizare a pedepselor penale.

NOTE

1. Dicționar latin-român. București, 2003, p. 20.
2. Dicționar explicativ uzual al limbii române. Chișinău, 1999, p. 22.
3. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.103-105 din 13.06.2008.
4. Codul Penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.
5. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale nr. 8 din 11.11.2013. [On-line]: <http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=127>.

PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Victor GUȚULEAC,
doctor în drept, profesor universitar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Elena COMARNIȚCAIA,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

SUMMARY

The administrative-territorial structure of each state and the organisation of public administration in the administrative-territorial units has been, is and, probably, will hold the attention of researchers.

This publication is dedicated only to one constituent of the scientific problem specified above – the principles of organising the component parts of public administration and their functions.

Analizând **principiile contemporane de organizare a administrației publice locale, vom reține că organizarea administrației publice locale** din Republica Moldova se bazează pe aplicarea principiilor fundamentale dominante în prezent nu doar în Europa, ci peste tot în lume.

Astfel, în doctrina administrativă se analizează, în mod tradițional, *principiul descentralizării* prin raportare la *cel al centralizării, deconcentrarea*, ca formulă intermediară, și federalismul. [1, p. 113] Prin aplicarea acestor principii se încearcă rezolvarea celor două tendințe care se manifestă în guvernarea oricărei țări, și anume: *tendința spre unitate* (centralizatoare) și *tendința spre diversitate* (descentralizatoare). [2, p. 253]

În continuare, ne vom referi la principiile de bază în raza cărora administrația publică locală își realizează activitățile sale.

Principiile organizării administrației publice locale în Republica Moldova. *Cadrul constituțional* al acestei probleme se regăsește în Capitolul VIII din Constituția Republicii Moldova, intitulat „Administrația publică.” Art. 107 din acest capitol este consacrat administrației publice centrale de specialitate, iar art. 109 determină principiile de bază ale administrației publice locale.

Această divizare a administrației publice, în *centrală și locală*, a fost interpretată în doctrina administrativă în sensul că legiuitorul constituant a dorit să delimiteze, în cadrul administrației publice, două sfere de regimuri diferite. Astfel, autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt, în exclusivitate, *autorități ale administrației de stat*, în timp ce autoritățile administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale se împart în *servicii publice ale autorităților administrației publice de specialitate deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale și autorități administrative autonome ale comunelor, orașelor și raioanelor*.

În acest context, precizăm norma constituțională respectivă (art. 110, alin. (1) care stipulează că „teritoriul Republicii Moldova este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. În condițiile legii, unele orașe pot fi declarate municipii.” O altă normă constituțională (art. 112, alin. (1) și (2) prevede că „autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.” [5]

Constituția Republicii Moldova prevede expres că administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele *principii*: **1) autonomia locală; 2) descentralizarea serviciilor publice; 3) eligibilitatea autorităților administrației publice locale; 4) consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.** [5, art. 109, alin. (1)]

1. Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, care constă în „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind **un drept**, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia.” [11, p. 196]

Conținutul acestui principiu, ca și caracteristicile sale, rezultă din cadrul legislativ din domeniu. Astfel, potrivit Legii privind descentralizarea administrativă, „*autonomia locală* este dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.” [10, art. 1]

Detalizând această prevedere legală, Legea privind administrația publică locală stipulează că „autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională,¹ organizațională,² gestionară și financiară,³ au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.”

În opinia autorului Ionesi C., autonomia locală constă în repartizarea puterii de decizie între guvern, pe de o parte, și agenții locali, pe de altă parte (primari, consilii locale și raionale), care sunt, într-o anumită măsură, independente de puterea centrală, adică au *dreptul* de a adopta diferite măsuri fără a fi cenzurate sau fără a cere aprobarea guvernului. [7, p. 70]

Cât privește independența relativă a autorităților administrației publice locale, în opinia unui alt autor, ea presupune autonomia administrativă și, mai ales, financiară a acestora. La nivelul autorităților locale nu vom găsi guvern, parlament ori instanțe judecătorești proprii. Autonomia locală are, în consecință, **un caracter pur administrativ**, [12, p. 47] iar autoritățile locale au o competență determinată, și anume: dreptul de reglementare și de răspundere proprie, în condițiile prevăzute de lege, pentru rezolvarea treburilor colectivităților locale, [13, p. 243-245] adică „o sferă proprie de acțiune,” așa cum este ea denumită convențional în practica administrației.

În afara autorităților locale alese, cu drept de decizie și autoritate, în cadrul colectivităților din unitățile administrativ-teritoriale respective, prin autonomie este înțeleasă, totodată, și supravegherea pe care o exercită Guvernul, potrivit cu dispozițiile constituționale asupra acestor autorități. [5, art. 96, alin. (1) și art. 107, alin. (1)] Aceasta semnifică, pe de o parte, că **Guvernul exercită numai un anumit gen de supraveghere**, iar, pe de altă parte, că **nu poate exercita puteri discreționare în unitatea administrativ-teritorială**. Genul de supraveghere menționat este denumit în doctrina constituțională „*control de tutelă*” [3, p. 104] și se exercită atât asupra autorităților locale cât și a actelor acestora.

Din cele arătate, se poate constata că principiul autonomiei locale nu este net diferit, ca conținut, de cel al descentralizării administrative. Descentralizarea administrativă semnifică principiul revendicat de doctrină și o tendință în evoluția administrației publice pentru realizarea autonomiei locale, subliniindu-se că la baza descentralizării se află ideea unei anumite autonomii locale.

Principiul autonomiei locale cunoaște în practică *două forme*: **autonomia funcțională** (tehnică) și **autonomia teritorială**. Din această perspectivă, **autonomia locală presupune existența unor condiții și îndeplinirea unor exigențe**, cum ar fi:

- *prezența unei colectivități care să aibă interese și cerințe specifice față de interesele colectivității naționale;*
- *existența unor mijloace materiale și financiare puse la dispoziția colectivității locale, a căror gestionare se realizează sub responsabilitatea acestei colectivități;*
- *autoritățile care conduc colectivitatea locală trebuie să fie alese dintre cetățenii ce o compun, stabilirea unor atribuții distincte pentru autoritățile alese, potrivit cărora ele pot să decidă liber în rezolvarea problemelor locale;*
- *existența „tutelei administrative.”*

În știința juridică, *autonomia este legată de un component al teritoriului unui stat, se recunoaște de către stat, dar nu unor segmente etnice ale populației, ci tuturor locuitorilor cuprinși într-o unitate administrativ-teritorială.* [6, p. 8] De asemenea, *trebuie subliniat că autonomia unei unități administrativ-teritoriale nu se opune autonomiei alteia, după cum nu poate fi mai largă decât alta.* [6, p. 8]

În schimb, autonomia locală este considerată de către doctrina constituțională est-europeană ca fiind una dintre cele mai eficiente forme de autogestiuine administrativă. În acest sens, Pierre Pactet apreciază că *autonomia locală asigură un înalt grad de democrație, colectivitățile teritoriale autonome fiind „veritabile contraputeri” și în această calitate pot să prevină abuzul guvernului central.* [12, p. 48-50]

Cea mai mare parte a statelor lumii, ca urmare, combină **principiul centralizării (deconcentrării) cu cel al descentralizării.** Astfel, se asigură o descentralizare a puterii centrale prin îmbinarea sistemului repartizării unor prerogative administrative la nivel local cu *acordarea unei autonomii administrative și financiare unor regiuni, departamente, unităților administrativ-teritoriale, cu condiția însă ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului și deci orice atingere a acestuia este automat și de drept calificată ca neconstituțională.* [7, p. 74]

În acest sens, Constituția Republicii Moldova [art. 109, alin. (3)], determinând principiile administrației publice locale, prevede expres: „Aplicarea principiilor enumerate nu poate afecta caracterul de stat unitar.”

Considerăm că conținutul **principiului autonomiei locale** se regăsește atât în *activitatea administrației publice locale* cât și în *raporturile dintre autoritățile comunale, orașenești, municipale și raionale, precum și în relațiile dintre acestea și autoritățile administrației publice deconcentrate.* Comunele, orașele, municipiile și raioanele, potrivit legii, *sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină, au un patrimoniu, un buget propriu și hotărăsc în tot ceea ce privește administrarea intereselor locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite.*

Remarcăm, astfel, că principiul autonomiei locale se fundamentează pe propriul său patrimoniu, care este administrat și gestionat de către autoritățile alese ale administrației publice locale, în conformitate cu prevederile legale. Patrimoniul de care dispune fiecare colectivitate din cadrul unităților administrativ-teritoriale constituie baza economică necesară rezolvării, în mod autonom, a treburilor publice locale, el reprezentând atât sursa de venit a colectivităților locale cât și mijlocul de garantare a creditelor ce îi sunt necesare acestei colectivități.

Concluzionând, putem spune că **autonomia locală** este un **principiu constituțional** proclamat de Constituția Republicii Moldova, care **conferă dreptul colectivităților locale de a-și rezolva singure problemele locale, în cadrul legii și al statului unitar.**

2. Principiul descentralizării serviciilor publice. Acest principiu care fundamentează administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale este forma „funcțională” a descentralizării, care, alături de forma „teritorială,” constituie caracteristica administrației publice locale, în actualul cadru conferit de dispozițiile Constituției Republicii Moldova. Descentralizarea serviciilor publice constă, de fapt, în recunoașterea unei anumite autonomii și acordarea personalității juridice unor instituții sau servicii publice organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

Principiul descentralizării serviciilor publice concură, pe de o parte, la crearea de servicii publice deconcentrate și mărirea competențelor acestora, iar, pe de altă parte, la înființarea de servicii publice descentralizate în unitățile administrativ-teritoriale și, respectiv, a unor instituții și servicii publice de interes local organizate sub autoritatea consiliilor locale și raionale.

Analizând, în acest context, dispozițiile legii administrației publice locale, vom constata că acestea dezvoltă și pun în practică principiul constituțional al descentralizării serviciilor publice, stabilind, concomitent, și cadrul concret de realizare, de către autoritățile administrației publice locale, a creării serviciilor publice de interes local. De aceea, legea administrației publice locale stabilește pentru autoritățile locale competențe atât de sprijinire cât și de asigurare a condițiilor optime de funcționare pentru serviciile deconcentrate de: învățământ, sănătate, tineret și sport, ori a activităților culturale, artistice sau cele pentru protecția și conservarea monumentelor istorice și cele de arhitectură, precum și asigură serviciul public de apărare a ordinii publice.

3. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale își are sediul materiei și își găsește, în mod distinct, recunoașterea în norma constituțională (art. 112), care prevede că *autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.*

Acest principiu constituțional și-a găsit mecanismul juridic de realizare în: Codul electoral al Republicii Moldova, [4] Legea privind administrația publică locală, [8] Legea privind statutul alesului local [9] etc. Potrivit cadrului legal, consiliile locale și cele raionale se aleg pe circumscripții electorale prin vot exprimat pe baza reprezentării proporționale, în cadrul unui scrutin de listă. Primarii comunelor și orașelor sunt aleși pe circumscripții electorale prin vot

exprimat pe baza scrutinului uninominal. Așadar, puterea acestor autorități publice locale nu provine de la stat, ci, dimpotrivă, își trage forța din voința alegătorilor care sunt reprezentați prin aceste autorități. [14, p. 160]

Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale, în viziunea noastră, este unica formă de realizare a prevederilor normei constituționale (art. 2 din Constituția Republicii Moldova), care stipulează că „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative în formele stabilite de Constituție.”

Modalitatea democratică de alegere a autorităților locale este o opțiune politică și prezintă rezultatul unei selecții valorice, în care se are în vedere starea socială (care cuprinde condițiile materiale și intelectuale ale unui popor), dimensiunile civilizației, cultura politică și civică, la nivelul cetățeanului mediu, tradițiile, experiența statelor cu o constantă istorie democratică. [11, p. 205]

Trebuie să remarcăm că eligibilitatea autorităților locale capătă, mai ales, conotații politice, dar și sociale cu totul deosebite care derivă, înainte de toate, din natura juridică a acestora, astfel că ele, *nefiind autorități statale, nu vor exercita decât voința cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială în care sunt alese.*

În acest sens, considerând-o, totodată, ca o altă caracteristică ce decurge din principiul eligibilității autorităților locale, calitatea de consilier sau de primar, obținută, de regulă, pe lista partidului ce l-a propus, este acceptată și compatibilă cu calitatea de membru al partidului, *care are influență decisivă pentru deținerea funcției respective.* Reiese că răspunderea politică a autorităților locale este **nu numai de ordin electoral**, deoarece, **dacă se ajunge la retragerea încrederii politice, acest fapt poate conduce la încetarea calității de consilier și de primar, deși ei sunt aleșii colectivităților locale, iar mandatul exercitat este unul de natură reprezentativă și nu imperativ, aplicându-se în acest caz.** [11, p. 207]

Un ultim aspect pe care îl considerăm necesar a fi subliniat, ca o consecință a principiului eligibilității, se referă la faptul că *autoritățile locale, odată alese, în condițiile stabilite de lege, devin autorități locale reprezentative, recunoscute implicit și de către stat, ceea ce face ca actele și acțiunile lor să poată produce efecte juridice încadrate în ordinea juridică a statului, desigur, în măsura în care acestea se încadrează constant în respectarea cadrului legal.*

4. Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Instituția referendumului local. Consecrat expres numai prin dispozițiile art. 3, alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale. [15, p. 196]

Dincolo de formularea explicită a fundamentului sistemului de administrație publică locală, în conformitate cu prevederile art. 2 și 3 din Legea administrației publice locale, adoptarea principiului constituțional al autonomiei locale, ca principiu de bază al organizării și funcționării autorităților administrației publice locale, exprimă implicit și admiterea posibilității de consultare a colectivităților locale în probleme de interes local.

Înscrierea acestui principiu la baza organizării și funcționării administrației publice locale derivă din însuși spiritul principiului constituțional al autonomiei locale, în procesul de transformare și reaşezare a instituțiilor administrației publice locale pe fundamentul acestui principiu modern, principiu care determină un nou sistem de raporturi în **planul administrației publice locale, cetățean, colectivitate locală.**

Desigur, fără a exagera rolul pe care cetățenii, membrii colectivității locale îl pot juca în cadrul activității administrației publice locale și fără a se insista asupra unei participări depline și permanente în conducerea administrației publice locale, în sensul unei „democrații participative” (care ar excede, de altfel, principiilor constituționale), considerăm firească necesitatea, cel puțin, în stadiul actual, a circumscrierii în cadrul legal în vigoare a unor modalități concrete prin care să se asigure o mai strânsă legătură și un contact nemijlocit al minorităților administrației publice locale și cetățenilor care le-au ales.

Statuarea acestui principiu al consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit este și o exigență impusă de necesitatea asigurării unui echilibru între prerogativele autorităților publice locale și **puterea de supraveghere** a colectivităților locale care le-au ales și care le-a conferit misiunea de exercitare a unui mandat local. Din acest punct de vedere, în raport cu procesul de multiplicare și de diversificare a instrumentelor legale puse la dispoziția autorităților locale, concomitent implicării acestora în variate domenii de activitate, **principiul consultării** semnifică și **controlul societății civile asupra autorităților locale eligibile**, mai cu seamă prin participarea efectivă a cetățenilor în procesul luării deciziilor în privința acelor probleme ce au impact deosebit asupra vieții colectivităților locale.

Conform dispozițiilor art. 8, alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală, *în probleme de interes local, care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale, pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri*, în condițiile legii. Iar *în probleme de importanță deosebită* pentru unitatea administrativ-teritorială *populația poate fi consultată prin referendum local*, organizat în condițiile Codului electoral. Cu alte cuvinte, legea organică **instituționalizează referendumul** ca formă principală de consultare a colectivităților locale, fără a se rezuma însă doar la aceasta. Nu sunt excluse, așadar, nici alte forme de participare a cetățenilor la treburile publice, care, deși și cele neprevăzute, în mod expres, se subsumează și ele alături de referendumul local, modalităților de manifestare concretă a **principiului legal al consultării.**

Utilizarea acestor principii, rolul lor în activitatea autorităților administrației publice se află în raport direct de nivelul la care este amplasată această autoritate.

NOTE

¹ *Autonomie decizională* – dreptul autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale.

² *Autonomie organizațională* – dreptul autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local.

³ *Autonomie financiară și bugetară* – dreptul autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan D. Instituții administrative europene. București: C. H. Beck, Colecția Master, 2006, 244 p.
2. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Ed. a 2-a, rev. București: C. H. Beck, 2008, 353 p.
3. Cadoux Charles. Droit constitutionnel et institutions politiques. Paris: Cujas, 1975, 326 p.
4. Codul electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21.11.1997.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
5. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
6. Diaconu I. Autonomia – drept sau modalitate de realizare a drepturilor omului.// Revista „Drepturile omului,” nr. 1/1996, p. 7-18.
7. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I, București: Lumina Lex, 1997, 215 p.
8. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
9. Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.
10. Legea Republicii Moldova nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007, nr. 91.
11. Manda C. Drept administrativ. Tratat elementar. Ediția a IV-a, revăzută și adăugită. București: Lumina Lex, 2007, 447 p.
12. Pactet P. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris: Masson, 1983, 543 p.
13. Prelot M., Boulois J. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris: Dalloz, 1980, 127 p.
14. Preda M., Vasilescu F. Drept administrativ. Partea specială, ediție actualizată. București: Lumina Lex, 2007, 327 p.
15. Vida I. Puterea executivă și administrația publică. București: Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial al României,” 1994, 247 p.

CONDIȚIILE DE EFICIENȚĂ A CONTROLULUI ACTELOR ȘI FAPTELOR ADMINISTRATIVE

Ștefan BELECCIU,

doctor, conferențiar universitar, șeful Catedrei științe polițienești și socioumane, Academia „Ștefan cel Mare”

Ion COJOCARU,

doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”

SUMMARY

The control of the work undertaken by public authorities has a definite purpose, it has not a purely contemplative, ascertaining purpose, but one regulatory role of decisional act with the meanings and purposes of law, which ensure its implementation. This role can only be done if the control has maximum efficiency.

Always administrative control effects target these administrative measures aimed to assure the domination and the respect of law by the controlled bodies and administrative authorities.

Orice element al activității administrative poate face obiectul unei aprecieri a controlului. Se poate distinge un control analitic, privind activitatea funcționarilor, și un control sintetic, referitor la organizarea și funcționarea diferitelor compartimente administrative. După părerea prof. M. T. Oroveanu, controlul poate viza probleme privind resursele umane, materiale și financiare ale administrației, dar și actele și operațiunile administrative în cadrul controlului de materialitate, controlului de regularitate, controlului de rentabilitate, controlului de eficiență și controlului de oportunitate. [6, p. 135] Controlul activității desfășurate de autoritățile administrației publice are un scop bine definit, el nu are un rol pur contemplativ, constatator, ci unul de reglare a actului decizional cu sensurile și finalitățile legii, a cărei aplicare o asigură. Acest rol se poate realiza numai în condițiile în care controlul are eficiență maximă. Pentru o asemenea eficiență trebuie întrunite o serie de condiții care privesc toate fazele controlului, de la conceperea, pregătirea și efectuarea acestuia și până la stabilirea măsurilor și valorificarea concluziilor.

Cele mai importante **condiții de eficiență** ar fi următoarele:

1. Controlul trebuie să fie efectuat de persoane competente, bine pregătite profesional, cu experiență în domeniile sau sectoarele controlate, cinstite și corecte. Controlorul trebuie să cunoască temeinic prevederile legale din domeniul pe care îl controlează și specificul activității în acel domeniu, pentru a fi în măsură să sesizeze cu ușurință erorile din activitatea celui controlat, să poată răspunde cu competență la întrebările acestuia, iar în unele cazuri să-i arate cum trebuie de acționat. [7, p. 244]

Controlorul trebuie să dea dovadă atât de probitate profesională, cinstite și corectitudine cât și de tact și receptivitate. Ținerea la distanță a celui controlat, intimidarea lui nu sunt de natură să conducă la concluzii realiste, temeinice, la aflarea adevărului, iar controlul nu-și realizează rolul său preventiv și educativ față de cel controlat. Concluziile pe baza unui asemenea control nu vor fi cele mai potrivite, iar neajunsurile vor continua să existe. [5, p. 210-211] Prof. I. Iovănaș apreciază că, „orice om normal este bun la ceva, dar niciunul nu este bun la orice, - iată de ce controlul trebuie efectuat de specialiști, numai specialiștii au capacitatea de a constata și aprecia o anumită activitate, și această capacitate nu e conferită doar de diplome, cursuri sau specializări, ci și de o activitate fructuoasă anterioară.” [2, p. 98]

2. Respectarea unei proporții optime între activitatea de organizare și cea de executare la concret a legii. Este foarte important să se găsească un echilibru optim între cele două activități ale aparatului de conducere. La încălcarea acestui echilibru întreaga activitate de control și verificare se transformă într-un factor perturbator al activității organului controlat (și indirect, a întregii vieți sociale, dacă se va proiecta asupra sferei sociale) – un organ controlat în permanență nu are suficient timp pentru activitatea sa cotidiană, fapt care conduce la scăderea randamentului și calității muncii.

Numărul organelor de control trebuie să fie bine echilibrat, nici exagerat de mare, ca să treacă peste limitele necesarului, și nici prea mic, ceea ce ar implica riscul ca el să nu poată cuprinde întreaga activitate sub toate aspectele ei, din administrația publică controlată. [5, p. 211]

3. Adaptarea modalității de control la obiectivul urmărit. În acest sens distingem două tipuri de control: *control planificat* și *control inopinat*.

Controlul planificat (denumit în literatură și *control periodic*, datorită trăsăturii dominante temporale, sau *control prevăzut*, datorită elementului de pronosticare) are ca obiectiv verificarea aprofundată, amplă a organului controlat, scoaterea la iveală a diferitelor aspecte calitative ale activității acestuia, cum ar fi eficiența economico-financiară, gradul de utilizare a mijloacelor materiale, al personalului, folosirea spațiului, studiarea cauzelor ce determină apariția fenomenelor negative etc. Avantajul unui astfel de control stă în aceea că cei controlați, având cunoștință de efectuarea controlului, de obiectivele ce vor fi supuse verificării, se vor putea pregăti spre a da informațiile solicitate, vor selecta și prezenta materiale, documente, colaborând în felul acesta cu organul de control la reușita acțiunii, la obținerea constatărilor și concluziilor, pe baza cărora se pot adopta măsurile adecvate de îmbunătățire a activității controlate. [1, p. 530-531]

Controlul planificat are și dezavantaje: întotdeauna există riscul ca cei controlați (știind că vor fi controlați) să încerce să mușamalizeze, să ascundă propriile greșeli sau neajunsuri prezentând cu bună știință o situație neconformă cu realitatea. Și mai periculos se prezintă acest fapt atunci când organul controlat recurge la mistificări și falsificarea realității cu ajutorul actelor administrative (de regulă, de gestiune).

Controlul inopinat își propune să surprindă organul controlat, spre a se constata cum acționează acesta într-un anumit moment ca, de exemplu, verificarea numerarului unui casier și a conformității acestuia cu încasările înregistrate sau modul cum sunt respectate prețurile și tarifele legale. Controlul inopinat reprezintă un avertisment permanent pentru personalul administrației publice, care știind că oricând poate fi supus unui control inopinat se va feri să se expună la riscuri, își va desfășura activitatea în condiții de legalitate, fapt de natură să asigure condiții pentru ca organele administrative să-și îndeplinească sarcinile într-un mod corespunzător, să răspundă cu promptitudine cerințelor sociale, cu respectarea dispozițiilor legale în vigoare. [1, p. 531]

În literatura sovietică se susținea ideea că controlul inopinat este mai eficient decât cel planificat, invocându-se motivul că organul controlat, știind din timp despre control va înlătura o bună parte din neajunsuri sau le va camufla. Acest motiv este neîntemeiat, dacă ținem cont că formele de control (ambele viabile) sunt determinate de obiectul controlat (activitate financiară sau verificarea executării actelor decizionale) și scopul urmărit (surprinderea unor aba-

teri, disfuncții sau optimizarea activității administrației). Cei ce urmează a fi controlați, știind despre iminența controlului, se vor strădui să remedieze deficiențele, pe care ei, de altfel, le cunoșteau. Chiar și acest element este pozitiv, deoarece controlul nu urmărește altceva decât remedierea deficiențelor. Dacă acestea au fost remediate înaintea acțiunii de control, cu atât mai bine.

4. Obiectivitatea controlului și prezentarea concluziilor fundamentate și argumentate. Concluziile trebuie să reflecte starea reală a lucrurilor, nicidecum doar impresiile superficiale făcute cu ocazia examinării aspectelor pe care organul verificat le-a pregătit din timp. Numai pe baza verificărilor ample, efectuate asupra actelor și faptelor materiale ale organului controlat, precum și a sondajului de opinie și anchetelor de serviciu, organul de control poate ajunge la anumite concluzii obiective. [4, p. 63] În formularea concluziilor, acestea trebuie să se desprindă ca o sinteză a unor practici, nu ca acțiuni izolate, singulare; nu trebuie ridicate la rang de concluzie sau fenomen faptele și acțiunile accidentale, de mică importanță în activitatea celui controlat, chiar dacă sunt reale. [7, p. 246]

5. Concluziile trebuie aduse la cunoștința organului controlat. [5, p. 211] În mod contrar nu se realizează efectivitatea controlului, nu este atrasă atenția asupra defectuoșității ori animozităților operaționale. Dezbaterile concluziilor urmează a fi făcută într-un cadru mai larg cu toți factorii de răspundere din organul controlat, care au atribuții în domeniile controlate. Prin această dezbateri largă se creează posibilitatea formulării unor explicații suplimentare și chiar a unor obiecții asupra constatărilor sau concluziilor. Deseori, în cadrul acestor dezbateri se desprind anumite soluții și propuneri de măsuri pentru lichidarea neajunsurilor sau prevenirea altora, se asigură o conlucrare în perspectivă între organul de control și cel controlat. [7, p. 247]

Data acestei dezbateri trebuie să fie cât mai apropiată de data încheierii controlului, dacă este posibil chiar imediat, întrucât discuțiile din timpul controlului sunt mai proaspete în memoria ambelor subiecte – a controlorului și a celui controlat, „prospețimea” facilitează formularea unor concluzii fidele și conforme cu situația reală constatată. Sub un alt aspect, celeritatea formulării concluziilor și constatărilor va asigura un timp redus de răspuns, necesar lichidării operative a neajunsurilor.

Dacă controlul are un caracter complex și se realizează de colectivele de control, vizând mai multe sectoare de activitate și perioade mai mari, nu este posibilă o dezbateri a rezultatelor imediat la finalizarea controlului. Aceasta datorită faptului că controlorii vor avea nevoie de un timp oarecare pentru formularea concluziilor pe baza constatărilor fiecăruia, pentru determinarea și corelarea concluziilor. Într-o astfel de situație, concluziile pot fi dezbătute ceva mai târziu, dar cu imperativul scurtării la minimum a acestui termen.

În cadrul controalelor complexe, se folosește modalitatea constatării și analizei concluziilor pe sectoarele de activitate ale organului controlat. O asemenea practică permite o analiză mai profundă, mai la obiect a fenomenelor și cu un număr sporit de factori care au participat la efectuarea actelor și acțiunilor supuse controlului, sporindu-se prin aceasta eficiența actului de control, inclusiv pe planul operativității lui. [7, p. 247]

6. Organul de control trebuie să stabilească, pe baza concluziilor și a concluziilor desprinse, măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii, cu termene și responsabilități precise. Concluziile și recomandările trebuie făcute în scris, pentru a se evita interpretările de orice fel, pentru a ușura înțelegerea lor și pentru a înlesni posibilitatea controlului aducerii la îndeplinire. O asemenea cerință este de natură să sporească grija și responsabilitatea organului de control în a formula cât mai precis recomandări, ușurând sarcina organului controlat în a înțelege și a se conforma acestora.

7. Organul de control trebuie să urmărească modul în care organul controlat acționează pentru lichidarea deficiențelor constatate. Eficiența controlului depinde de preocuparea organului de control referitor la modul de valorificare a concluziilor, pentru propagarea experienței înaintate sau prevenirea eventualelor erori. [4, p. 64]

Realizând un control extern, la organe și instituții diferite, organele de control au posibilitatea să desprindă unele fenomene și practici comune, pozitive sau negative, pe baza cărora să organizeze schimburi de experiență, consfătuiri de lucru sau instruirii, simpozioane, dezbateri, studii în reviste de specialitate și chiar propuneri de îmbunătățire a cadrului legal în domeniile date. Prin aceasta se asigură acțiunii de control un rol activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată, la concret, de autoritățile administrației publice. [7, p. 248]

Metodele și procedurile administrative utilizate trebuie adaptate în mod corespunzător formei de control administrativ exercitat (intern/extern), dar și naturii juridice a controlului, după cum ne găsim în prezența unui control ierarhic, unui control de tutelă administrativă sau a unui control de legalitate exclusiv asupra actelor administrative.

În mod similar, efectele controlului administrativ exercitat trebuie coroborate cu natura acestuia, cu raporturile juridice existente între organul controlat și organul care întreprinde controlul (subordonare/colaborare), potrivit normelor legale care reglementează aspectele organizaționale, dar și cele privind competența acestor organe sau autorități administrative. [3, p. 308]

În urma exercitării controlului administrativ, pot fi dispuse, respectiv efectuate, o serie de măsuri cu privire la actele juridice și faptele administrative controlate – anularea, modificarea, suspendarea, refacerea actelor sau faptelor și operațiunilor; cu privire la structurile organizatorice controlate – reorganizarea compartimentelor, reorganizarea sarcinilor; cu privire la personalul controlat – aplicarea de sancțiuni disciplinare sau administrative, aplicarea de sanc-

ționi materiale, sesizarea organelor de urmărire penală; sesizarea instanțelor de contencios administrativ cu privire la actele administrative ale autorităților locale autonome considerate ilegale sau chiar demiterea autorităților respective în condițiile stabilite de lege.

Întotdeauna efectele controlului administrativ vizează acele măsuri administrative menite a asigura dominația și respectul legii de către organele și autoritățile administrative controlate.

În acest articol am încercat să facem o analiză a principalelor cerințe (condiții) de eficiență a controlului actelor și faptelor administrative – efectuarea controlului de persoane competente, cu respectarea unei proporții optime între activitatea de organizare și cea de executare la concret a legii, cu adaptarea modalității de control la obiectivul urmărit, cu aducerea la cunoștința organului controlat a rezultatelor controlului și a concluziilor comisiei; activitate care trebuie finalizată cu formularea unor măsuri necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea muncii, cu termene și responsabilități precise.

BIBLIOGRAFIE

1. Brezoianu Dumitru. Drept administrativ român. Editura „All Beck,” București, 2004.
2. Iovănaș Ilie. Drept administrativ, vol. II. Editura „Servo-Sat,” Arad, 1997.
3. Manda Corneliu. Drept administrativ, tratat elementar, vol. I. Editura „Lumina Lex,” București, 2002.
4. Orlov Maria. Curs de contencios administrativ. Editura „Elena-V.I.,” Chișinău, 2009.
5. Orlov Maria, Ștefan Belecciu. Drept administrativ. Editura „Elena-V.I.,” Chișinău, 2005.
6. Oroveanu Mihai T. Tratat de drept administrativ. Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir,” București, 1994.
7. Preda Mircea. Drept administrativ. Partea generală, ediție revăzută și actualizată, editura „Lumina Lex,” București, 2002.

GARANTAREA ȘI REALIZAREA *STRICTO JURE* A PREVEDERILOR CONSTITUȚIONALE PRIVIND CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

Valeriu ZUBCO,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

*„Legea este o rațiune supremă implantată în natură,
care prescrie cele ce trebuie făcute și interzice pe cele contrare.”*
Cicero

SUMMARY

The adoption of an Administrative Code that will be stable in time, with all the obvious obstacles of this period regarding the foundation of the state institutions, while the administrative law is evolving in the European Communities, would increase trust in continuity and sustainability of the legal regulations, public authorities, and in Moldova's European course and would institutionalize administrative contentious in a new conceptual form that will come in strict accordance to the Constitution.

Keywords: *constitution, administrative contentious, regulation, unresolved application in the legal terms, acknowledgment of the right, annulment, to repair the damage.*

Constituția Republicii Moldova adoptată de către Parlament la 29 iulie 1994 a pus începutul unei epoci noi a dezvoltării constituționale în statul Republica Moldova. Necesitatea adoptării unei noi Constituții a fost impusă de evenimentele istorice care au avut loc, cum ar fi adoptarea Declarației suveranității R.S.S. Moldova și a Declarației de independență a Republicii Moldova, adoptarea Legii cu privire la schimbarea denumirii statului nr. 589 din 23 mai 1991 etc., precum și de schimbările economice și social-politice care s-au produs la acea perioadă în țara noastră.

Noua Constituție numită Lege Supremă a societății și a statului declară, prin art. 1, alin. (3), Republica Moldova stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. În acest context, pentru ca aceste valori supreme să fie garantate, este necesar ca organul suprem al statului să adopte legi constituționale, iar toate autoritățile publice să adopte și să emită acte administrative legale. Legea supremă a fundamentat instituția conten-

ciosului administrativ ca instituție de noutate în sistemul de drept autohton și ca unul din mecanismele de garantare a statului de drept.

În textul Constituției sunt redate expres normele constituționale privind contenciosul administrativ, și anume la art. 53, art. 20, art. 54 și art. 72. Principala normă constituțională cu privire la contenciosul administrativ este art. 53 care se conține în Titlul II, Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Acest articol este intitulat „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică” și garantează unul dintre drepturile fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova, care, împreună cu art. 52, intitulat „Dreptul de petiționare” constituie categoria de *drepturi garanții* ce se conțin în textul Constituției Republicii Moldova.

Potrivit art. 53, alin. (1) din Legea Supremă, „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.” Acest articol formează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative emise de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri de către autoritățile enumerate. Totodată, norma constituțională consacră dreptul de control de către instanțele judecătorești de contencios administrativ al actelor administrative emise de autoritățile administrației publice centrale și locale potrivit Legii contenciosului administrativ atât pe cale de acțiune directă cât și pe cale de excepție.

Art. 20 intitulat „Accesul liber la justiție” prevede, în alin. (1), că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, care creează cadrul general, din punctul de vedere al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ. Art. 54, intitulat „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”, este consacrat principiilor care trebuie respectate atunci când are loc orice restrângere de drept sau de libertate, inclusiv a dreptului fundamental prevăzut de art. 53 din Constituție. Art. 72, alin. (3), lit. e) se referă în mod expres la instituția contenciosului administrativ, reprezentând unul dintre domeniile pe care legislatorul le-a rezervat legii organice. Prin această normă se oferă posibilitatea instituirii prin lege organică a unei instituții ce va avea menirea de a garanta drepturile și libertățile fundamentale și statul de drept.

La 10 februarie 2000, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea contenciosului administrativ nr. 793. Adoptarea acestei legi era impusă de prevederile constituționale menționate, dar totuși au fost necesari 6 ani pentru a adopta Legea nr. 793 din 10.02.2000, fapt care a demonstrat, cu regret, lipsa de voință politică a legislativului de a instituționaliza contenciosul administrativ în sistemul de drept național. Instituția contenciosului administrativ este o instituție fundamentală în orice stat de drept, ea reprezentând instrumentul prin intermediul căruia administrației se pot apăra de abuzurile și excesele de putere ale autorității publice.

Instituția contenciosului administrativ urmărește să protejeze fiecare persoană fizică sau juridică, fiecare cetățean împotriva unor posibile abuzuri și excese de putere ale autorității publice. Orice act sau aproape orice act de natură administrativă, prin care un cetățean este lezată în drepturile sale, poate fi atacat în baza acestei legi în fața instanțelor judecătorești, care verifică legalitatea acestui act și poate să dispună după caz anularea lui, recunoașterea dreptului pretins și dacă este cazul, despăgubiri pentru partea lezată.

Începând cu anul 2001, s-au introdus primele modificări în Legea nr. 793 din 10.02.2000. Modificările și completările au luat amploare după adoptarea noului Cod de procedură civilă la 30 mai 2003. De regulă, modificările și completările care se fac într-o lege vin într-o îmbunătățită calitate a actului legislativ, dar, cu regret, în cazul Legii nr. 793 din 10.02.2000 modificările și completările efectuate de legislativ au diminuat cu rea-voință importanța și necesitatea instituției contenciosului administrativ. Toate modificările și completările introduse în Legea nr. 793 din 10.02.2000, precum și adoptarea Codului de procedură civilă la 30 mai 2003, a Legii nr. 155 din 05.07.2012 prin care s-a modificat Codul de procedură civilă și a altor legi în domeniul dreptului administrativ, care au fost adoptate sau modificate după adoptarea Legii contenciosului administrativ, au adus la interpretări și aplicări eronate a Legii nr. 793 din 10.02.2000, la dublarea unor reglementări, deseori reglementări diferite a anumitor principii și raporturi de drept administrativ care duc la aplicarea greșită a normelor de drept, iar, în consecință, la încălcarea drepturilor și libertăților omului și neglijarea gravă a prevederilor art. 53 din Constituția Republicii Moldova.

În prezent, legislația Republicii Moldova abundă în reglementări cu privire la aspecte ce vizează definirea și modul de funcționare a instituțiilor și autorităților administrației publice, definirea și modul de organizare și funcționare a serviciilor publice, emiterea de acte administrative de către autoritățile publice, mecanismele de rezolvare a petițiilor adresate autorităților de către cetățeni, mecanismele de asigurare a transparenței administrației în fața societății civile, accesul la informație etc. Această multitudinea de reglementări prevede o serie de proceduri speciale și derogări de la normele materiale generale, conținând deseori și contradicții între prevederi, fapt ce duce la o aplicare greoaie și neuniformă a normelor de drept de către beneficiari - atât autorități publice cât și instanțe judecătorești.

Doctrina și jurisprudența Republicii Moldova au fost preocupate pe parcursul ultimilor ani de sistematizarea și simplificarea legislației, care implică proceduri administrative, având drept repere legislația învechită, imperfectă și confuză, care se exclude reciproc sau este afectată de alte forme de inflație normativă.

Legislația administrativă, ca și întreg sistemul juridic, este caracterizată de existența unei abundențe de texte normative ambigue și afectată de instabilitatea regulilor aplicate.

Dreptul administrativ modern reflectă un domeniu evolutiv, care este influențat atât de dezvoltarea și modernizarea societății cât și de evoluția dreptului european. Influența reciprocă a sistemelor naționale de drept administrativ și cel european nu numai că este evidentă, ele se află însă și într-o interacțiune reciprocă inevitabilă. La nivel european există deja inițiative de codificare a regulilor juridice, de exemplu, inițiativa Comisiei Europene „Actualizarea și simplificarea *acquis-ului comunitar*,” prin urmare, această abordare ne impune să fie promovată și în plan intern, în cadrul sistemelor juridice naționale. [1, pag. 46]

După cum s-a menționat, art. 72, alin. (3), lit. e) din Constituție reglementează în mod expres organizarea și funcționarea Curții Constituționale, Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești și a contenciosului administrativ. Astfel, vedem că instanțele de contencios administrativ, de rând cu Curtea Constituțională și celelalte instanțe judecătorești, reprezintă unul dintre domeniile pe care legislatorul le-a rezervat legii organice. Prin această normă se oferă posibilitatea instituirii prin legea organică a instanțelor de contencios administrativ, care vor avea menirea de a contracara abuzurile și excesele de putere ale autorităților publice, de a apăra drepturile persoanelor fizice și juridice, de aplicare a legii și garantării supremației acesteia, ordonării activității autorităților publice și asigurării ordinii de drept. În susținerea acestei opinii vine și art. 115, alin. (2) din Constituție care prevede expres că, pentru anumite categorii de cauze, pot funcționa, potrivit legii, judecătoria specializate. În această ordine de idei, Legea Supremă oferă undă verde legiuitorului de a crea judecătoria administrativă.

Cu regret, de la adoptarea Constituției și până la moment suntem în prezența unor interpretări eronate a Legii Supreme de către organul suprem, care pe parcursul a douăzeci de ani, indiferent cine a fost la guvernare, nu a dorit și nici nu se dorește organizarea instanțelor de contencios administrativ.

Deși prima autoritate chemată să aplice Constituția este Parlamentul, care în momentul în care adoptă o lege, efectuează, practic, o interpretare autentică a normelor constituționale. Indiferent de eventualele opinii diferite exprimate în doctrină, singura interpretare relevantă este cea autentică, a Parlamentului, aceasta prevalează și își impune efectele juridice. [2, pag. 14]

Reieșind din cele menționate cu referință la Legea Supremă în perspectiva reformei justiției și modificării cadrului legislativ existent, venim cu opinia că, la moment, este absolut necesar de a adopta un Cod administrativ, opinie susținută de mulți specialiști în domeniu din țară și de peste hotarele Republicii Moldova, care, în viziunea noastră, este un obiectiv politic prioritar pentru Parlament și Guvern în raporturile legislativ-persoană și executiv-persoană, urmărindu-se în acest sens scopul de eliminare a unor elemente importante care fac obiectul discuțiilor publice critice privind corupția, birocrația și formalismul, precum și un element juridic de garantare a dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică.

În această ordine de idei, trebuie de menționat faptul că adoptarea unui Cod administrativ va facilita folosirea unei terminologii unitare pentru aceleași realități juridice, instituții, principii și concepte juridice, reducându-se, astfel, riscul interpretării lor diferențiate, deoarece Codul administrativ va constitui un corp coerent de texte care va îngloba, conform unui plan sistematic, ansamblul regulilor referitoare la o materie. Astfel, susținem ideea codificării contenciosului administrativ pentru că va conduce la crearea unei ordini juridice superioare, aceasta constituind un ansamblu coerent de principii și de reguli ierarhizate. [3, p. 50] Imperativul coerenței legislației presupune ca un domeniu de activitate să fie reglementat în ansamblu, cel mai potrivit de un singur act normativ.

Claritatea legislației este, de asemenea, un alt aspect indispensabil unei administrații moderne, care nu poate fi asigurată decât prin calitatea redacțională a actelor normative, ce presupune și accesibilitatea acestor acte, în pofida modificărilor ce le sunt aduse.

Pe de altă parte, principiul legalității presupune, la rândul său, reguli sistematizate, clare și coerente care să guverneze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, în mod facil controlabil. Destinatarii legii trebuie să poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile care le sunt conferite, respectiv impuse prin lege, iar legea trebuie să fie previzibilă.

Adoptarea unui Cod administrativ stabil în timp, cu toate piedicile inerente acestei perioade de fundamentare a instituțiilor statale, în perioada când dreptul administrativ în spațiul Comunităților Europene este în plină evoluție, ar spori încrederea cetățenilor în continuitatea și durabilitatea reglementărilor legale, în autoritățile publice, precum și cursul european al Republicii Moldova.

În concluzie, la cele scrise mai sus menționăm că jurisprudența administrativă din ultimii ani și doctrina dedicată materiei dreptului administrativ au scos în evidență următoarele probleme:

- lipsa coerenței legislative în domeniu, determinată de multitudinea actelor normative existente;
- lipsa calității actelor normative în domeniu și limitarea accesibilității, determinate de modificările succesive ale legislației;
- lipsa sistematizării regulilor, care să guverneze activitatea autorităților administrației publice, în așa fel încât sistemul normativ să fie înțeles de toți și, prin urmare, să fie în mod facil controlabil;
- lipsa unei terminologii unitare;

- inexistența unor instituții indispensabile dreptului administrativ modern, cum ar fi audierea celor interesați în cazul deciziilor defavorabile, motivarea completă a actelor administrative, revocarea actelor administrative etc.

Fiind o lege specială, Codul administrativ, după regulile generale ale dreptului, indiferent de data adoptării, va avea superioritate față de alte legi organice după principiul *lex specialis derogat generali*. Astfel, nu vor mai exista dezbateri pe marginea problemei care există astăzi, cum ar fi, care norme de drept procedurale au prioritate – cele care sunt prevăzute de Legea contenciosului administrativ, ca norme de drept procedurale speciale în litigiile de contencios administrativ, sau normele de drept procedurale generale prevăzute de Codul de procedură civilă.

Ideea adoptării unui Cod administrativ este impusă și de doctrina și practica administrativă, care au semnalat cu diferite ocazii necesitatea unui corp coerent de reguli administrative în ceea ce privește atât partea materială cât și partea procedurală derulată de autoritățile publice cu ocazia emiterii actelor administrative normative sau individuale.

Deoarece la moment este elaborat un proiect de Cod administrativ, în opinia autorilor, proiectul Codului administrativ pornește de la legislația existentă care se propune a fi codificată în armonizare cu legislația comunitară. Astfel, Codul administrativ trebuie privit în contextul unui proces continuu al reformelor sistemului administrației publice, al serviciilor publice și utilităților publice de interes național sau local, al consolidării procesului de descentralizare administrativă și fiscală, al întăririi capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală și reforma justiției, care va impune, în primul rând, simplificarea procedurilor și reglementarea unitară a regulilor care privesc funcționarea administrației publice și realizarea justiției în Republica Moldova.

În acest sens, modificarea și crearea legislației specifice reprezintă un domeniu prioritar în care trebuie aplicate aceste principii. Proiectul Codului administrativ își propune să reglementeze într-o formă unitară și sistematică nouă atât procedura administrativă cât și procedura judiciară în contenciosul administrativ, astfel încât să fie înlăturate carențele generate de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate a legislației actuale. De asemenea, sistemul propus va avea în vedere pe cât posibil înlăturarea incompatibilităților sau conflictelor generate de diferite prevederi normative aplicabile aceleiași materii.

Astfel, în concluzie, la cele menționate se impune necesitatea promovării instituției contenciosului administrativ într-o formă conceptuală nouă în strictă conformitate cu prevederile constituționale, ca element important în procesul de reformare a autorităților publice în contextul integrării europene a Republicii Moldova.

NOTE

1. Valeriu Zubco. Instituția contenciosului administrativ într-o formă conceptuală nouă – element important pentru integrarea europeană a Republicii Moldova. // „Revista Națională de Drept,” nr. 2, februarie 2014, pag. 44-49.
2. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu. Interpretarea Constituției. Doctrină și practică. Ed. „Lumina Lex,” București, 2002, 270 pag.
3. Liliana Vișan. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă. // „Revista de drept public,” publicație a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu,” Anul XI (31), serie nouă, aprilie-iunie 2005, pag. 48-78.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ КОМПЛЕКСНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Сергей ЧЕРНОВ,

аспирант кафедры управления проектами

Одесского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The essence of government investment projects is that the state on macroeconomic level forecasts, plans, organizes, stimulates and regulates the investment activities of parties, which is carried out through the implementation of investment projects. Complex examination of investment projects in the public sphere every year becomes more relevant to the state generally, and also through the implementation of regional projects and programs.

Суть государственного управления инвестиционными проектами состоит в том, что государство на макроэкономическом уровне прогнозирует, планирует, организует, стимулирует и регулирует инвес-

тиционную деятельность субъектов, которая осуществляется через реализацию инвестиционных проектов. Проведение комплексной экспертизы инвестиционных проектов в публичной сфере с каждым годом становится более актуальным как для государства в целом, так и в рамках осуществления региональных проектов и программ, в том числе в аспекте государственно-частного партнерства.

Управление проектами в публичной сфере – это управление проектами и программами, которые направлены на реформирование государственного управления. В таких программах субъектами выступают органы власти и государственные организации, которым по результатам программы определяются новые нормы, вследствие чего ожидается улучшение положения граждан, как конечных бенефициаров программы, что является одной из целей государственной программы публичной политики. [8]

Несмотря на политическую и экономическую ситуацию на Украине, экономический потенциал и государственный сектор экономики Украины из года в год привлекает все больше и больше инвесторов, заинтересованных в осуществлении инвестиционных проектов в публичной сфере. Такими инвесторами на Украине могут выступать как внешние компании – нерезиденты, так и внутренние компании – резиденты, инвестиционный потенциал которых очень высок.

Для решения проблемы дальнейшего улучшения инвестиционного климата, увеличения поступлений инвестиций в экономику Украины, в том числе и региональных проектов, необходимо дебюрократизировать деятельность государства, усовершенствовать методологию управления проектами, процедуры и сроки принятия согласований и решений органами исполнительной власти по вопросам экспертизы.

При управлении проектами и программами в публичной сфере особенно важно участие общества в формировании требований к исполнительной власти. С этой целью необходимо вводить многоуровневую экспертизу:

- согласование и координация экспертизы между ведомствами и министерствами, для учета интересов государственных служащих;
- «экспертиза равных» – экспертиза результатов работ одних поставщиков другими (в том числе потенциальными);
- общественная экспертиза (обеспечивается публикацией требований и результатов работ с учетом замечаний, которые поступили от разных заинтересованных лиц), которая учитывает интересы разнообразных групп граждан, на которые влияют результаты работ по государственной программе;
- независимая обязательная экспертиза, которая проверяет факт исполнения разнообразных требований к программе. [8]

Несмотря на то, что проблемам методологии проектного менеджмента посвящено достаточно большое количество научных трудов (Шапиро В. Д., Мазура И. И., Разу М. Л., Ольдерогге Н. Г., Воробаева В. И., Бушуева С. Д., Безверхнюк Т. Н.), вопросы экспертизы государственных проектов и региональных программ в них в полной мере не рассматривались, что и определяет тему данной статьи.

Целью данной статьи является освещение понятия, критериев и видов комплексной экспертизы инвестиционных проектов в сфере публичного управления.

Основным определением «комплексной экспертизы проекта» является систематический и всеобъемлющий анализ финансовых, экономических, экологических, социальных, технических, инновационных и других аспектов проекта, с целью определения того, достигает ли проект своих целей.

Понятие «экспертизы инвестиционных проектов» также включает в себя рассмотрение, детальный анализ определенных областей деятельности в рамках проекта и составление общей картины хода и состояния проекта в целях повышения качества выполнения как данного проекта, так и проектов организации (органов публичного управления) в целом.

Существует также определение, что «экспертиза проекта» - это рассмотрение, исследование экспертной организацией (экспертом), каких-либо специализированных аспектов, которые требуют специализированных знаний (например, судебная, правовая, бухгалтерская, медицинская и т. д.), которые используются в различных периодических изданиях.

Экспертизу осуществляют наиболее квалифицированные и опытные специалисты в области управления проектами, а также специализированные организации, уполномоченные органом публичного управления, являющимся заказчиком данной экспертизы. К проведению экспертизы могут привлекаться специалисты в смежных областях, а также весь персонал проекта, в том числе занятый в успешных областях проекта.

В периодической литературе среди экспертов существует также различные «понятия экспертизы», такие как оценка и оценивание, относящиеся к экспертизе проектов, но которые имеют отличительный характер и относятся к разным фазам жизненного цикла проекта. Так, экспертиза проекта проводится раньше, в преинвестиционной фазе проекта, и носит предполагаемый, возможный характер предложения, результатом которого должна стать документально оформленная уверенность в соответствии проекта определенным требованиям и правилам. Оценка проекта проводится на более поздней стадии жизненного цикла проекта,

в стадии контроля и мониторинга проекта, и включает в себя анализ прошедшего периода и предложения о необходимости дальнейших действий по промежуточным результатам проекта. Осуществление оценки проекта дает возможность определить выполнение плановых показателей проекта, или фактических отклонений, причин его невыполнения, а также определить, насколько эффективно используются ресурсы проекта для достижения поставленных проектных целей.

В Методике проведения государственной экспертизы инвестиционных проектов органами исполнительной власти, утвержденной приказом Министерства экономического развития и торговли Украины № 243 от 13.03.2013 года, утверждены процедуры и стадии проведения государственной экспертизы. [2]

Для проведения экспертизы также используется следующая информация:

- формализованные данные, полученные в результате дополнительных процедур аудита и мониторинга проекта;
- сведения, получаемые путем консультаций и собеседований и относящиеся к неформализованным областям управления проектом (компетентность персонала, межличностные отношения).

По результатам экспертизы готовится заключение, содержащее анализ причин, а также рекомендации по организационным решениям и мероприятиям для преодоления неблагоприятного развития данного проекта, либо, в случае успешного развития проекта, для систематизации и тиражирования положительного опыта.

Основные направления экспертизы включают семь различных аспектов. В сложных больших инвестиционных проектах по каждому из направлений формируется группа экспертов в составе экспертного органа, выдающего экспертное заключение.

Коммерческое направление заключается в том, чтобы оценить проект как коммерческое мероприятие, дающее прибыль. Здесь сопоставляются вложенные средства с доходами и прибылью, которые позволяют получить осуществление анализируемого инвестпроекта.

Техническое направление комплексной экспертизы рассматривает такие вопросы, как правильность выбора технологии производства, закупки основного и вспомогательного оборудования, организации поставок сырья, материалов и другие производственные аспекты, заложенные в проект.

Институциональное направление экспертизы обращает внимание на соответствие решений по проекту действующему законодательству страны, где предполагается реализация проекта. Здесь анализируется правильность применения в проекте особенностей налогообложения, калькулирования затрат, лицензирования и т. д.

Социальное направление экспертизы рассматривает проект с точки зрения решения социальных вопросов в регионе (занятость населения, заработная плата работников, охрана труда, решения по развитию социально-бытовой инфраструктуры).

Экологическое направление призвано рассмотреть проект с точки зрения его взаимоотношений с окружающей средой (вопросы охраны природы, нейтрализации вредных воздействий проекта на окружающую среду, вопросы утилизации отходов).

Финансовое направление комплексной экспертизы проекта дает оценку проекта со стороны эффективности инвестиций, их формирования для реализации проекта и использования в нем.

Экономическое направление экспертизы анализирует все стороны и особенности эффективности проекта. Здесь уделяется внимание методам расчета, полноте и обоснованности экономических расчетов, делается заключение о правильности выводов о целесообразности разработки данного проекта.

В проектах небольшого объема некоторые направления могут быть объединены, но при этом точки зрения анализа должны быть сохранены. В зависимости от того государственного органа, который проводит экспертизу и целей проведения экспертизы, различают государственную, ведомственную, внутреннюю, внешнюю и независимую экспертизу.

Государственная экспертиза проектов проводится государственными структурами исполнительной власти или местного самоуправления, или другими бюджетными организациями по заказу органов публичного управления. Она преследует цель оценки проекта со стороны интересов органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Ведомственная государственная экспертиза проводится ведомственными структурами и преследует цель определения или проверки эффективности проекта, правильности принятых исходных данных и условий. Особое внимание уделяется соответствию проектных решений экономической и технической политике, проводимой государственными органами руководства отраслью.

Внутренняя государственная экспертиза проводится специалистами государственных предприятий, органов исполнительной власти, где выполняется проект, с целью проверки и контроля выполнения проектных заданий.

Внешняя независимая государственная экспертиза проектов заключается в проведении экспертизы уполномоченными органами при передаче проекта на рассмотрение в специализированную организацию, которая не имеет отношения ни к заказчику экспертизы, ни к разработчику проекта.

В наиболее полной мере в законодательных и нормативных актах описаны виды и требования экспертизы проектов в сфере строительства. Среди основных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок проведения экспертизы, необходимо отметить Постановление Кабинета Министров Украины № 1269 от 31.10.2007 г. «О порядке утверждения инвестиционных программ и проектов строительства и проведения их государственной экспертизы», в котором определено, что «программы и проекты, независимо от источников финансирования, подлежат обязательной комплексной государственной экспертизе (за исключением проектов строительства, утвержденным Минрегионстроем перечнем, по согласованию с Госкомпредпринимательством Украины).

Экспертиза инвестиционных строительных проектов - это оценка проекта в целях предотвращения строительства таких объектов, которые не отвечают требованиям государственных норм и правил или наносят ущерб охраняемым законом правам и интересам граждан, юридических лиц или государства, а также для оценки эффективности осуществляемых капитальных вложений.

Инвестиционные проекты, финансируемые за счет средств государственного бюджета, средств бюджетов региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также инвестиционные проекты, имеющие важное народнохозяйственное значение, независимо от источников финансирования и форм собственности объектов капитальных вложений, подлежат государственной экспертизе, осуществляемой уполномоченными на то органами государственной власти.

Сегодня экспертиза является способом прямого участия государства в инвестиционной деятельности, обязательным этапом разработки конкретного инвестиционного проекта, предшествующим утверждению проектно-сметной документации и бизнес-плана в случаях предусмотренных законодательством.

Составной частью комплексной государственной экспертизы инвестиционных программ и проектов строительства, которые осуществляются на территории Украины, являются:

- государственная инвестиционная экспертиза;
- государственная санитарно-гигиеническая экспертиза;
- государственная экологическая экспертиза проекта по объектам, независимо от их сметной стоимости и принадлежности;
- государственная экспертиза по вопросам пожарной безопасности;
- государственная экспертиза по вопросам охраны труда;
- государственная экспертиза по энергосбережению;
- государственная экспертиза проектов в вопросах противоаварийной защиты;
- государственная экспертиза градостроительной документации;
- государственная экспертиза проектов строительства. [3]

Комплексная экспертиза проектов занимает существенное место в жизненном цикле управления проектами. Практически на любой стадии управления проектами необходимо проводить экспертизу на соответствие концептуальных целей проектов, задачам проекта, запланированным показателям проекта, нормативным и законодательным документам, соответствия требованиям безопасности и качества, в основном экологической, промышленной и строительной безопасности. Результатом проведения комплексной экспертизы проектов в публичной сфере согласно законодательства должно стать подтверждение о соответствии проекта требованиям и правилам, документально зафиксированным в виде комплекса нормативно-правовых актов и постановлений Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка проведения государственной экспертизы инвестиционных программ (проектов)» от 09.06.2011 г. № 701, постановления Кабинета Министров Украины № 560 «Об утверждении Порядка утверждения проектов строительства и проведения их экспертизы» от 11.05.2011 г. № 560, Приказа Министерства экономического развития и торговли Украины № 243 от 13.03.2013 г. «Об утверждении методики проведения государственной экспертизы инвестиционных проектов и форм выводов по ее результатам».

На основании вышеуказанной Методики проводится государственная инвестиционная экспертиза, которая определяет основные критерии такой оценки, как: актуальность проекта, социальная направленность, эффективность использования бюджетных средств, достоверность технико-экономических расчетов, обоснованность объема и формы предоставления государственной поддержки для реализации инвестиционного проекта, наличие необходимого кадрового, материально-технического обеспечения, согласование экологических, социально-экономических интересов, соответствие требованиям законодательства. [3]

Дополнительные аспекты комплексной экспертизы, как ее составной части, проводятся в соответствии с Законом Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического контроля» для санитарно-гигиенической экспертизы, соответственно Законом Украины «Об экологической экспертизе» для экологической экспертизы проекта, Законом Украины «О пожарной безопасности» для государственной экспертизы по вопросам пожарной безопасности, Законом Украины «Об охране труда» для проведения госэкспертизы

на соответствие вопросам охраны труда, Законом Украины «Об энергосбережении» для государственной экспертизы по энергосбережению.

Результаты маркетинговых исследований свидетельствуют, что экспертиза инвестиционных проектов должна осуществляться в два этапа. На первом этапе необходимо определить возможность сотрудничества с потенциальным инвестором, для чего необходимо проводить комплексную экспертизу в нескольких направлениях и этапах:

- возможность инвестора осуществить данный проект;
- возможность осуществления самого проекта, в соответствии с прогнозными показателями, заложенными в инвестиционный проект, действующим нормативам и требованиям, заложенным в техническое задание проекта, и другим требованиям, которые предъявляются к аналогичным проектам.

Если хотя бы по-одному из показателей получен отрицательный результат, этот проект необходимо отклонить или отправить на доработку. Негативный экспертный вывод, который содержит четко сформулированные и обгрунтованные замечания, уточнения каких требует существенной доработки предложения или проекта, дается в случае, когда:

- чистая приведенная стоимость является негативной;
- внутренняя норма доходности меньше нормативной ставки дисконта;
- индекс прибыльности проекта составляет меньше 1. [1]

Если по результатам оценки экономической эффективности инвестиционного предложения, инвестиционного проекта заказчику или органу, который проводит государственную экспертизу, чистая приведенная стоимость является положительной, внутренняя норма доходности больше нормативной ставки дисконта, а индекс прибыльности превышает 1, то проекту выдается положительный экспертный вывод. Если по результатам проведенного исследования получен положительный вывод экспертизы, то рекомендуется переходить к следующему этапу – оценки социального эффекта и экономического эффекта от реализации проекта для органов местного самоуправления и органов исполнительной власти.

Одними из основных принципов, которыми должны руководствоваться органы исполнительной власти и местного самоуправления при проведении комплексной экспертизы и определении инвестора, касаются обеспечения надежности, финансовой состоятельности и позитивного имиджа инвестора.

На втором этапе комплексной экспертизы инвестпроектов определяются окупаемость проекта, оценка срочности проекта, минимизация рисков проекта, характеристика приоритетности для региона, определения соответствия программным задачам, согласования полученного результата.

Преимущество в проектах публичной сферы должно отдаваться приоритетным проектам, которые гарантируют создание наибольшего количества дополнительных рабочих мест, соответствия социально-экономическим Программам развития региона, обладают кумулятивным и синергетическим эффектом при реализации инвестпроекта.

При наличии множества инвестиционных предложений и проектов, для определения приоритетности финансирования, и чтобы полученные на втором этапе экспертизы инвестиционного проекта согласовать между собой, необходимо проводить бальную оценку инвестиционного проекта по каждому из приведенных выше принципов. Преимущество должен получать тот проект, общий балл по которому будет наивысшим.

Каждый из этапов комплексной экспертизы должен завершаться выводами уполномоченного специализированного органа, проводящего экспертизу, которые будут определять позицию заказчика – органа исполнительной власти или органа местного самоуправления относительно инвестиционного проекта.

Таким образом, на первом этапе комплексной экспертизы проекта необходимо определиться относительно целесообразности сотрудничества с инвестором и соответствия предложенного им инвестиционного проекта основным требованиям заказчика – органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. В случае позитивного экспертного вывода инвестиционный проект переходит на второй этап экспертизы, при котором необходимо получить результаты других необходимых экспертиз инвестпроекта и заказчику проекта – органам исполнительной власти или органам местного самоуправления, определиться в необходимости принятия непосредственного участия в его реализации. Если все результаты комплексной экспертизы проекта дадут положительный результат, то органам публичного управления необходимо принимать решение о конкретных переговорах с инвесторами или самостоятельного финансирования бюджетного инвестиционного проекта.

Ключ к успеху в реализации публичных реформ лежит в регулярных и успешных инновациях, а проектное управление является актуальным, прогрессивным и эффективным инструментом для внедрения инноваций во всех сферах государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Постановление КМУ № 684 от 18.07.2012 г. «О порядке утверждения Порядка и критериев оценки экономической эффективности проектных (инвестиционных) предложений и инвестиционных проектов». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
2. Приказ Министерства экономического развития и торговли № 243 от 13.03.2013 г. «Про затвердження Методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми вивода по її результатам». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
3. Постановление КМУ № 1269 от 31.10.2007 г. «О порядке утверждения инвестиционных программ и проектов строительства и проведения их государственной экспертизы». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
4. Мазур И. И., Шапиро В. Д. Управление проектами. Москва, «Экономика», 2001, с. 317.
5. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Девелопмент. Москва, «Экономика», 2004, с. 264.
6. Безверхнюк Т. Н., Котова Н. О. Технологии и инновационные механизмы управления программами развития регионов и городов, учебник. – Одесса, ОРИДУ НАДУ, 2013, с. 89.
7. Разу И. Л. Управление проектом. Основы проектного управления. Москва, КНОРУС, 2012, с. 198.
8. Безверхнюк Т. Н., Котова Н. О., Попов С. А. Управление проектами в публичной сфере, учебн. пособ. – Одесса, ОРИДУ НАДУ, 2011, с. 127.
9. Закон Украины № 4004 от 24.02.1994 г. «Об обеспечении санитарного и экологического благополучия населения». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
10. Закон Украины № 45/95ВР от 09.02.1994 г. «Об экологической экспертизе». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
11. Закон Украины № 74/94-ВР от 01.07.1994 г. «Об энергосбережении». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
12. Приказ Министерства Украины по вопросам чрезвычайных ситуаций № 186 от 23.11.2004 г. «О проведении государственной экспертизы по вопросам пожарной безопасности проектов строительства и другой документации». – [Электронный ресурс]: <<https://www.zakon.rada.gov.ua>>.
13. Малаховская С. Н. Экспертиза региональных инвестиционных проектов органами местного самоуправления. // Журнал «Управление современным городом», № 3-4/7-12(23-24), 2006, с. 128-132.
14. Капитанов В. П. Проектный процесс: управление и обоснование. Учебн. пособие., Одесса-Севастополь: изд. ООО ПП «Арт-принт», 2008, с. 135.
15. Технологія управління соціальними проектами: монографія / Т. М. Безверхнюк, А. О. Левицький, К. В. Пеклун, І. В. Руда, І. А. Сенча, Т. В. Сивак / За заг. ред. Безверхнюк Т. М. – Одеса: ОРИДУ НАДУ, 2014. – 351 с.

К ВОПРОСУ О САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ПРИКАЗНОГО ПРОИЗВОДСТВА КАК ОТДЕЛЬНОГО ВИДА ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Василий КРЕЦУ,
доктор права, конференциар,
Молдавский государственный университет

Илона ЖОСАНУ,
магистр права, Молдавский государственный университет

SUMMARY

The authors present a brief analysis of the legal nature of the writ proceedings as an independent type of civil proceedings. The authors provide arguments supporting the need for and the feasibility of providing by the courts a prompt protection of violated or disputed rights of citizens and organizations.

Keywords: writ proceedings, writ, legal nature of writ proceedings.

Конституция Республики Молдова закрепляет право свободного доступа граждан и иных субъектов правовых отношений на судебную защиту и гарантирует эффективное восстановление в правах

компетентными судами в случае нарушения их прав, свобод и законных интересов [ч. 1), ст. 20 Конституции Республики Молдова].

Деятельность судов направлена на защиту гражданских прав и законных интересов граждан, а также организаций и эта деятельность называется правосудием по гражданским делам, осуществляемой в порядке гражданского судопроизводства. Гражданское судопроизводство представляет собой урегулированный нормами гражданского процессуального кодекса Республики Молдова и иными законодательными актами о гражданском судопроизводстве порядок рассмотрения и разрешения гражданских дел.

Гражданскими делами являются дела, возникающие из широкого спектра правоотношений – конституционных, жилищных, семейных, земельных и так далее. Материально-правовой характер дел, возникающих из различных правоотношений и разрешаемых судами в гражданском процессе (гражданском судопроизводстве), определяет процессуальные (процедурные) особенности в порядке их рассмотрения.

Специфика рассмотрения судом разнообразных категорий дел, как утверждает профессор Г. Л. Осокина, проявляется в двух объективных признаках (или критериях): структуре правовых связей субъективных регулятивных (материальных) правоотношений, которая может быть горизонтальной или вертикальной; и в наличии либо отсутствии по делу спора о субъективном праве (законном интересе). [1, стр. 23]

С точки зрения указанных признаков (критериев), гражданский процесс (судопроизводство) Республики Молдова включает в свой состав четыре общепризнанных разновидности процессуальных процедур (порядков) по рассмотрению и разрешению дел по существу в судах первой инстанции или, иначе, четыре вида судопроизводства:

1. Исковое производство – подраздел А. Исковое производство. Раздел II. Производство в первой инстанции. ГПК РМ.

2. Производство по административным делам (наиболее правильным представляется название «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений») – подраздел В. Раздел II. Производство в первой инстанции. ГПК РМ.

3. Особое производство – подраздел С. Раздел II. Производство в первой инстанции. ГПК РМ.

4. Приказное производство (упрощенное) – подраздел D. Раздел II. Производство в первой инстанции. ГПК РМ.

Гражданский процессуальный кодекс Республики Молдова также содержит нормы, регулирующие производство по делам об оспаривании решений третейских судов (глава XLIII, ст. 477-481 ГПК РМ) и производство по делам о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов (глава XLIV, ст. 482-486 ГПК РМ). В гражданской процессуальной доктрине существуют два подхода к определению сущности указанных процессуальных порядков:

- одни авторы рассматривают производства по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов как виды гражданского судопроизводства в суде первой инстанции; [2]

- другие авторы не рассматривают указанные процессуальные порядки как самостоятельные виды гражданского судопроизводства. [3, стр. 815]

Следует также отметить, что некоторые авторы не рассматривают и приказное производство как отдельный вид гражданского судопроизводства. По мнению В. Н. Аргунова, приказное производство является разновидностью особого производства. [4, стр. 32] Такой подход к определению сущности приказного производства и его места в системе видов гражданского судопроизводства не принят со стороны большинства научной общественности. Господствующим является подход, в соответствии с которым гражданский процесс в суде первой инстанции образует четыре основных вида гражданского судопроизводства, включая в них и приказное производство.

Разновидности гражданского судопроизводства – это реальность и необходимость, имеющие важное практическое значение. Как заметил М. А. Черемин, дифференциация гражданского судопроизводства на виды – объективная реальность, определяемая характером подлежащих защите прав и интересов, влиянием норм материального права на механизм защиты. [5, стр. 21]

Анализ содержания видов гражданского судопроизводства позволяет утверждать, что наиболее совершенным, юридически разработанным видом гражданского судопроизводства является исковое производство, нормы которого также применяются при рассмотрении гражданских дел, отнесенных к другим видам гражданского судопроизводства. В Гражданском процессуальном кодексе Республики Молдова закреплено такое положение гражданского процесса, в соответствии с которым дела, возникающие из административных правоотношений, рассматриваются судебными инстанциями в общем порядке, предусмотренном настоящим кодексом, с изъятиями и дополнениями, установленными законодательством об административном суде (Глава XXII. Производство по административным делам, ст. 278 ГПК РМ). В отношении рассмотрения дел особого производства также имеется предписание о том, что дела особого производства

рассматриваются судебной инстанцией в порядке искового производства, с изъятиями и дополнениями, установленными главами XXIII-XXXIV¹ настоящего кодекса и другими законами [ч. 1), ст. 280 ГПК РМ].

Анализ гражданских процессуальных норм приказного производства приводит к выводу о том, что и при рассмотрении и разрешении дел, отнесенных к этому виду гражданского судопроизводства, судебной инстанцией также применяются некоторые общие правила искового производства. Вместе с тем, следует отметить, что отсутствие в нормах приказного производства положения гражданского судопроизводства о том, что дела приказного производства рассматриваются судом по «общим правилам искового производства с особенностями, которые установлены гл. XXV ГПК РМ» объясняется тем, что общий порядок искового производства содержит много формальностей, которые имеют смысл и необходимы лишь в случае спорности дела. Они оказываются совершенно лишними в применении их к так называемым бесспорным делам. Разрешение последних в общем порядке искового производства с соблюдением всех правил состязательного процесса значительно осложняет защиту и восстановление гражданских прав.

Указанным объясняется, почему одним из основных направлений развития гражданского судопроизводства в Республике Молдова, как и во многих странах бывшего СССР, является установление и совершенствование судебных институтов, позволяющих разрешать гражданские дела в упрощенном порядке. Применение правил искового производства для рассмотрения документально подтвержденных, очевидных и неоспариваемых требований, неоправданное ни с позиции принципа процессуальной экономии, ни с позиции материальных (финансовых) затрат участников гражданских правоотношений и государства.

Возможность упрощения процедуры и сроков разрешения правовых требований в оговоренных законом случаях, несомненно, повышает эффективность защиты права, облегчает работу суда. Одной из менее формальной, упрощенной формой защиты субъективных гражданских прав в гражданском процессе является судебный приказ, а процессуальный порядок рассмотрения требований о выдаче судебного приказа именуется приказным производством.

Цель приказного производства, как процессуальной формы судебной защиты, осуществляемой судом – сокращение времени рассмотрения дела в суде (оперативность), уменьшение нагрузки на суд (без вызова взыскателя и должника, без привлечения иных участников процесса и субъектов, содействующих осуществлению правосудия); без судебного заседания; без ведения протокола судебного заседания и участия секретаря судебного заседания.

Для приказного производства, как гражданской процессуальной формы защиты права, характерны:

- приказное производство является самостоятельным видом гражданского процесса и имеет свой объект судебной защиты;
- процессуальный порядок рассмотрения требований о выдаче судебного приказа принципиально отличается от иных процессуальных порядков гражданского процесса;
- судебный приказ является разновидностью судебного постановления (ст. 14 ГПК РМ), он имеет некоторые сходства с судебным решением, но весьма существенно отличается от него;
- дешевизна такой процессуальной формы гражданского процесса, так как взыскатель оплачивает половинный размер государственной (судебной) пошлины. Согласно ч. 2), ст. 346 ГПК РМ, заявление о вынесении судебного приказа оплачивается в размере 50% ставки, установленной для искового заявления;
- судебный приказ выносится без рассмотрения дела по существу, то есть без проведения судебного разбирательства, только на основе письменных документов. В приказном производстве судья не заслушивает объяснений сторон и третьих лиц, не исследует показания свидетелей, заключения эксперта, не осматривает вещественные доказательства и не совершает многие другие процессуальные действия, характерные для искового производства;
- судебный приказ может быть выдан только по основаниям, указанным в законе (ст. 345 ГПК РМ) и выносится по требованиям, которые можно назвать относительно бесспорными. Следует иметь в виду, что спорность (спор о праве) в делах приказного производства изначально всегда существует, и для возникновения спора не требуется активного противодействия должника, а достаточно его уклонения от исполнения своих обязанностей, его несогласие с выданным судебным приказом;
- для вынесения судебного приказа необходимо наличие определенных условий, не обременяющих доступ к судебной защите: а) обращение взыскателя с заявлением (а не иском) о выдаче судебного приказа; б) наличие достаточных доказательств (только письменных документов), подтверждающих обязательства должника; в) представленные документы должны давать исчерпывающее представление о сути дела и убедить судью в законности и обоснованности требования взыскателя; г) отсутствие на момент обращения в суд, спора; д) должник, в установленный законом срок не сообщил суду о своем несогласии с заявленным требованием;
- судебный приказ обладает силой исполнительного документа и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных актов [ч. 2), ст. 344 ГПК РМ]. В п. «а», ст. 12 Исполнительного кодекса Республики Молдова закреплено положение о том, что по правилам, установленным настоящим кодексом,

исполняются определения, приказы и решения, вынесенные судебными инстанциями по гражданским делам;

- судебный приказ, в отличие от судебного решения, отменяется судьей (судом) его выдавшим, если от должника, в установленный процессуальным законом срок поступают возражения относительно его выдачи и исполнения.

В гражданском процессуальном законодательстве о приказном производстве заложены нормы, которые специально или преимущественно, направлены на обеспечение оперативности и экономичности этого вида гражданского судопроизводства и, прежде всего, очевидна важность фактора времени при разрешении требований о выдаче судебного приказа.

Перечисленные, а также иные характеристики приказного производства свидетельствуют о том, что эта гражданская процессуальная форма предназначена для достижения максимального динамизма, оперативности и эффективности гражданского судопроизводства в отношении простых или бесспорных, по своей сути, гражданских дел, а также дел, разрешение которых в обычном (исковом) процессе нецелесообразно и не соотнобразуются с принципом процессуальной экономии, в соответствии с которым процесс должен вестись с минимальными затратами времени, сил и средств, обеспечивая правильное и быстрое разрешение гражданских дел.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть, 2-е издание, изд. «Норма», Москва, 2008, 748 стр.
2. Треушников М. К. Гражданский процесс. Москва, 2003, с. 31; Г. А. Жилин. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации, Москва, 2003, с. 18; О. В. Исаенкова. Виды гражданского судопроизводства в новом процессуальном законодательстве. Новеллы гражданского процессуального права, под ред. Н. А. Громошиной, Москва, 2004, с. 131; Е. И. Носырева. Виды современного гражданского судопроизводства и их классификация. Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве, под ред. М. К. Треушникова, Москва, 2004, с. 96.
3. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Особенная часть. Москва, 2007, 960 стр.
4. Аргунов В. Н. Судебный приказ и исполнительная надпись.// «Российская юстиция», 1996, № 7.
5. Черемин М. А. Приказное производство в гражданском процессе, изд. «Городец-издат», Москва, 2001, 172 стр.

RĂSPUNDEREA POLITICĂ ȘI JURIDICĂ A MEMBRILOR GUVERNULUI: REGLEMENTĂRI, VIZIUNI ȘI ARGUMENTE

Irina IACUB,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

RÉSUMÉ

*Les ministres sont tenus par trois sortes principales de responsabilités: **responsabilité pénale**: atteint les ministres dans leurs personnes ou leurs biens pour infraction à la loi pénale; **responsabilité civile**: les oblige à réparer les dommages qu'ils ont causés soit à des particuliers soit à l'Etat; **responsabilité politique**: abstraction faite de toute faute du gouvernement, elle joue pour un désaccord avec le Parlement. Responsabilité ministérielle est une sanction du contrôle parlementaire et consiste dans une obligation de se retirer à la suite d'un vote de méfiance. Elle constitue l'expression de la responsabilité politique des ministres.*

Mots-clés: responsabilité ministérielle, responsabilité pénale, responsabilité civile, responsabilité politique.

Un stat poate fi un stat de drept real numai cu condiția respectării exacte și executării stricte a legii de către toți subiecții de drept fără excepție, fapt ce presupune că pentru încălcarea acesteia trebuie să răspundă toți în egală măsură. [24, p. 213] Mai mult, statul de drept este de neconceput fără instituția responsabilității ca obligație ce revine guvernanților de a-și îndeplini îndatoririle corect și de a răspunde pentru modul în care își exercită misiunile, atribuțiile și îndatoririle. [22, p. 4]

În acest context, o semnificație distinctă prezintă responsabilitatea ministerială – instituție politico-juridică ce cuprinde în sine răspunderea politică și juridică a membrilor Guvernului.

Necesitatea și actualitatea cercetării responsabilității ministeriale sunt determinate de faptul că în condițiile trecerii de la o societate totalitară la un regim democratic și de drept responsabilitatea și răspunderea celor de la guvernare

capătă o rezonanță deosebită, dat fiind faptul că aceasta constituie o condiție esențială a democrației și a statului de drept. Mai mult ca atât, de funcționarea eficientă a acestei instituții considerăm că depinde în mod substanțial succesul reformelor democratice din cadrul Republicii Moldova.

Fiind astfel motivați, în prezentul demers științific ne propunem să studiem responsabilitatea ministerială, particularitățile și conținutul acesteia, în vederea argumentării necesității consolidării acesteia în sistemul politico-juridic al statului nostru.

Ideea responsabilității ministeriale (care presupune, în special, răspunderea) a pornit de la conștientizarea faptului că puterea executivă trebuie să aibă responsabilitatea tuturor acțiunilor sale. [8, p. 159] Evident, e cazul responsabilității miniștrilor, deoarece responsabilitatea șefului statului este limitată și nu se poate întinde asupra tuturor faptelor Guvernului și ale administrației publice, pentru că acesta nu poate fi urmărit ca un simplu cetățean, fără ca interesele esențiale ale țării să nu fie prejudiciate. Astfel, în dreptul public s-a admis responsabilitatea miniștrilor ca o condiție esențială a libertății cetățenești, fiind stipulată *expressis verbis* în mai multe constituții ale statelor lumii. [3, p. 18]

Ideea responsabilității ministeriale a apărut la sfârșitul sec. al XIII-lea în Anglia, odată cu ideea libertăților publice și cu trecerea de la monarhia absolută, de tip despotic, la o formă de monarhie temperată, materializându-se printr-o procedură specială – *impeachment* (o acuzație formulată contra unui ministru de către Camera Comunelor, în fața Camerei Lorzilor, care avea statutul unui tribunal).

Pentru început, răspunderea ministerială a îmbrăcat forma răspunderii penale, fiind personală. Cu timpul însă, aceasta se transformă, astfel încât la sfârșitul sec. al XVII-lea miniștrii devin responsabili din punct de vedere politic, în mod solidar.

La începutul secolului trecut, prin responsabilitate ministerială se înțelegeau două lucruri diferite: [13, p. 33] *în mod obișnuit*, prin aceasta se desemna responsabilitatea miniștrilor în fața Parlamentului; *în sens strict*, responsabilitatea ministerială presupunea responsabilitatea legală pe care și-o asumă ministrul pentru orice act al său sau contrasemnat de el; în aceeași măsură răspund și funcționarii subordonați ministrului.

În prezent, în doctrina românească atestăm ideea conform căreia răspunderea politică a Guvernului este o formă de răspundere juridică, o instituție mixtă ale cărei norme aparțin dreptului constituțional și dreptului administrativ (ca argumente fiind invocate: reglementarea nemijlocită de Constituție; existența unei proceduri și a unor sancțiuni specifice, reglementate de Constituție și alte acte normative). [7, p. 194] Desigur, nu putem nega reglementarea juridică a răspunderii și, mai ales, la nivel constituțional. Însă, dat fiind faptul că, prin esență, răspunderea Guvernului în fața Parlamentului are loc exclusiv pentru fapte legate de exercitarea puterii, natura acesteia se dovedește a fi politică.

Mai mult ca atât, există diferențe majore între răspunderea juridică și răspunderea politică ca forme ale răspunderii sociale, ce țin, în special, de temeiurile survenirii și consecințele acestora. O distincție clară între aceste instituții este realizată în doctrina rusă cu ocazia delimitării răspunderii constituționale de răspunderea politică.

Respectiv, din acest punct de vedere este relevantă viziunea autorului S. Turcan, [20, p. 143] care susține că răspunderea Guvernului se poate manifesta sub două forme: *politică* (ce constă în acordarea de către Parlament a votului de neîncredere) și *juridică* (tragerea la răspundere penală a membrilor Guvernului pentru infracțiunile săvârșite în timpul exercitării atribuțiilor acestora). În general, considerând logică o asemenea privire asupra lucrurilor, enunțăm doar o singură obiecție ce ține de nejustificata reducere a răspunderii juridice a Guvernului (de fapt, a miniștrilor) doar la răspunderea penală.

Prin urmare, responsabilitatea ministerială este o instituție complexă a dreptului public, care privește răspunderea politică și juridică a membrilor Guvernului. [22, p. 5]

Răspunderea politică. În ceea ce privește deosebirea dintre aceste două forme de răspundere, este relevantă afirmația renumitului savant român A. Iorgovan, [14, p. 501] care notează: „Distincția între responsabilitatea politică și responsabilitatea juridică pleacă de la faptul că prima intervine ca urmare a jocurilor politice, fără ca activitatea unui ministru să vină în conflict cu vreun text pozitiv de lege, pe când responsabilitatea juridică intervine fie atunci când se comit fapte penale, fie când s-au produs pagube, fără să fie vorba de fapte penale.”

Referindu-ne nemijlocit la răspunderea politică a Guvernului, notăm că aceasta poate interveni pentru o conduită culpabilă a Guvernului în ansamblul său sau a unui membru al acestuia. „Culpa politică” poate consta, pur și simplu, în incapacitatea de a face față unei situații sau în rezolvarea defectuoasă a unui caz, ceea ce înseamnă că implicit Guvernul sau ministrul în cauză fie au încălcat cadrul constituțional și legal, fie au acționat dincolo de acest cadru, deci cu exces de putere. [7, p. 194-195]

Potrivit dlui profesor D. Baltag, răspunderea politică a Guvernului intervine atunci când acesta nu-și exercită obligațiile constituționale și cele prevăzute de Legea organică și, în plus, pentru neîndeplinirea mandatului în conformitate cu alte acte normative și cu programul său, care a fost acceptat de Parlament. [1, p. 9]

Autorul M. Bluntschili are o opinie originală în ceea ce privește răspunderea politică a miniștrilor, extinzând puțin sfera sa. El arată că miniștrii sunt responsabili și de „administrația neabilă,” care poate aduce dezastre, un ministru trebuind să răspundă și de „inteligența gestiunii sale ca și un administrator al lucrului altuia”. Datorită principiului responsabilității politice, este înlăturat de la putere ministrul incapabil, chiar dacă a fost cinstit și nu a violat legea. Fiecare Cameră

poate să-și exprime părerea asupra fiecăruia dintre actele ministeriale și niciun Guvern nu va putea rămâne la putere, dacă nu păstrează încrederea Parlamentului, căci responsabilitatea politică a miniștrilor este arma parlamentară cea mai uzitată în statul modern. [2, p. 235]

În mod concret, responsabilitatea politică ministerială implică două forme: *solidară* (sau colectivă) și *individuală*.

Doctrina responsabilității colective a Guvernului presupune că fiecare ministru poartă răspundere nu numai pentru activitatea sa, ci și pentru activitatea altor miniștri. Ministrul nu poate să nu fie de acord cu acțiunile Guvernului în întregime; în caz contrar, el trebuie să-și prezinte demisia. Deci responsabilitatea colectivă a miniștrilor impune fiecărui ministru responsabilitatea pentru activitatea întregului Guvern. În acest sens, ea are un rol deosebit, deoarece traduce-re-a sa în viață consolidează posibilitățile Parlamentului de a controla activitatea Guvernului. [10, p. 27]

Prin esență, responsabilitatea colectivă a miniștrilor se prezintă a fi un principiu al guvernământului parlamentar. Miniștrii ar trebui să răspundă toți, pentru că reprezintă interese și opinii comune. Ei sunt, în mod colectiv, votați de către Parlament. Atacul îndreptat împotriva unuia dintre ei ar fi în general considerat ca un atac contra politicii pe care toți o reprezintă.

În general, necesitatea răspunderii solidare a membrilor Guvernului este fundamentată de faptul că: Guvernul este investit pe baza votului de încredere acordat, în bloc, prin acceptarea întregii liste și a programului fundamental; pentru greșeala unuia, Guvernul poate fi demis în întregime, deoarece această greșeală privește echipa guvernamentală; Guvernul nu poate acționa decât ca un tot, altminteri, coeziunea și coerența, de care depinde eficiența politicii sale, sunt compromise. Respectiv, încrederea Parlamentului fiind acordată întregii echipe guvernamentale, poate fi retrasă doar exclusiv întregului Guvern.

În context, merită enunțată viziunea lui Șt. Deaconu, [19, p. 27] care susține că în cazul răspunderii politice a membrilor Guvernului avem de-a face, mai cu seamă, cu principiul răspunderii solidare. În același timp, însă nu poate fi negată existența răspunderii politice individuale a miniștrilor.

Pentru dezvoltarea acestei idei, considerăm necesar de a expune formele prin care se concretizează în general răspunderea politică a Guvernului și a membrilor acestuia, care sunt nuanțate, de la obligația de a răspunde la întrebări, interpelări, de a da informațiile cerute, de a prezenta rapoarte, până la adoptarea unei moțiuni simple (potrivit art. 105 din Constituția Republicii Moldova [5]) sau a unei moțiuni de cenzură (art. 106 și 106¹ din Constituție).

Respectiv, fiind un mecanism de realizare a dialogului între Legislativ și Guvern, a controlului parlamentar asupra executivului, adresarea întrebărilor de către deputați presupune „o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat sau nu, dacă o informație este exactă sau nu, dacă guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată etc.” Deci prin intermediul întrebărilor Parlamentul concretizează anumite fapte.

Superioară ca grad de elaborare juridică și politică, interpelarea are potențialul de a declanșa o dezbatere parlamentară, la finele căreia se poate adopta o moțiune simplă. Spre deosebire de întrebare, interpelarea presupune solicitarea unor explicații în legătură cu politica Guvernului, în chestiuni importante. Din punctul de vedere al efectului juridic, moțiunea simplă poate exprima un semnal de ordin politic, care traduce deficitul de sprijin politic, în cadrul Parlamentului. În același timp, adoptarea moțiunii simple poate fi urmată de o anumită reacție din partea Guvernului. Aceasta se poate materializa prin remanierea cabinetului (revocarea titularului direcției a cărui politică a făcut obiectul moțiunii adoptate) sau prin demisia membrului de guvern criticat în document ca responsabil. [21, p. 141-142]

Prin urmare, din cele expuse devine clară existența și mecanismul realizării răspunderii politice individuale a miniștrilor.

În ceea ce privește *moțiunea de cenzură*, aceasta este un act simetric votului de investitură acordat formulei și programului de cabinet. Efectul juridic al votării acesteia îl constituie retragerea încrederii în guvernul în exercițiu [21, p. 142-143] ca sancțiune politică.

Referindu-ne nemijlocit la Guvernul Republicii Moldova, notăm că răspunderea politică a acestuia (precum și formele acesteia) poate fi doar dedusă din prevederile constituționale, nefiind consacrată *expressis verbis*.

Astfel, potrivit art. 104, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, „Guvernul este responsabil în fața Parlamentului și prezintă informațiile și documentele cerute de acesta, de comisiile lui și de deputați”. În mod logic, sensul direct al acestor prevederi sugerează ideea răspunderii individuale a miniștrilor exprimată prin prezentarea anumitor informații și documente. Continuarea logică a acestor stipulări este inserată în articolul următor (art. 105), care stabilește obligația Guvernului și a fiecărui membru al său de a răspunde la întrebările sau interpelările formulate de deputați.

Legea cu privire la Guvern, [15] în cuprinsul art. 5, alin. (1), dezvoltă prevederile constituționale sub o formulă mai reușită – „Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa”. În același timp, atât Constituția Republicii Moldova cât și legea organică nu califică răspunderea Guvernului ca fiind una de natură politică, cum ar fi cazul României, a cărei Constituție [6] prevede expres în art. 109, alin. (1): „Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.”

Natura politică a răspunderii Guvernului Republicii Moldova este prevăzută doar în *Regulamentul Parlamentului*, [16] care în art. 119, alin. (2) reglementează „angajarea răspunderii politice a Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, asupra unei declarații de politică generală ori asupra unui proiect de lege organică sau ordinară”. Respec-

tiv, ar fi binevenit ca și Constituția Republicii Moldova (precum și celelalte acte legislative din domeniu) să stipuleze expres natura politică a acesteia. [22, p. 6]

În același timp, considerăm necesară și consfințirea expresă la nivel constituțional a obligației miniștrilor de a răspunde solidar. La moment, aceasta doar poate fi dedusă din art. 103, alin. (2) din Constituție, [1, p. 10] din care se înțelege că încetarea mandatului Guvernului are loc în cazul demisiei Primului-Ministru. Respectiv, *Legea cu privire la Guvern* [15] concretizează: „Demisionarea Primului-Ministru conduce la demisionarea Guvernului în componentă deplină” [art. 6, alin. (3)].

Reglementări mai clare la acest capitol atestăm în aceeași *Lege cu privire la Guvern*, în care responsabilitatea este prevăzută:

- la nivelul Guvernului [art. 1, alin. (1): „Guvernul ... este responsabil în fața Parlamentului”; art. 5, alin. (1): „Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa”];

- la nivelul Ministerelor [art. 21, alin. (2): „Ministerele [...] sunt responsabile de activitatea lor”];

- la nivelul miniștrilor [art. 2, pct. (3): „În activitatea sa Guvernul asigură [...] răspunderea personală a membrilor Guvernului în procesul elaborării, adoptării și realizării hotărârilor”; art. 21, alin. (1): „[...] Miniștrii [...] poartă răspundere personală pentru îndeplinirea sarcinilor puse în seama lor”; art. 29, alin. (1): „Membrii Guvernului poartă răspundere pentru sferile de activitate ce le-au fost încredințate și pentru activitatea Guvernului în ansamblu”].

Referindu-ne la instrumentele juridice prin care se concretizează responsabilitatea politică și cu care operează Parlamentul, notăm că acestea sunt, în special, votul de blam sau retragerea încrederii, pe de o parte, și refuzul de a vota un proiect de lege, un program sau o declarație de politică generală, pe de altă parte. [10, p. 25] Din acest punct de vedere precizăm că răspunderea politică a Guvernului poate fi atât solicitată de către Parlament cât și angajată de Guvern din proprie inițiativă.

În contextul dat, considerăm necesar de a evoca unele aspecte ce țin de reglementarea juridică a moțiunii simple și a celei de cenzură. Astfel, art. 105, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova prevede că Parlamentul poate adopta o moțiune prin care să-și exprime poziția față de obiectul interpelării. O reglementare similară conține și *Legea privind actele legislative*. [18] Studiind prevederile similare din *Regulamentul Parlamentului*, [16] observăm că acesta utilizează sintagma de „moțiune simplă.” Evident, prin esență, este vorba de unul și același lucru.

Totodată, merită atenție și modul de reglementare al moțiunii de cenzură. Astfel, dacă în cazul în care Parlamentul își exprimă poziția față de ceva anume [de exemplu, obiectul interpelării, art. 105, alin. (2)], Constituția prevede expres că legislativul adoptă o moțiune, atunci în cazul exprimării neîncrederii față de Guvern, moment „ceva mai important” ca cel anterior, textul constituțional nu concretizează forma juridică pe care o îmbracă aceasta, lăsând să fie dedusă din prevederile articolului următor. Nici *Legea cu privire la Guvern* nu face referire la moțiunea de cenzură. Semnificative în acest caz sunt *Legea privind actele legislative* (care, în art. 12, pct. 2, prevede: „Moțiunea de cenzură este unicul act legislativ prin care Parlamentul își exprimă neîncrederea în Guvern”) și *Regulamentul Parlamentului*, care, în art. 116-118, reglementează depunerea, dezbaterile și efectele moțiunii de cenzură, stabilind că aceasta exprimă retragerea încrederii acordate Guvernului la investitură [art. 116, alin. (1)].

Studiul comparativ al acestor prevederi legale ridică noi semne de întrebare și anume, dacă exprimarea neîncrederii reglementată constituțional (și, respectiv, prin *Legea cu privire la Guvern* și *Legea privind actele legislative*) este echivalentă cu retragerea încrederii acordate Guvernului. Sub aspect semantic, sintagmele nu exprimă același lucru (deoarece sugerează două acțiuni consecutive), în schimb logica ne îndeamnă să le considerăm ca având același sens. Prin urmare, apreciind conținutul *Regulamentului Parlamentului* ca fiind mai reușit (în cazul ambelor momente enunțate), considerăm necesară modificarea corespunzătoare a prevederilor constituționale și din celelalte acte legislative, fapt ce va asigura gradul necesar de coordonare între nivelul constituțional și cel legislativ al reglementării juridice.

Generalizând, subliniem că responsabilitatea politică a miniștrilor este deosebit de importantă pentru procesul de exercitare a puterii în stat. Din acest punct de vedere, este relevant faptul că instituția dată constituie un criteriu de bază ce definește sistemele constituționale contemporane. Respectiv, în cadrul sistemelor parlamentare, executivul răspunde politic în fața Parlamentului, ceea ce înseamnă că atât pentru a forma cât și pentru a demite un guvern este necesar votul Parlamentului (de investitură, în primul caz, de neîncredere (moțiune de cenzură) – în al doilea caz). În sistemele prezidențiale, executivul (în fapt – președintele) răspunde politic numai în fața națiunii. [12, p. 110] Prin urmare, indiferent de „instanța” răspunderii, aceasta constituie un element indispensabil al exercitării puterii în lumea contemporană.

Răspunderea juridică. Desigur, răspunderea politică a miniștrilor este importantă în cadrul unui stat, însă, concomitent, ea este insuficientă pentru un stat de drept. Dat fiind faptul că aceștia au libertate deplină de decizie, se consideră că este just ca ei să fie răspunzători și pentru actele abuzive sau ilegale comise, [10, p. 24] pentru care, evident, trebuie să survină o altă formă de răspundere. În asemenea cazuri e necesar ca miniștrii să cadă sub incidența răspunderii penale și a răspunderii civile [9, p. 101] (exemplu relevant, în acest sens, servind legislația României).

Specificul răspunderii juridice a membrilor Guvernului, după cum susține Șt. Deaconu, este acela că, întotdeauna, răspunderea juridică (fie penală, contravențională sau civilă) a membrilor Guvernului are consecințe în plan politic. [19, p. 27]

Referindu-ne nemijlocit la *răspunderea penală*, notăm că aceasta reprezintă o garanție practică contra infracțiunilor

comise de puterea executivă. Acest tip de răspundere intervine (trebuie să intervină) ori de câte ori un ministru a comis o infracțiune, cu ocazia exercitării funcțiilor sale, fiind o răspundere strict individuală.

Evident, în baza statutului și caracterului activității desfășurate de miniștri, răspunderea penală a acestora implică următoarele momente problematice (particularități): cine are dreptul de a-i chema la răspundere penală, cine are dreptul de a-i judeca și pentru ce fapte aceștia sunt judecați?

Dacă chemarea la răspundere penală a miniștrilor apare ca o necesitate evidentă, tot astfel este necesar de a-i sustrage de la judecata instanțelor ordinare și de la modul obișnuit de a pune în mișcare acțiunea penală împotriva lor. Totodată, este important a cunoaște faptele pentru care un ministru poate fi chemat la răspundere penală și care este caracterizarea legală ce trebuie dată acestor fapte, căci unele dintre ele nu pot fi integrate în textele Codului penal, dar totuși constituie fapte destul de grave ce ar putea declanșa acțiuni penale. Se are în vedere o serie de fapte pe care numai miniștrii le pot comite, abuzând de funcția lor. [8, p. 168-169]

Studiind legislația penală națională, [4] constatăm că în mod expres nu există nicio referire la miniștri, sub aspectul care ne interesează. În schimb, în cuprinsul unor articole din Codul penal atestăm cazuri de infracțiuni comise de către persoane cu înaltă funcție de răspundere ca circumstanțe agravante (de ex., art. 324 – *Coruperea pasivă*; art. 327 – *Abuzul de putere sau abuzul de serviciu*; art. 328 – *Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu*; (art. 330¹ – *Încălcarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății de către demnitarii de stat, judecătorii, procurorii, funcționarii publici și unele persoane cu funcție de conducere* – articol în prezent abrogat); art. 330² – *Îmbogățirea ilicită*; art. 332 – *Falsul în actele publice* etc.).

Potrivit art. 123 din Codul penal, [4] „prin persoană cu înaltă funcție de răspundere se înțelege persoana cu funcție de răspundere al cărei mod de numire sau alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova și de legile organice, precum și persoanele cărora persoana cu înaltă funcție de răspundere le-a delegat împuternicirile sale”. În mod logic, putem susține că miniștrii fac parte din această categorie.

Deci, în virtutea celor nominalizate, este evident că instituția răspunderii penale este prevăzută în legislația statului nostru și pentru miniștri. Mai mult ca atât, chiar și în lipsa unor asemenea reglementări, ar fi incorect să conchidem inexistența sa, deoarece principiul egalității tuturor în fața legii obligă toți cetățenii, în aceeași măsură, să se supună legilor și să răspundă pentru încălcarea lor, situație indispensabilă unui stat de drept. [22, p. 8]

Totodată, dacă sub acest aspect problema poate fi soluționată, într-o anumită măsură, atunci dificultăți majore prezintă procedura de urmărire penală și de judecare a miniștrilor vinovați de comiterea infracțiunilor. La acest capitol, cu toate tendințele actuale de edificare a statului de drept, legislația națională nu prevede niciun mecanism juridic concret. Evident, în circuitul științific autohton, deja de mult timp se vehiculează necesitatea elaborării și adoptării unui act normativ special, care să reglementeze nemijlocit răspunderea penală a miniștrilor.

La nivelul practicii legislative, în acest sens, s-au înregistrat încercări de a modifica Constituția. [8, p. 167-168] Cu toate acestea, în prezent, cu regret, atestăm atât lipsa unei reglementări constituționale în domeniu, cât și inexistența unei legi speciale, care să reglementeze răspunderea ministerială, cum e cazul altor state.

Este relevant sub acest aspect exemplul României, unde în *Legea privind responsabilitatea ministerială* [17] sunt prevăzute expres infracțiunile ce pot fi comise de membrii Guvernului în exercițiul funcțiunii lor (art. 8), și anume:

- împiedicarea prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;
- prezentarea, cu rea-credință, de date inexacte Parlamentului sau Președintelui statului cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârșirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului (pentru ambele fiind prevăzută o pedeapsă cu închisoare de la 2 la 12 ani);
- refuzul nejustificat de a prezenta Parlamentului, în termen de 30 de zile de la solicitare, informațiile și documentele cerute de acesta în cadrul activității de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului;
- emiterea de ordine normative sau instrucțiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenență politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului (pentru ambele fiind prevăzută o pedeapsă cu închisoare de la 6 luni la 3 ani).

La art. 7 al legii este stipulat: „(1) Intră sub incidența prezentei legi faptele săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor și care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni. (2) Pentru săvârșirea altor infracțiuni, în afara exercițiului funcției lor, membrii Guvernului răspund potrivit dreptului comun.”

Potrivit art. 9, alin. (2), în cazurile prevăzute la art. 7, alin. (1) și la art. 8, pe lângă pedeapsa principală, se va aplica și pedeapsa complementară a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de conducere pe o perioadă de la 3 la 10 ani.

În privința procedurii de urmărire și de judecare se stabilește că numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele Statului au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele comise în exercițiul funcției lor (art. 12). Urmărirea penală se efectuează de către Parchetul de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, iar judecarea miniștrilor – de Curtea Supremă de Justiție (art. 20).

În ipoteza unei eventuale (dar necesare) adoptări a *Legii privind responsabilitatea ministerială*, în Republica Moldova,

reglementarea infracțiunilor comise de miniștri și a pedepselor corespunzătoare ar putea fi evitată, cu condiția operării modificărilor și completărilor de rigoare în Codul penal. În schimb, procedura de urmărire penală și judecare considerăm că trebuie să fie consacrată în detaliu.

Respectiv, propunem acordarea de prerogative Parlamentului și Președintelui țării pentru inițierea urmăririi penale a membrilor Guvernului în cazul săvârșirii de către aceștia a unor fapte ilegale în exercițiul funcțiunii, precum și acordarea de prerogative pentru dreptul de a cere demisia persoanelor oficiale de stat, alese sau numite în funcție de alte autorități publice, în cazul în care acestea nu-și onorează obligațiile de serviciu sau discreditează autoritatea statului prin comportamentul lor. [22, p. 9]

O altă formă de răspundere juridică cuprinsă de instituția responsabilității ministeriale este *răspunderea civilă*, care presupune obligația miniștrilor de a repara prejudiciul cauzat. Dat fiind faptul că funcția de ministru implică desfășurarea unor activități deosebit de importante pentru stat și societate, este evident că acestea pot să se soldeze uneori, din diferite cauze, cu anumite prejudicii. Prin urmare, în cazul în care, ministrul printr-un act al său prejudiciază statul sau un particular, sancționarea acestuia trebuie să fie inevitabilă.

De regulă, s-a admis ideea unei răspunderi civile atunci când un ministru, independent de comiterea unei fapte penale, prin actele sale pricinuieste o pagubă. Astfel, s-a făcut distincție între răspunderea civilă, ce decurge din săvârșirea unei infracțiuni, care ne apare, strict procedural, ca fiind acțiunea părții civile în cadrul procesului penal, și răspunderea ministrului sau a Guvernului pentru pagubele cauzate prin anumite fapte sau acte, fără ca acțiunea respectivă să aibă caracter penal. [22, p. 9]

Important e că răspunderea civilă a miniștrilor poate avea un caracter public sau privat. Pentru a preciza natura acestei distincții, ne vom referi la următorul exemplu: un ministru, în mod ilegal, aduce atingere proprietății unei persoane; calitatea sa de ministru nu are nicio legătură cu actul pe care l-a comis. În această situație, ministrul răspunde nu în calitate de funcționar public, ci ca orice particular, în fața instanței de drept comun. În cazul în care acesta a uzat de prerogativele sale de ministru pentru a săvârși actul arbitrar, poate fi aplicată și răspunderea ministerială civilă.

Prin urmare, indiferent de folosirea sau nu a prerogativelor funcției deținute, este important ca ministrul să fie tras la răspundere în modul corespunzător. Numai astfel, pot fi real protejate drepturile, libertățile și interesele omului și cetățeanului, precum și consolidată legalitatea și ordinea de drept în cadrul statului. Mai mult, astfel poate fi consolidat semnificativ și principiul răspunderii reciproce a statului și cetățeanului – indispensabil unei societăți democratice. [23, p. 152-158]

Un alt aspect al responsabilității civile este și răspunderea civilă a miniștrilor față de stat, răspundere ce intervine în momentul în care, printr-un act al ministrului, se aduce un prejudiciu pecuniar statului. Se admite că ministrul poate aduce un prejudiciu pecuniar statului fie angajând cheltuieli pentru departamentul său, mai mari decât creditul ce i s-a acordat prin buget, fie obținând de la Parlament votul unui credit ca urmare a unor explicații incomplete ori eronate, sau în alte situații.

În această direcție legiuitorul național trebuie să depună, de asemenea, eforturi sporite, pentru a asigura un mecanism real de realizare a răspunderii date, prin care să prevină și să contracareze, mai ales, cazurile de utilizare nejustificată și ilegală a banului public și a bunurilor publice, protejând, astfel, interesele întregii societăți. [11, p. 351]

Aici vom preciza că pentru survenirea responsabilității ministeriale nu este obligatoriu ca ministrul să fi lucrat singur. Există numeroase situații când responsabilitatea unui ministru este angajată datorită actelor funcționarilor săi. De exemplu, când aceștia au lucrat fără acordul ministrului. De asemenea, răspunderea ministrului este angajată și atunci când acesta, având cunoștința de conduita ilegală a funcționarilor săi, nu a luat măsurile necesare. Este suficient ca, printr-o neglijență gravă, printr-o greșeală de supraveghere sau prin nerespectarea legilor să fi dat subordonaților săi posibilitatea de a cauza un grav prejudiciu statului sau cetățenilor.

De rând cu formele de răspundere juridică studiate, instituția responsabilității ministeriale presupune și răspunderea disciplinară și contravențională a miniștrilor. În acest sens, este relevantă aceeași *Lege privind responsabilitatea ministerială* din România (art. 5).

Concluzii. Generalizând, notăm că în practica vieții politice, responsabilitatea ministerială trebuie recunoscută ca fiind un principiu fundamental, deoarece ea este *legitimă, justă și necesară*. Este *legitimă*, fiindcă este corect ca fiecare cetățean care ocupă o funcție a statului să fie responsabil pentru actele sale. Dreptul este guvernat de ideea că omul este liber. Principiul libertății omului ne conduce la principiul responsabilității fiecăruia pentru faptele sale. Este, în același timp, și *justă*, deoarece nimeni nu este obligat să ocupe funcția de ministru fără voia sa. Din moment ce o persoană acceptă această funcție, ea trebuie să-și asume și responsabilitatea corespunzătoare. Responsabilitatea este și *necesară*, pentru că prin intermediul său se poate garanta respectarea legii de către miniștri. [22, p. 9-10]

Totodată însă, este deosebit de important de a preveni și evita ca prin intermediul instituției responsabilității ministeriale să fie generate persecutări politice. Respectiv, cadrul legal privind responsabilitatea ministerială trebuie să fie expresia unor principii de dreptate, echitate și imparțialitate, considerate dominante în asemenea materie.

În virtutea rolului important al miniștrilor în exercitarea puterii în stat și din cele nominalizate, putem susține necesitatea stringentă a reglementării în textul unei legi speciale a responsabilității ministeriale, a tuturor formelor de răspundere a membrilor de guvern, fapt subliniat și argumentat în studiile de specialitate autohtone deja de mult timp.

Prin urmare, susținând opiniile mai multor specialiști din domeniu, subliniem necesitatea instituirii pentru membrii Guvernului a instituției de răspundere politică, penală, civilă, contravențională și disciplinară, prin consfințirea directă în textul constituțional și reglementarea detaliată în lege organică, care să concentreze întreaga responsabilitate ministerială. Necesitatea și oportunitatea unui asemenea deziderat sunt fundamentate de faptul că responsabilitatea puterii executive (în parametrii determinați) reprezintă o condiție esențială a democrației și a statului de drept, valori cu greu consolidate în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Baltag D. Unele considerații teoretice referitoare la dimensiunea juridică a responsabilității Guvernului. // „Revista Națională de Drept,” 2005, nr. 12.
2. Bluntschili M. Droit publique generale. Gulliaumin, 1995.
3. Cobăneanu S., Hlipca A. Apariția și evoluția ideii de responsabilitate ministerială prin prisma apărării drepturilor omului. // „Revista Națională de Drept,” 2009, nr. 1.
4. Codul penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
5. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
6. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită). // Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
7. Constituția României revizuită (comentarii și explicații). Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: Editura „All Beck,” 2004.
8. Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000.
9. Costachi Gh., Cușmir V. Probleme ale statului de drept și administrării democratice. Chișinău: „Tipografia Sîrius,” 2001.
10. Costachi Gh., Hlipcă A. Unele probleme privind răspunderea în dreptul constituțional. // „Revista Națională de Drept,” 2008, nr. 8.
11. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a, revăzută și completată. Sub redacția științifică a prof. I. Guceac și a prof. C. Murzea. Chișinău: S. n., 2011 (F.E.-P., „Tipografia Centrală”).
12. Cușmir M. Teoria sistemelor constituționale contemporane. Chișinău: „Adriga-Vis” S.R.L., 2008.
13. Dicey A. V. Introduction a l’etude de droit constitutionnel. Paris: Giard & Briere, 1902.
14. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, București: „Nemira,” 1996.
15. Legea cu privire la Guvern, nr. 64 din 31.05.1990. // Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 131 din 26.09.2002.
16. Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 050 din 07.04.2007.
17. Legea nr. 115 din 28 iunie 1999 privind responsabilitatea ministerială. // Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 334 din 20 mai 2002.
18. Legea privind actele legislative, nr. 780 din 27.12.2001. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38 din 14.03.2002.
19. Răspunderea în dreptul constituțional. / Coord.: E. S. Tănăsescu, D. Big, I. Muraru ș. a. București: Editura „C. H. Beck,” 2007.
20. Reintegrarea Moldovei. Soluții și modele. / I. Creangă, V. Popa. Chișinău: „Tish,” (F.E.-P., „Tipografia Centrală”), 2005.
21. Stanomir I. Constituționalism și postcomunism. Un comentariu al Constituției României. București: Editura Universității din București, 2005.
22. Iacub Irina, Costachi Gheorghe. Responsabilitatea ministerială – instituție indispensabilă Republicii Moldova ca stat de drept. // „Legea și Viața,” 2013, nr. 5.
23. Iacub Irina. Responsabilitatea reciprocă a statului și a persoanei ca principiu constituțional. // „Mecanismele naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului,” materiale ale conferinței cu participare internațională din 11 decembrie 2013, Chișinău: AAP, 2014, p. 152-168.
24. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2009.

DOMICILIUL – ATRIBUT DISTINCTIV AL PERSOANEI FIZICE

Valentina CEBOTARI,
doctor, conferențiar universitar

Ludmila ȚARANU,
doctorandă, Academia de Științe a Moldovei,
specialist superior, Oficiul Stare Civilă Bălți

SUMMARY

A home is a dwelling-place used as a permanent or semi-permanent residence for an individual, family or household. The Universal Declaration of Human Rights, adopted in 1948, promote „universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.” Article 25 contains the following text regarding housing and quality of living: „Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing [...].”

Domiciliul este o relație de fapt între persoană și un loc, o relație care se stabilește prin libera voință a persoanei. [10, 54 p.] Domiciliul constituie un atribut de identificare a persoanei, față de alte subiecte individuale de drept civil, prin localizarea juridică a persoanei în raport cu locuința sa statornică sau principală, unde legea consideră că persoana este întotdeauna prezentă. Acest atribut nu poate fi decât un loc, determinat, în spațiu; acest loc se cere a fi determinat printr-un criteriu obiectiv, nemișcător; un asemenea bun este construcția, care poate fi un bloc, o vilă, o casă, în care se află locuința persoanei. Indicarea corectă a locului unde se află locuința care întrunește cerința legală de a fi statornică, se face prin: localitate, stradă, număr (bloc, scară, etaj, apartament). [11]

Fiind un drept personal-nepatrimonial, dreptul la domiciliu este însoțit de caracterele juridice ale unui asemenea drept: opozabilitate erga omnes, inalienabilitate, imprescriptibilitate, personalitate și universalitate. La aceste caractere - generale și comune – trebuie adăugate caracterele juridice specifice, și anume: stabilitatea, unicitatea și obligativitatea: [6]

- *stabilitate* – locuință statornică;
- *unicitate* – un singur domiciliu;
- *obligativitate* – mijloc de individualizare în spațiu.

În continuare, menționăm caracterele juridice ale noțiunii de domiciliu, după cum urmează: stabilitatea constă în aceea că domiciliul reprezintă locuința statornică. Prin acest caracter domiciliul se deosebește de reședință. Domiciliul are ca scop să lege un individ (din punct de vedere juridic) de un anumit punct determinat din spațiu, din teritoriu. În viața sa juridică orice individ trebuie găsit într-un anumit loc; domiciliul este cel care operează localizarea juridică a fiecărui individ. Or, dacă domiciliul nu ar avea stabilitate, funcția sa ar deveni iluzorie.

Caracterul stabilității domiciliului nu împiedică libertatea persoanei de a merge și a veni și nici libertatea de stabilire a altui domiciliu.

Unicitatea domiciliului constă în aceea că, la un anumit moment, o persoană fizică are un singur domiciliu (de drept comun sau legal). Dacă o persoană are mai multe locuințe statornice, atunci numai una are valoare juridică a domiciliului, anume cea principală. Acest caracter nu exclude coexistența domiciliului de drept comun cu domiciliul convențional și nici schimbarea domiciliului.

Obligativitatea domiciliului decurge din funcția social-juridică a domiciliului de a fi mijloc de individualizare a persoanei fizice, funcție ce reprezintă interes pentru societate, nu doar pentru titular. Din acest caracter juridic decurge regula potrivit căreia orice persoană are un domiciliu. Se apreciază că de la această regulă nu ar putea exista nicio excepție așa încât, în lipsa unui domiciliu actual, se va ține seama de domiciliul de origine, adică de domiciliul părinților, ceea ce ar însemna că și nomazii urmează să fie considerați că au domiciliu, fie în locul în care au avut domiciliul părinților sau, în ultimă instanță, la locul unde li s-a declarat nașterea. Chiar și persoanele care nu au efectiv o locuință statornică sau principală (nomazii și vagabonzii) au un domiciliu care trebuie considerat a fi, după caz, ultimul domiciliu, domiciliul părinților ori domiciliul de origine (locul nașterii). [9]

Inviolabilitatea domiciliului este un drept constituțional fundamental, art. 29 din Constituția Republicii Moldova precizează următoarele:

„(1) Domiciliul [2] și reședința sunt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia.

(2) De la prevederile alineatului (1) se poate deroga prin lege în următoarele situații:

- a) pentru executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești;
- b) pentru înlăturarea unei primejdii care amenință viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane;
- c) pentru prevenirea răspândirii unei epidemii.”

Autorii A. Colin și H. Capitant sunt de părere că localizarea individului, legătura care-l unește cu un anumit punct al pământului, sediu obișnuit al activității sale, loc unde îl întâlnim și-l regăsim în general, constituie un element important și practic al situației juridice a persoanelor. Domiciliul fixează pentru fiecare persoană un loc care este sediul legal al acestei persoane, sediu unde ea este presupusă a fi întotdeauna prezentă, fie că ea se găsește acolo corporal, fie că nu se găsește. Cu alte cuvinte, domiciliul este locuința pe care o persoană este socotită a o avea în fața legii pentru exercitiul anumitor drepturi și săvârșirea anumitor acte.

De cele mai dese ori, reședința și domiciliul nu formează decât un loc, căci cea mai mare parte din oameni locuiesc într-un loc unic unde trăiesc exercitând profesiunea sau meseria lor.

Însă o persoană poate locui într-alt loc decât acela unde își are principalul așezământ. Atunci domiciliul nu mai este locul unde omul își are reședința, ci locul de care îl leagă acest ansamblu de interese care constituie principala sa așezare. [4]

În viziunea autorilor S. Baieș și N. Roșca, domiciliul se prezintă ca un drept civil nepatrimonial, nefiind locuință. Locuința poate aparține persoanei fizice cu drept de proprietate ori cu drept de folosință, izvorât dintr-un contract de închiriere ori subînchiriere, însă convențional este vorba de domiciliul persoanei fizice ca locuință statornică sau principală. [12]

Stabilirea domiciliului asupra persoanelor a cunoscut o evoluție impresionantă. Bunăoară, în art. 93 din Codul civil român din 1865 aflăm că: „Femeia măritată nu are alt domiciliu decât acela al bărbatului său. Minorele neemancipat va avea domiciliu la părinții, sau tutorele său. Majorele neemancipat va avea domiciliu la părinții, sau tutorele său. Majorele interzis va avea pe al său, la curatorele său.”

Reglementarea juridică a domiciliului persoanei fizice cunoaște o evoluție constantă. Respectiv, Decretul nr. 31/1954 privind persoanele fizice și juridice, din România, prin art. 13, stipulează că „domiciliul unei persoane fizice este acolo unde ea își are locuința statornică sau principală.” Menționăm că acest decret a fost abrogat, fiind înlocuit ulterior de Ordonanța de urgență nr. 97/2005 *privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate a cetățenilor români*. Astfel, potrivit art. 26, alin (1) „domiciliul persoanei fizice este la adresa la care aceasta declară că are locuința principală.” Respectiv, în prezent, art. 87 din Codul civil român din 17 iulie 2009, prevede: „Domiciliul persoanei fizice, în vederea exercitării drepturilor și libertăților sale civile, este locul unde aceasta declară că are locuința principală.”

Remarcăm că în art. 17 din vechiul Cod civil al Republicii Moldova din 26.12.1964, s-a preluat din reglementările adoptate de legiuitorul român, după cum urmează: „Domiciliul este locul, unde un cetățean își are locuința sa statornică sau principală.” Ulterior, cu adoptarea noului Cod civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002 la art. 30, alin. (1), se stipulează următoarele: „Domiciliul persoanei fizice este locul unde aceasta își are locuința statornică sau principală. Se consideră că persoana își păstrează domiciliul atâta timp cât nu și-a stabilit un altul.”

Dreptul la domiciliu este recunoscut și la nivel internațional, astfel, după art. 12, pct. 1 din *Pactul internațional privind drepturile civile și politice ale omului*, „orice persoană care se află în mod legal pe teritoriul unui stat are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința.” [1]

Este relevant de a specifica dovada domiciliului care, potrivit art. 3, pct. 5, lit. r) din Legea Republicii Moldova nr. 273/1994, sunt buletinele de identitate în care se indică domiciliul și data înregistrării. [3]

Fiind un atribut distinctiv al persoanei fizice, domiciliul dispune de o serie de caractere juridice însemnate. O clasificare a acestora este realizată de autorul E. Chelaru, potrivit căruia dreptul la domiciliu este un drept personal nepatrimonial, el va avea toate caracterele juridice proprii categoriei din care face parte, caractere care se regăsesc în cazul tuturor atributelor de identificare a persoanei fizice: opozabilitate *erga omnes*, inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, personalitatea și universalitatea. [7, 85 p.]

În funcție de modul în care acesta s-a stabilit, autorul S. Cuda menționează că domiciliul este de trei feluri:

- domiciliul de drept comun (sau voluntar);
- domiciliul legal;
- domiciliul convențional.

Domiciliul de drept comun este un drept civil subiectiv nepatrimonial care permite individualizarea în spațiu a titularului său, fiind locul unde persoana fizică poate fi găsită. Titularul domiciliului de drept comun este, în principiu, persoana fizică care are capacitate deplină de exercițiu.

Domiciliul legal este acel domiciliu stabilit de lege pentru anumite categorii de persoane, de regulă persoane lipsite de capacitate de exercițiu sau cu capacitate de exercițiu restrânsă, având următoarele caracteristici:

- este impus prin norme juridice cu caracter imperativ;
- are semnificația unei măsuri de ocrotire pentru beneficiarii săi;
- coincide cu domiciliul de drept comun al persoanei care exercită ocrotirea.

Domiciliul convențional nu este un veritabil domiciliu, el desemnând o adresă (un loc) stabilit prin acordul de voință al părților în vederea executării unui act juridic ori pentru soluționarea unui eventual litigiu și comunicarea actelor de procedură. [8]

Autorul E. Lupan distinge și altfel de domiciliu, cum sunt: domiciliul în țară și domiciliul în străinătate, distincție făcută în funcție de teritoriul statului unde se află domiciliul; vechiul (fostul) domiciliu și domiciliul actual, clasificare care

are la bază criteriul succesiunii domiciliilor; domiciliu conjugal comun și domiciliu separate, distincție care privește pe soții în timpul căsătoriei etc. [5]

Aceeași sursă citată scrie că *reședința* este și ea un atribut de identificare în spațiu a persoanei fizice, care apare ca un drept subiectiv nepatrimonial care este deci ocrotit de lege. Din reglementările legale generale rezultă că *reședința* este o altă adresă decât cea a domiciliului. *Reședința*, deși este un drept subiectiv nepatrimonial ca și domiciliul, ea nu are importanța acestuia, dar are, de foarte multe ori, rolul domiciliului, fiind recunoscut de lege ca un atribut de identificare în spațiu a persoanei fizice. Tocmai în aceasta constă importanța juridică a *reședinței*. *Reședința* prezintă utilitate practică în mai multe ramuri de drept, inclusiv în raporturile de drept civil, având uneori rolul domiciliului; *reședința* se ia în considerare la stabilirea competenței unor organe (ale puterii executive sau judecătorești) etc. [5]

Cercetătorul E. Chelaru menționează faptul că domiciliul, la fel ca *reședința*, este un atribut de identificare în spațiu a persoanei, dar și un drept personal nepatrimonial – dreptul la *reședință*. Caracterele sale juridice sunt însă diferite de cele ale domiciliului. Dacă orice persoană fizică are un domiciliu, de unde caracterul obligatoriu al domiciliului, ea poate avea sau nu și o *reședință*. *Reședința* este deci facultativă. Dacă domiciliul este stabil, *reședința* nu are, prin definiție, acest caracter, ci este temporară. Singurul caracter comun al *reședinței* cu domiciliul este unicitatea sa, legea prevăzând că persoana fizică nu poate avea, în același timp, decât un singur domiciliu și o singură *reședință*. Astfel că *reședința* are următoarele caractere juridice: unicitate, caracterul temporar (vremelnicia) și caracterul facultativ. Același autor ne argumentează faptul că importanța *reședinței* este mai redusă decât cea a domiciliului, totuși ea prezintă utilitate pentru alte ramuri ale dreptului și anume pentru dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul fiscal, dreptul comercial, dreptul muncii și securității sociale, dreptul familiei, dreptul procesual civil, dreptul penal, al unor drepturi și obligații ale persoanei fizice titulare. [7]

În cele din urmă evocăm faptul că la primele apariții și, ulterior, a evoluției societății, locuința persoanei a contribuit la faptul ca omul să realizeze trecerea de la nomad la sedentar, fiind luate în calcul anumite rațiuni de ordin economic, juridic, politic, social, demografic, care au influențat ca domiciliul să fie un atribut de identificare obligatoriu. Totodată, persoana fizică dispune de un spațiu determinat, unde dispune de protecția libertății și intimității sale, iar necesitatea stabilirii domiciliului apare în contextul soluționării diferitelor probleme juridice.

Fără acest element important precum este domiciliul, persoana fizică nu poate fi identificată pe deplin în mediul social și, totodată, nu se poate bucura de drepturi și libertăți depline (în materia încheierii unor acte de stare civilă, în materie succesorală, în materia competenței instanțelor judecătorești etc.).

BIBLIOGRAFIE

1. Pactul internațional privind drepturile civile și politice ale omului. Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1967. (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993).
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
3. Lege nr. 273 a Republicii Moldova din 09.11.1994, privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9/89, din 09.02.1995.
4. Colin A., Capitani H. Drept civil francez. București: Imprimeria centrală, 1940, 541-545 p.
5. Lupan E. Drept civil. Persoana fizică. București: Lumina Lex, 1999, 167 p.
6. Turianu C. Drept civil. Partea generală. Persoanele. București: Fundația România de Măine, 2007, 162 p.
7. Chelaru E. Drept civil. Persoanele. Ed. a 2-a. București: Ed. C. H. Beck, 2008, 90-91 p.
8. Culda S. Persoana fizică. Cluj-Napoca: Risoprint, 2010, 95 p.
9. Tănase A. R. Noul Cod civil. Persoana fizică. Despre familie. Comentarii și explicații. București: Ed. C. H. Beck, 2012, 143 p.
10. Cantacuzino M. B. Elementele dreptului civil. București: Ed. All, Educational, 1998, 54 p.
11. Trușă P. Introducere în dreptul civil. Persoana fizică. Persoana juridică. București: Ed. Universul Juridic, 2005, 374 p.
12. Baieș S., Roșca N. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Ed. a V-a. Chișinău: „Tipografia Centrală”, 2014, 280 p.

INFORMAȚIA LEGISLATIVĂ ÎN CONTEXTUL DEMOCRATIZĂRII SOCIETĂȚII

Ana VIZIRU-STEGARESCU,
lector universitar, Facultatea Jurnalism și Științe ale Comunicării,
Universitatea de Stat din Moldova

„Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngăduit.”
Constituția Republicii Moldova, art. 34, alin. 1)

SUMMARY

Assertions about the place and importance of legislative information in human development are not, from long term, projections in the distant future. The speed of the fastest growing fields of knowledge information installed in consciousness elevated strata of society as a decisive factor and undeniable progress. Since its understanding valence of intellectual processes, to the entire spectrum of involvement coverage, in various parts of the social organism, has undergone a major reconsideration stage, not only the philosophical level, but also in shaping the activities and relations of production.

Aserțiunile despre locul și importanța informației legislative în dezvoltarea umanității nu mai sunt demult expresia unor proiecții într-un viitor îndepărtat. Cu viteza celor mai dinamice câmpuri de cunoaștere, informația s-a instalat în conștiința păturilor elevate ale societății ca un factor incontestabil și hotărâtor de progres. De la înțelegerea valențelor ei în procesele intelectuale, până la cuprinderea întregului spectru de implicări, la nivelul diferitelor componente ale organismului social, s-a traversat o etapă de reconsiderări majore, nu numai la nivel filozofic, ci și în configurarea activităților și relațiilor de producție.

Recunoașterea și utilizarea informației ca resursă fundamentală a dezvoltării societății umane a determinat cea mai importantă schimbare de planuri în toate zonele sale de existență. Informația legislativă este, deja, un factor restructurant și reordonator în evoluția contemporană a societății. Societatea informațională oferă individului posibilitatea de a recepționa diverse informații, fiind promovat conceptul democratic al accesului la informație. Acesta este bazat pe ideea sporirii responsabilității democratice individuale, deschizând noi posibilități de formulare a ideilor de exprimare a opiniilor personale.

Democratizarea accesului la informații, ca obiectiv fundamental al societății informației, incită la căutarea unor soluții care, dincolo de posibilele rezolvări tehnologice, se anunță pline de contradicții și de bariere. [1] *Informație* – mesaj folosit pentru a reprezenta un fapt sau o noțiune în procesul de comunicare. [2] *Democratizare* – trecere treptată la practici democratice în viața politică, economică și socială prin instituționalizarea alegerilor libere și a regulii majorității în luarea hotărârilor ce privesc dezvoltarea societății. [3]

Noțiunea de *informație* a devenit cunoscută datorită teoreticianului Claude Shannon, care susține că informația prezintă în esență sa o cantitate oarecare de comunicare. După concepția lui Shannon se poate determina câtă informație se conține în comunicare, dar nu se poate stabili de ce volum de informație dispune fiecare individ în parte.

Conform concepției savantului rus V. M. Glușkov, informația prezintă în sine reflectarea răspândirii neuniforme a materiei și energiei în spațiu și timp, măsura schimbărilor care însoțesc toate procesele ce au loc în lume.

R. F. Avdeev, un alt savant în teoria informației, definește informația drept o caracteristică obiectivă a materiei la toate etapele ei de dezvoltare. Avdeev diferențiază informația structurală și operativă. Informația este reflectarea diversității. Într-o altă definiție este o concepție ce nu poate fi definită, care are sens numai în plan pragmatic, de aceea, informația nu este un atribut sau o calitate a materiei: analizând multitudinea definițiilor referitoare la informație, se ajunge la concluzia că informația este în dependență directă de diversitatea, structura, instabilitatea, alternativa, originalitatea, noutatea, conținutul cuiva și prezintă prin sine în formă generală – reflectarea.

Informația a devenit o „marfă” tot mai scumpă în lumea contemporană, datorită tocmai inflației de informație. Unii autori o compară chiar cu aerul sau apa. Evident este faptul că nicio sferă de activitate, niciun domeniu sau știință nu se pot menține fără informația permanent actualizată. Informația a devenit resursă strategică de bază și cea mai mare parte a populației este introdusă în sfera informației. Utilizarea activă a informației în toate sferele sociale, implementarea acesteia contribuie la formarea unui spațiu confortabil de existență a omului în societate.

Referitor la *informația legislativă* în literatura de specialitate nu găsim încă o definiție corespunzătoare unanim recunoscută. De aceea, în continuare vom încerca să dăm o definiție noțiunii de *informație legislativă*. Importanța definirii noțiunii informației legislative constă în stabilirea limitelor, granițelor obiectului cercetării.

Pentru a defini noțiunea *informație legislativă*, am decis să pornim de pe pozițiile concepției atributiviste, conform

căreia informația este o proprietate a materiei, însușirea interioară a tuturor obiectelor materiale. Informația este esența procesului de reflectare a realității, care este caracteristică lumii materiale.

Procesele de reflectare au loc în lumea materială, biologică și socială, corespunzător informația se deosebește în funcție de sursa elaborării sale. Evident, orice informație, obținută în rezultatul reflectării societății, are caracter social sau este informație socială.

Deci informația legislativă este o informație socială, care are un specific deosebit. Specificul său constă în faptul că, indiferent de conținut, această informație deține întotdeauna o importanță socială anumită. Reflectând legitatea obiectivă, normele legislative sunt prevăzute pentru anumite situații, când individul trebuie să aleagă anume acel model de conduită, care este prevăzut în aceste norme. Deci informația legislativă este necesară utilizatorilor în situații concrete, când ei sunt obligați să aleagă hotărârea optimă, ce nu contravine legii.

Bazându-ne pe cele menționate, vom încerca să elaborăm bazele definitorii ale acestei noțiuni.

Informația legislativă este o categorie a informației sociale, care prin esența sa poartă un caracter normativ de reglementare obiectivă, utilizată în cadrul statului, întrunind prevederile referitoare la diversele activități ale persoanelor fizice și juridice, precum și ale proceselor din cadrul societății.

În toate timpurile între stat și societate a existat o „dependență legislativă.” Statul emite legi, iar societatea și cetățenii aduc la îndeplinire normele prevăzute în aceste legi.

Dependența legislativă între stat și societate este caracteristică pentru orice stat, însă nivelul realizării acestei dependențe nu este egal. În toate cazurile, drept condiție obligatorie a îndeplinirii de către cetățeni a acestor norme este cunoașterea lor.

Importanța informației legislative nu poate fi negată, mai ales la etapa actuală, când se impune ridicarea nivelului de informare legislativă a societății. În prezent, Parlamentul Republicii Moldova desfășoară o activitate legislativă intensă, adoptând o multitudine de legi. Aceasta se datorează faptului că au apărut relații sociale noi, care necesită o reglementare deosebită. Torentul informației legislative se completează permanent cu informația normativă actuală, care este pusă la dispoziția utilizatorilor prin intermediul diverselor surse: baze de date specializate, ediții informative legislative ș. a.

Un anumit progres este vizibil acum, în comparație cu acele timpuri, când informația legislativă se publica într-un număr limitat de ediții tipărite, iar unele documente normative apăreau cu denumirea „secret” sau „pentru utilizare internă.” În acest context, pentru facilitarea accesului la informația de interes public, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea privind accesul la informație [4] și Legea cu privire la actele legislative. [5]

În Republica Moldova se formează baza normativă a informării legislative a societății, fundamentul căreia a fost pus în Constituția Republicii Moldova. Dreptul fiecărui cetățean de a căuta și primi informație (indiferent de tipul ei, deci și celei legislative) este confirmat în art. 34 din Constituția Republicii Moldova.

Art. 76 al Constituției Republicii Moldova prevede ca legile să se publice în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

Totuși reglementarea legislativă a procesului informării legislative în Republica Moldova nu este suficientă. Neajunsurile de bază, referitoare la informarea legislativă satisfăcătoare a societății noastre, sunt următoarele:

1. Normele constituționale ce revendică dreptul la informație, inclusiv legislativă, n-au primit aplicare în normele legislației în vigoare, deci nu sunt asigurate cu mecanismul necesar realizării lor.

2. Nu este determinat legal cercul utilizatorilor informației legislative. Nu este determinată ordinea asigurării cu informație legislativă a ministerelor, departamentelor, întreprinderilor, organizațiilor ș. a. Nu există o lege, care ar garanta ordinea accesului cetățenilor simpli la bazele de date legislative.

3. Piața informației legislative și a serviciilor informaționale, pe care se vinde și se cumpără această informație, se dezvoltă destul de lent și neorganizat, deoarece structurile statale care dețin informația legislativă inițială nu sunt obligate să asigure cu această informație organizațiile nestatale care se ocupă cu difuzarea informației legislative.

Luând în considerație specificul informației legislative și practica difuzării acesteia, putem afirma, că pentru a atinge nivelul necesar de informare legislativă în domeniu este necesară îndeplinirea a, cel puțin, două condiții de bază:

1. Informația legislativă trebuie să fie sistematizată și reînnoită operativ, pe măsură ce apar schimbări și completări. Informația legislativă trebuie păstrată în „memoria” sistemelor informaționale legislative.

2. Aceste informații trebuie să fie accesibile la momentul apariției informațiilor.

Pentru respectarea primei condiții, sunt necesare mijloace tehnice respective, care ar asigura achiziția, prelucrarea și păstrarea în „memorie” a unui volum mare de informație legislativă.

Referitor la accesibilitatea generală la informația legislativă, ea se realizează prin publicarea în *Monitorului Oficial al Republicii Moldova*, care apare nu mai rar de o dată pe săptămână, precum și prin intermediul altor surse mass-media. Presa, radioul, TV sunt și ele căi destul de accesibile, dar ele nu asigură posibilitatea unei căutări operative de obținere a informației necesare. Nu oricând cetățeanul poate să se folosească în acest scop de serviciile consultanței juridice din cauza prețului pentru aceste servicii.

Informația legislativă se transmite în societate pe două căi:

- publicarea oficială a actelor legislative în mass-media și dezvoltarea activă a bazelor de date electronice;

- crearea unor sisteme de difuzare a informației legislative, utilizându-se, de asemenea, bibliotecile.

Aceste direcții sunt impuse de schimbările politice, social-economice din Republica Moldova, iar pe de altă parte – de tendințele de creștere a volumului de ediții informative legislative. Astfel, este un lucru destul de firesc că din an în an în Moldova cresc numeric cerințele cetățenilor referitoare la informația legislativă și, mai ales, la informația normativă.

Caracteristica tradițională a informației legislative se îmbină cu caracterul normativ și perspectiv al prevederilor legii, cu aplicarea nemijlocită în viață a acestora. Aici se conturează încă o caracteristică a unei asemenea informații: ea trebuie să fie cât mai completă și veridică, autentică și exactă, deoarece în ultimii ani conținutul acestor prevederi s-a schimbat simțitor, ceea ce este în legătură directă cu lărgirea permanentă a funcțiilor organelor de dirijare a societății.

După caracter și conținut informația legislativă este reflectată în următoarele categorii de documente:

1. Materialele legislative (Constituție, culegeri de legi, hotărâri, decrete, coduri, legi, hotărâri aparte etc.).
2. Documente internaționale (culegeri de convenții, pacte, decrete internaționale).
3. Materialele lucrărilor organelor de stat și organizațiile internaționale.
4. Hotărârile judecătorești, actele organelor administrative.
5. Dări de seamă administrative.
6. Ediții oficiale periodice.
7. Materialele statistice.
8. Ediții informaționale legislative.

Accesul la informațiile de interes public și transparența decizională reprezintă două dintre cele mai importante elemente ale unei democrații funcționale. Dreptul cetățenilor de a primi și a difuza informația legislativă este una dintre condițiile necesare de funcționare a statului de drept. Însă crearea spațiului informațional unic al Republicii Moldova este împiedicată de un șir de probleme complicate, a căror soluționare cere resurse materiale și umane considerabile. Constituția țării declară Moldova stat de drept, ceea ce înseamnă că activitatea autorităților publice este organizată în baza supremației legii, iar cetățenilor le sunt garantate toate drepturile și libertățile. Nu mai puțin important pentru existența statului de drept este ca cetățenii să cunoască și să respecte legile țării în care trăiesc. Din această perspectivă deosebit de important este de a asigura accesul la informația legislativă. Pe această cale, pe de o parte, cetățenilor li se creează posibilitatea de a obține informații despre activitatea organelor de stat, iar pe de altă parte, asigură transparența activității acestora.

În toate timpurile, între stat și cetățeni a existat un sistem de comunicare legislativ: statul, pe de o parte, emite legi prin care se stabilesc anumite norme de comportament, roluri și valori pentru cetățenii societății respective, iar cetățenii, la rândul lor, preiau rolurile și normele prin însușirea informației incluse în acte, fapt care le permite să-și exercite competent obligațiunile și drepturile. Respectiv, guvernele sunt interesate de difuzarea cât mai amplă a informației legislative în societate, utilizând diferite canale de informare.

Actualmente, în Republica Moldova s-a pus baza normativă a infrastructurii legislative, în cadrul căreia au fost stabilite organele responsabile de sistematizare, clasificare și depozitare a actelor legislative. Bibliotecile și Centrele de Informare pentru cetățeni reprezintă un subsistem al acestei infrastructuri.

Crearea unei infrastructuri informaționale legislative care ar asigura acces liber la resursele legislative nu numai a specialiștilor din domeniu, dar și a cetățenilor de rând, devine o necesitate sporită la momentul actual. Un important suport în realizarea acestui obiectiv sunt noile tehnologii informaționale care oferă noi oportunități privind asigurarea accesului la informația de interes public.

Rolul bibliotecilor constă în formarea societății informaționale la nivel local. Evident, este un lucru complicat: starea actuală a economiei admite doar o realizare treptată și succesivă a sarcinilor propuse și această activitate trebuie începută de la asigurarea accesului maximal la informație a întregii societăți.

Asistența informațională operativă a proceselor politice, economice și culturale este o problemă pentru țara noastră. Constituirea societății informaționale este imposibilă fără atragerea informației de o calitate înaltă și fără o infrastructură informațională dezvoltată, precum și fără stabilirea schimbului informațional intens, inclusiv la nivel internațional.

Sistemul existent de răspândire a actelor legislative în Republica Moldova este orientat, în special, spre informarea organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și nu mai puțin spre persoanele fizice, sistem preluat dintr-o societate totalitară, în care valorile individuale erau ignorate, punându-se accentul pe valorile și interesele colective. Schimbările intervenite în societate au stimulat interesul față de informația legislativă din partea cetățenilor de rând ai Republicii Moldova și a organizațiilor nonguvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Stoica Ion. Criza în structurile infodocumentare. Constanța: „Ex Ponto,” 2001, p. 92.
2. Regneală Mircea. Dicționar explicativ de biblioteconomie și știința informării. București: „Fabr,” 2001, p. 312.
3. Tămaș Sergiu. Dicționar politic: instituțiile democrației și cultura civică. București: „Șansa,” 1996, p. 79.
4. Legea Republicii Moldova privind accesul la informație. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90, 2000.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la actele legislative. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38, 2002.

JUSTIȚIA – GARANȚIE A PROTECȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI ÎNTR-UN STAT DE DREPT

Elena TĂNASE,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Justice as a guarantee of protection of rights and fundamental freedoms in a state of law is an ideal state of society characterized by integrity subjective rights of all its members, or a dream of total freedom and rational equal of some free persons limited in their activities only through rights and obligations, but also by jurisdiction, the state public service, which consists in the ability to deliver the right when settling the case through legal institutions authorized by law in order to perform the functions of (authority) court.

Accesul la justiție reprezintă expresia faptului că justiția a devenit una dintre garanțiile exercitării efective a drepturilor și libertăților cetățenești, care se explică prin locul puterii judecătorești în sistemul puterilor publice și prin funcțiile sale.¹

Justiția este o virtute, un sentiment de echitate, de dreptate, purtând o puternică amprentă subiectivă, care este privită ca „idealul intangibil al dreptului, ultima și cea mai înaltă expresie a dreptului”,² iar din această perspectivă presupune egalitatea rațională a persoanelor libere, limitate în acțiunile lor doar de drepturile și libertățile celorlalți, sau egalitatea tuturor persoanelor fără niciun privilegiu, care se apropie de perfecțiune.

Într-o altă opinie, justiția presupune opțiuni și soluții bazate pe exigențele dreptății, moralității și corectitudinii atât în procesul de elaborare a dreptului cât și în procesul de aplicare a normelor juridice, deoarece când spunem justiție, spunem subordonare la o ierarhie de valori, prevăzute și ocrotite de legi.³

Noțiunea de justiție este definită ca o entitate ce semnifică instanțele judecătorești și opera lor de judecată, desfășurată în conformitate cu legea, cu idealurile de morală și de echitate, de bună-credință, corectitudine, justețe și echilibru în relațiile sociale.⁴

Prin urmare, se evidențiază două accepțiuni conferite noțiunii de justiție, și anume:

a) *justiția este înțeleasă ca idee, ca valoare morală, ca virtute, sens asupra căruia insistă, de regulă, concepția filozofică*, fiind concepută atât ca formă distributivă, care se aplică la repartizarea onorurilor și bunurilor, optând ca fiecare dintre asociați să primească o porțiune potrivit meritului său, cât și ca o formă corectivă, egalizatoare, adică regulatoare a raporturilor de schimburi reciproce, o schemă logică a juridicității și exigență practică de evaluare a acțiunilor umane.⁵

Într-o altă opinie, menirea justiției distributive este de a da curs exigențelor proporționalității, astfel că persoanele, nefiind egale, nu pot avea merite egale, iar dacă s-ar proceda la aplicarea unui tratament egal la merite inegale s-ar viola funcția specifică a principiului egalității. La rândul său, justiția corectivă sau restitutivă constă în stabilirea unei exacte corespondențe între delict și pedeapsă, sau altfel spus, sensul care trebuie reținut este acela de reparare a pagubelor produse;⁶

b) *pe de altă parte, justiția este înțeleasă ca mod de organizare a uneia dintre cele trei funcții ale statului, anume cea judecătorească sau judiciară*. La rândul său, acest din urmă sens al noțiunii de justiție este susceptibil de alte două înțelesuri: din punct de vedere tehnic, justiția ca funcție, ca prerogativă a suveranității statului, menită să pronunțe dreptul, să judece propriu-zis și, din punct de vedere instituțional, justiția ca serviciu public al statului, desemnând totalitatea acelor instituții și organe prin intermediul cărora se realizează judecata.⁷

Într-o abordare tehnică, „*justiția*” reprezintă o funcție statală, prin intermediul căreia autoritățile competente sunt chemate să pronunțe dreptul, care se realizează în mod suveran de stat, constând în activitatea de soluționare a proceselor civile, penale, administrative, comerciale etc., în aplicarea de sancțiuni, precum și în restabilirea drepturilor și intereselor legitime.⁸

În același sens se remarcă că funcțiile justiției sunt de a interpreta și aplica legile în cazuri concrete, de a judeca și aplica sancțiuni, de a face dreptate, iar realizarea acestor funcții este asigurată de regulile de desfășurare a activității de judecată, precum: publicitatea, oralitatea și contradictorialitatea dezbaterilor, obligația de motivare a hotărârilor, posibilitatea exercitării căilor de atac.⁹

Prof. Ion Guceac atribuie celei de a treia putere în stat, indiferent de forma textuală utilizată „*putere judecătorească*”, „*autoritate judecătorească*”, „*funcțiune judecătorească*”, „*funcție judiciară*” ori „*putere judiciară*”, următoarele caracteristici care o fac să se deosebească de restul formelor de activitate statală:

- obiectul specific al activității desfășurate de puterea judecătorească îl formează soluționarea litigiilor juridice prin intermediul unor acte ce se bucură de o stabilitate mai mare decât cea a actelor administrative;

- spre deosebire de puterea legislativă și cea executivă, puterea judiciară nu se poate exercita, de obicei, din oficiu de către organul competent, ci numai pe baza unor sesizări din partea celui interesat sau a altor organe de stat prevăzute de lege;

- deoarece puterea judecătorească intervine după ce s-a produs încălcarea unor dispoziții legale, ea constă în luarea unor măsuri însoțite de constrângerea de stat prin care persoana cu comportament ilegal este obligată să restabilească situația anterioară a acestei încălcări (restituirea bunului sustras, anularea contractului legal, repararea daunei cauzate) sau se aplică privațiunea de libertate, amenda și alte sancțiuni, astfel încât în scopul restabilirii echilibrului social tulburat de cel ce a încălcat legea și ceilalți cetățeni să fie determinați să nu mai săvârșască asemenea fapte;

- puterea judecătorească se exercită prin judecătorii aflați în serviciul legii și care nu se supun decât legii și nu pot primi ordine sau îndrumări de la nicio autoritate a statului;

- puterea judecătorească se exprimă în decizii de speță, care, spre deosebire de legiuitor, judecătorul nu poate stabili norme de aplicare generală;

- puterea judecătorească se exprimă după ce s-a produs un fapt prin care ordinea de drept a fost încălcată sau un fapt cu potențial generator de conflict;

- hotărârile judecătorești au autoritatea de a judeca în privința obiectului judecății, pentru cauza litigiului și între părțile în proces;

- organele judecătorești au obligația să-și motiveze hotărârile, care reprezintă o garanție de legalitate, ce nu se regăsește în activitatea autorităților legislative și executive;

- procedura în fața instanțelor judecătorești este supusă unui anumit formalism, care nu se regăsește în activitatea legislativului și executivului.¹⁰

Concepută ca o funcție realizată independent și imparțial, justiția s-a impus ca o idee și realitate în care oamenii cred că-i poate apăra atunci când drepturile și interesele legitime le sunt încălcate, ca similarul dreptății mereu triumfătoare.¹¹

Corneliu Gurin și Ion Creangă susțin că justiția este una dintre puterile din stat, care alături și separat de legislativ și executiv, reprezintă atât funcția fundamentală a statului de rezolvare a conflictelor dintre subiectele de drept și de pedepsire a comportamentelor antisociale, cât și un act de dreptate înfăptuit de instanța de judecată în litigiul ce opune două părți cu interese contrarii, litigiu cu a cărui examinare și soluționare, conferită de lege, judecătorul a fost sesizat și investit. Esențial este faptul că prin actul de justiție se stabilește ceea ce este și ceea ce nu este legal, în conformitate cu prevederile legale, se delimitează ceea ce este just de ceea ce este injust, se restabilesc drepturile încălcate și are loc sancționarea juridică a celui vinovat de comiterea actelor ilegale.¹²

Teo Cârnaț remarcă că autoritatea judecătorească își are organele sale proprii și specifice, care, spre deosebire de instituțiile de drept, nu reglează relații sociale, ci determină formele organizării, structurii și activității autorității judecătorești, formele realizării justiției ș. a. Având menirea să judece, să pronunțe dreptul în cazurile apariției unor litigii în societate, justiția se caracterizează prin următoarele trăsături specifice: este înfăptuită doar de către instanțele judecătorești și în numele legii, este exercitată numai prin metode stabilite de lege, prin examinarea și soluționarea în ședințele de judecată a cauzelor civile, penale sau a celor ce izvorăsc din raporturile administrative și este realizată într-o formă procesuală stabilită de lege.¹³

Faptul că justiția este monopolul statului implică în concret *două consecințe*:

- o *primă consecință* este aceea că nicio altă autoritate decât instanțele judecătorești legal instituite nu poate înfăptui justiția, prin pronunțarea unor hotărâri care să se bucure de autoritatea lucrului judecat și de forță executorie;

- o *a doua consecință* este aceea că statul este obligat să se pronunțe în orice cauză ce-i este deferită spre judecată, iar judecătorul care a fost investit cu soluționarea unei cereri nu poate refuza judecata, sub sancțiunea denegării de dreptate.¹⁴

Noțiunea de justiție poate fi înțeleasă și în sens de principiu, însemnând ideea fundamentală ce are drept scop asigurarea coeziunii sociale, un echilibru între părți și eliminarea oricărei manifestări excesive.¹⁵

Având un sens profund social, principiul justiției este conturat prin prisma raporturilor dintre oameni, fiind considerată a fi ceva abstract, o stare ideală a societății, caracterizată prin traducerea în fapt a integrității drepturilor subiective ale tuturor membrilor săi, ca un vis de egalitate, de totală libertate.¹⁶

În același timp, ea este o noțiune care poartă amprenta subiectivismului ce variază în funcție de etica personală a fiecăruia, astfel ca părțile să nu aibă sentimentul că justiția, dreptatea nu le aparține.¹⁷ Anume din acest considerent, se explică faptul de ce aproape întotdeauna partea care a pierdut procesul consideră că i s-a făcut o nedreptate și simte nevoia să provoace o nouă judecată, la o instanță superioară, unde speră că i se va recunoaște dreptatea.

Prin urmare, justiția ca garanție a protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului într-un stat de drept reprezintă o stare ideală a societății caracterizată prin integritatea drepturilor subiective ale tuturor membrilor acesteia, ori un vis de totală libertate și egalitate rațională a unor persoane libere, limitate în activitățile lor numai prin drepturi și obligații, dar și o funcție de jurisdicție, un serviciu public al statului, care constă în aptitudinea de a pronunța dreptul cu ocazia soluționării unei cauze prin intermediul instituțiilor juridice împuternicite prin lege să realizeze atribuțiile puterii (autorității) judecătorești.

NOTE

- ¹ Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituția României. Comentariu pe articole. București: Ed. C. H. Beck, 2008, p. 177.
- ² Ciobanu V. M. Tratat teoretic și practic de procedură civilă. București: Editura Națională, 1996, p. 10.
- ³ Dunăreanu I. A. Justiție, judecător, management. București: „All Beck,” 2005, p. 3.
- ⁴ Ionescu S. Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile coduri de procedură. București: „Universul Juridic,” 2010, p. 44.
- ⁵ Vecchio del G. Lecții de filozofie juridică. București: „Europa Nova,” 1993, p. 56-57.
- ⁶ Damaschin M. Dreptul la un proces echitabil în materie penală. București: „Universul Juridic,” 2009, p. 26.
- ⁷ Ionescu S. Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile coduri de procedură. București: Universul Juridic, 2010, p. 44; Troper M. Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire?// „Pouvoirs,” nr. 16 din 1981, p. 13.
- ⁸ Damaschin M. Dreptul la un proces echitabil în materie penală. București: „Universul Juridic,” 2009, p. 28.
- ⁹ Muraru I., Iancu Gh. Drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale. București: IRDO, 1992, p. 36.
- ¹⁰ Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2004, p. 421.
- ¹¹ Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, vol. II. București: „C. H. Beck,” 2006, p. 268.
- ¹² Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: „Tish,” 2005, p. 263.
- ¹³ Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro” SRL, 2010, p. 454.
- ¹⁴ Ionescu S. Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile coduri de procedură. București: „Universul Juridic,” 2010, p. 39.
- ¹⁵ Dogaru I., Dănișor D.C., Dănișor Gh. Teoria generală a dreptului. București: „Editura Științifică,” 1999, p. 75.
- ¹⁶ Cappelletti M. Access to justice as theoretical approach to law and a practical programme for reform.// „The South African Law Journal,” 1992, p. 22.
- ¹⁷ Ciobanu V. M. Tratat teoretic și practic de procedură civilă. București: „Editura Națională,” 1996, p. 11.

BIBLIOGRAFIE

1. Cappelletti M. Access to justice as theoretical approach to law and a practical programme for reform.// „The South African Law Journal,” 1992, p. 22-39.
2. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro” SRL, 2010, 513 p.
3. Ciobanu V. M. Tratat teoretic și practic de procedură civilă. București: „Editura Națională,” 1996, 509 p.
4. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: „Tish,” 2005, 400 p.
5. Damaschin M. Dreptul la un proces echitabil în materie penală. București: „Universul Juridic,” 2009, 323 p.
6. Dogaru I., Dănișor D. C., Dănișor Gh. Teoria generală a dreptului. București: „Editura Științifică,” 1999, 466 p.
7. Dunăreanu I. A. Justiție, judecător, management. București: „All Beck,” 2005, 334 p.
8. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II, Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2004, 496 p.
9. Ionescu S. Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în noile coduri de procedură. București: „Universul Juridic,” 2010, 220 p.
10. Muraru I., Iancu Gh. Drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale. București: IRDO, 1992, 40 p.
11. Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituția României. Comentariu pe articole. București: „C. H. Beck,” 2008, 1528 p.
12. Troper M. Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire?// „Pouvoirs,” nr. 16, 1981, p. 5-15.
13. Vecchio del G. Lecții de filozofie juridică. București: „Europa Nova,” 1993, 352 p.

CARENȚE ÎN REGLEMENTAREA RĂSPUNDERII AUTORITĂȚILOR PUBLICE LA DEETATIZAREA PACHETULUI DE ACȚIUNI

Mariana BORDIAN,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The duties of the central and local public administration institutions include ensuring good acquirement without material defects and/or legal defects of the buyer at the alienation of public property. The authorized state body that is responsible on the alienation of private property of the state must bear responsibility for the illegal actions of the persons to whom they entrusted the supervision of privatization in case of sale of the property affected by faulty legal nature.

Vânzarea proprietății/activelor publice fixe reprezintă o oportunitate importantă din punctul de vedere al creșterii veniturilor la nivel local, iar înstrăinarea proprietății publice constituie o sursă de venit pentru stat, astfel acesta trebuie să fie interesat în evitarea apariției unor eventuale litigii generate de consecințele înstrăinării bunului cu încălcarea legislației. Scopul studiului constă în analiza legislației Republicii Moldova vizând procedura, consecințele vânzării pachetului de acțiuni și anume privatizarea ca mijloc de vânzare a pachetului de acțiuni prin prisma răspunderii civile delictuale.

Ajustarea sistemului administrativ la economia de piață și la standardele europene condiționează înstrăinarea proprietății publice în funcție de interesele cetățenilor prin prisma principiului descentralizării. Descentralizarea în administrația publică fiind un regim juridic fundamentat în plan material pe un patrimoniu propriu al unităților administrativ-teritoriale, distinct de cel al statului, care asigură mijloacele necesare pentru satisfacerea intereselor locale. [17, p. 25-27]

În Occident, statele au fost determinate să recurgă la privatizări ale întreprinderilor publice, încă din anii '80 ai secolului trecut. Îndeosebi, la mare scară în Marea Britanie și Franța. Acestea s-au amplificat după recomandările Organizației Mondiale a Comerțului și ale Uniunii Europene, mai ales în scopul abandonării monopolului de stat și al încetării finanțării preferențiale a unui sau a altui sector. În particular, privatizarea este propulsată de obiectivul conform căruia ea constituie fructul necesității de sporire a resurselor financiare și de alimentare a bugetului public.

În Republica Moldova, cadrul normativ principal care reglementează deetatizarea pachetului de acțiuni se rezumă la: Legea Republicii Moldova nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, Legea Republicii Moldova nr. 171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital, Legea Republicii Moldova nr. 192 din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 480 din 23.03.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 145 din 13 februarie 2008 cu privire la aprobarea Regulamentului privind vânzarea acțiunilor proprietate publică la Bursa de Valori, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 919 din 30 iulie 2008 cu privire la aprobarea Regulamentului concursurilor comerciale și investiționale de privatizare a proprietății publice, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 453 din 02 iunie 2010 cu privire la modul de stabilire a prețului inițial de vânzare a acțiunilor proprietate publică supuse privatizării, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1053 din 11 noiembrie 2010 privind aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 500 din 12 mai 1998 cu privire la aprobarea Regulamentului privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele fixe, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1056 din 12 noiembrie 1997 cu privire la Indicațiile metodologice privind determinarea valorii estimative a complexului patrimonial al întreprinderii și stabilirea prețului de vânzare a patrimoniului statului. [1-10]

Potrivit art. 23 al Legii nr. 121/2007, privatizarea se efectuează prin următoarele modalități: 1) vânzare la Bursa de Valori, 2) vânzare la licitație cu strigare, 3) vânzare prin concurs comercial sau investițional, inclusiv în bază de proiecte individuale, 4) vânzare la licitație cu reducere, 5) vânzare la licitație fără anunțarea prețului inițial, 6) vânzare de acțiuni în condițiile ofertei publice, 7) transmitere de acțiuni cu titlu gratuit, 8) transmitere de acțiuni întru onorarea datoriilor certe ale statului, 9) schimb de bunuri, inclusiv acțiuni pasibile de privatizare.

Modalitatea de înstrăinare a proprietății publice care asigură cele mai multe avantaje referitoare la preț și transparență se efectuează prin licitație. În literatura de specialitate se afirmă că tot ce nu se privatizează prin licitație – nu se privatizează la preț de piață. [11, p. 230-232] Procesul de privatizare a întreprinderilor de stat și a celor în care statul deține capital majoritar este de mare anvergură în ultima perioadă.

Privatizarea proprietății publice se produce din cadrul patrimoniului public și al celui local. Din aceste considerente se distinge că proprietatea publică este de două tipuri: proprietatea de stat și proprietatea unităților administrativ-teritoriale. [12, p. 19-24]

Identificarea bunului care va face obiectul actului de privatizare este de competența Guvernului. Conform prevederilor art. 6, alin. (2), lit. a) din Legea Republicii Moldova nr. 121/2007, de competența Guvernului este aprobarea listei bunurilor proprietate de stat supuse privatizării, iar potrivit art. 7, alin. (4), lit. c) - de competența Agenției Proprietății Publice ține organizarea pregătirii și desfășurării procesului de privatizare a bunurilor proprietate de stat supuse privatizării și încheierea contractelor de vânzare-cumpărare a acestora. În acest scop instituția abilitată delegă reprezentantul statului pentru organizarea și supravegherea procesului de înstrăinare a pachetului de acțiuni.

În esență, potrivit dispoziției art. 337, alin. (2), lit. d) din Codul civil al Republicii Moldova, „nimeni nu poate fi forțat să cedeze proprietatea sa, cu excepția cazurilor când, conform legii, se efectuează privatizarea proprietății de stat”. Respectiv, privatizarea este calificată ca modalitate forțată de înstrăinare a dreptului de proprietate, iar excluderea din patrimoniul instituțiilor publice a activelor fixe corporale nu este o acțiune ordinară pentru activitatea acestora. Înstrăinarea propriu-zisă se produce în baza unui contract.

Contractul civil reprezintă un instrument de reglementare a unei activități organizaționale, care indică asupra caracterului juridic al raportului și permite utilizarea de către subiecții obligați a măsurilor de constrângere din partea statului [14, p. 8]. În acest proces sunt implicate două părți: vânzătorul și cumpărătorul.

De regulă, **subiect al contractului** poate fi persoana titular al dreptului de proprietate sau persoana împuternicită prin lege, contract sau cele care dețin un alt titlu legitim ce le permite să înstrăineze bunurile. [13, p. 58] Calitatea de vânzător o va deține statul, iar calitatea de cumpărător o va avea persoana fizică și/sau persoana juridică.

Astfel, Agenția Proprietății Publice, ca organ central al administrației publice în subordinea Ministerului Economiei, este abilitat cu administrarea și deetizarea proprietății publice.

În cazul înstrăinării pachetului de acțiuni, **obiect al tranzacției vor fi valorile mobiliare materializate sub formă de acțiuni**. În doctrina românească se menționează că bunurile care fac parte din patrimoniul statului sau al unităților administrativ-teritoriale sunt *bunuri domeniiale*.

Un domeniu include două categorii de bunuri: cele din **domeniul public al statului** care constituie masa de bunuri scoase din circuitul civil, inalienabile, insesizabile și imprescriptibile și care pot fi doar date în administrare, concesionate sau date în folosință anumitor persoane juridice și cele din **domeniul privat al statului** care, în mare parte au același regim ca orice alte bunuri proprietate privată, respectiv pot fi vândute, concesionate, închiriate, desigur, *cu respectarea unor reguli care să nu permită abuzurile*.

Nici statul și nici unitatea administrativ-teritorială nu pot să-și administreze averea personal așa că bunurile sunt atribuite, direct prin lege sau prin acte administrative, instituțiilor publice, societăților comerciale etc. Trecerea unui bun dintr-un domeniu în altul se face *prin lege*, dacă bunurile sunt în proprietatea statului, prin *hotărâri ale autorităților locale*, dacă bunurile sunt în proprietatea unei unități administrativ-teritoriale.

Respectiv, pentru ca pachetul de acțiuni din patrimoniul public al unei întreprinderi să fie propus de către stat pentru privatizare, trebuie să existe anumite premise și condiții.

În cazul în care acestea sunt respectate, se trece nemijlocit la perfectarea contractului, cumpărătorul având deplina încredere asupra verificării de către reprezentantul statului a conținutului materializat al acțiunilor. Asume la etapa ulterioară încheierii contractului se poate constata că, de fapt, valoarea pachetului de acțiuni nu este acoperită de valoarea bunurilor care constituie patrimoniul întreprinderii, o parte din patrimoniu, în realitate fiind înstrăinat, eludându-se excluderea din bilanțul financiar-contabil.

În acest caz apare un alt subiect – administratorul întreprinderii care avea în gestiune patrimoniul de stat și care era obligat în virtutea funcției deținute să colaboreze cu reprezentantul statului care supraveghează procesul de privatizare a pachetului de acțiuni.

După cum am menționat, etapa premergătoare încheierii contractului este întocmirea *listei bunurilor supuse privatizării* care constituie prerogativa Guvernului. Bunurile domeniiale trebuie inventariate, iar în privința bunurilor din patrimoniul unităților administrativ-teritoriale există obligația ca inventarul să fie publicat în Monitorul Oficial fiind aprobat de Guvern.

Dacă un bun pasibil de privatizare a făcut parte din domeniul public și se solicită schimbarea regimului juridic în baza Legii nr. 121/2007, mai întâi trebuie să se dispună trecerea bunului din domeniul public al statului sau al UAT în cel privat al statului sau al UAT și apoi din domeniul privat se înstrăinează.

Este important și necesar de a ști că, în dependență de obiectul privatizării, se aplică diferite modalități de privatizare. În situația în care obiect al privatizării sunt pachetele de acțiuni, privatizarea se va efectua prin vânzare la Bursa de Valori sau vânzare prin concurs comercial ori investițional, inclusiv în bază de proiecte individuale. Vânzarea acțiunilor se efectuează de către Agenția Proprietății Publice de pe lângă Ministerul Economiei sau unitatea administrativ-teritorială prin intermediul membrilor Bursei, care prestează servicii în bază de contract încheiat prealabil. Procedura prevede două modalități de vânzare a acțiunilor proprietate publică: prin organizarea și desfășurarea licitațiilor „cu strigare” sau

prin ordin-limită. Trebuie de specificat că prin organizarea și desfășurarea licitațiilor „cu strigare” se pot vinde valorile mobiliare din ofertă care se propun ca un pachet unic (lot unic) și valorile mobiliare din ofertă care se divizează în mai multe pachete de valori mobiliare (mai multe loturi) de aceeași sau de diferită mărime. Prin ordin-limită se pot vinde numai valorile mobiliare din ofertă care se înstrăinează separat (valori mobiliare separate), fiecare cumpărător având posibilitatea de a pretinde la orice număr de valori mobiliare din ofertă. În orice țară dezvoltată rolul de indicator al pieței valorilor mobiliare aparține **Bursei de Valori**, menite să realizeze funcțiile unei piețe organizate, asigurând un „punct de întâlnire” al cererii și ofertei.

Valorificarea prin vânzare a bunurilor aparținând instituțiilor publice scoase din funcțiune în starea fizică în care se află este reglementată de Hotărârea Guvernului nr. 480 din 28.03.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor. În ceea ce privește bunurile ce aparțin domeniului public, se au în vedere prevederile Hotărârii Guvernului nr. 500 din 12.05.1998 despre aprobarea Regulamentului privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele fixe.

O condiție pe care trebuie s-o întrunească obiectul supus privatizării, în cazul nostru pachetul de acțiuni, este ca acesta să nu fie eficient pentru activitatea societății. Prețul pachetului de acțiuni se estimează în baza activelor și pasivelor întreprinderii. Cu toate acestea, este posibil ca în situația în care activul fix corporal nu mai satisface cerințele de exploatare sau în urma uzurii morale avansate, acesta să fie vândut altor persoane fizice sau juridice. Vânzarea de active fixe corporale sau de componente ale acestora reprezintă pentru instituțiile publice venituri extraordinare, deoarece probabil că legiuitorul a considerat că această activitate apare cu totul excepțional.

Conturile utilizate pentru reflectarea veniturilor obținute din valorificarea activelor fixe corporale, precum și a cheltuielilor rezultate din această activitate sunt indicate în rapoartele financiar-contabile, acestea reflectând cheltuieli extraordinare din operațiuni cu active fixe, care înregistrează cheltuielile cu valoarea neamortizată a activelor fixe necorporale și corporale scoase din folosință înainte de expirarea duratei de viață utile.

În consecință, apare întrebarea referitoare la subiectul implicat nemijlocit în evaluarea pachetului de acțiuni supus deatazării, deoarece din cele menționate am constatat că la diferite etape ale procesului de privatizare intervin diferiți subiecți. Asume acest fapt estompează vizibilitatea persoanei care trebuie identificată în cazul depistării încălcărilor în timpul procedurii de privatizare. La adoptarea deciziei de vânzare a unui activ public, procesul dat trebuie să treacă prin două faze importante: evaluarea activului public și vânzarea activului public.

Deoarece înstrăinarea pachetului de acțiuni din patrimoniul public este unul complex, considerăm că răspunderea instituțiilor publice care participă la procesul de privatizare trebuie să fie una certă, care să înglobeze și să focalizeze toți vectorii răspunderii asupra Agenției Proprietății Publice, iar ulterior aceasta să se adreseze în ordine de regres persoanelor vinovate.

Potrivit art. 37 din Legea nr. 121/2007 la privatizarea acțiunilor vânzătorul întocmește dosarul bunului supus privatizării. Dosarul bunului supus privatizării se întocmește în baza informației prezentate de **administratorul** bunului sau de instituția publică la al cărei bilanț se află asemenea bun distinct supus privatizării. Potrivit art. 38 din Legea nr. 121/2007 bunurile proprietate publică înscrise în lista bunurilor supuse privatizării se expun la privatizare conform deciziei vânzătorului.

Administratorul și alte persoane cu funcție de răspundere ale întreprinderii, acțiunile căreia sunt supuse privatizării sau ale instituției publice, au obligația să prezinte documentele necesare întocmirii dosarului bunului supus privatizării, în termenul indicat în solicitare, confirmând prin semnătură plenitudinea și caracterul veridic al datelor comunicate.

În doctrina juridică s-a pus în discuție problema naturii răspunderii pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale emise în procesul privatizării pachetului de acțiuni. Întrebarea la care s-a căutat răspunsul este aceea „dacă suntem în prezența unei răspunderi civile delictuale sau, dimpotrivă, este vorba de o răspundere patrimonială administrativă sau de drept public.” [16, p. 519] În esență, considerăm că repararea prejudiciului cauzat prin acte administrative ilegale în procesul de privatizare se efectuează potrivit dreptului comun, prin aplicarea regulilor răspunderii civile delictuale. Cu toate acestea, specialiștii în drept constitutional și drept administrativ resping această calificare indicând că suntem în fața răspunderii patrimoniale administrative. Dihotomia celor enunțate ne conduce la ideea că în cazul dat suntem în prezența unei ipoteze speciale de răspundere civilă delictuală care prezintă unele particularități. Chintesența acestei gravitații constă în faptul că ea se antrenează prin întrunirea aceluiași condiții generale ale răspunderii delictuale.

Așadar, în cazul în care se constată încălcarea clauzelor contractuale sau executarea necorespunzătoare a acestora de către părțile contractante, atunci răspunderea va fi una contractuală, iar în cazul constatării abaterilor de către alți participanți la procesul de înstrăinare a pachetului de acțiuni – autoritatea publică (Agenția Proprietății Publice) trebuie să poarte răspundere civilă delictuală chiar în lipsa vinovăției acesteia.

O altă întrebare pe care ne-o punem constă în faptul dacă este sau nu necesară condiția vinovăției dovedite sau prezumate a autorității publice pentru nașterea obligației de reparare a prejudiciului. În doctrină se menționează că în cazul în care vinovăția dovedită sau prezumată este o condiție necesară, răspunderea este subiectivă; dimpotrivă, dacă răspunsul este negativ, răspunderea este obiectivă, fără vinovăție. Așadar, atunci când este chemată în judecată numai autoritatea publică, vinovăția sau culpa dovedită nu este necesară, mai mult, ea nu este nici măcar prezumată de lege. [16, p. 522 - 523]

Legiuitorul a stipulat foarte general condițiile survenirii răspunderii persoanelor participante la procesul de înstrăinare a pachetului de acțiuni din patrimoniul public.

Astfel, administratorul poartă răspundere pentru prezentarea de informație neveridică sau pentru prezentarea tardivă a documentelor, sau pentru neprezentarea lor la dosarul bunului supus privatizării. Conform prevederilor art. 69 din Legea nr. 121/2007, persoanele care încalcă normele legale ce țin de privatizare poartă răspundere disciplinară, contravențională, civilă și, după caz, penală. În literatura juridică se menționează că pentru apariția obligației de compensare a prejudiciului moral trebuie să fie întrunite condițiile generale ale răspunderii civile delictuale, și anume: prejudiciul, fapta ilicită, vinovăția și legătura cauzală, fiindcă raportul de reparare a prejudiciului moral *cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere are o natură juridică civilă*. [15, p.154-156]

Răspunderea autorității publice în procesul de deetatare a pachetului de acțiuni presupune identificarea dimensiunilor acțiunilor persoanelor implicate, care în esență sunt persoane delegate de către autoritatea publică cu anumite competențe la anumite etape ale procesului de privatizare. Așadar, în cadrul tragerii la răspundere urmează să distingem calitatea de comitent, prepus și parte contractantă.

Este comitent cel care, în virtutea unui contract sau în temeiul legii, exercită direcția, supravegherea ori controlul asupra celui care îndeplinește anumite funcții sau însărcinări în interesul său sau al altuia. Comitentul este obligat să repare prejudiciul cauzat de prepușii săi ori de câte ori fapta săvârșită de aceștia are legătură cu atribuțiile sau cu scopul funcțiilor încredințate. Angajarea răspunderii delictuale a comitentului necesită dovada existenței cumulate a unor condiții, unele de drept comun și altele speciale, specifice doar acestei răspunderi. În concluzie, vinovăția sau culpa prepusului nu mai este o condiție a angajării răspunderii comitentului.

În consecință, apreciem că răspunderea autorității publice pentru prejudiciile patrimoniale și morale cauzate reclamantului este o răspundere civilă delictuală fără vinovăție, indiferent dacă a fost sau nu chemată în judecată și persoana care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatarea proprietății publice.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93 din 29.06.2007.
2. Legea Republicii Moldova nr. 171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197 din 14.09.2012.
3. Legea Republicii Moldova nr. 192 din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-23 din 04.03.1999.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 480 din 23.03.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de determinare și comercializare a activelor neutilizate ale întreprinderilor.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-71 din 04.04.2008.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 145 din 13 februarie 2008 cu privire la aprobarea Regulamentului privind vânzarea acțiunilor proprietate publică la Bursa de Valori.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36 din 19.02.2008.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 919 din 30 iulie 2008 cu privire la aprobarea Regulamentului concursurilor comerciale și investiționale de privatizare a proprietății publice.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 453 din 02 iunie 2010 cu privire la modul de stabilire a prețului inițial de vânzare a acțiunilor proprietate publică supuse privatizării.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 91-93 din 08.06.2010.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1053 din 11 noiembrie 2010 privind aprobarea Regulamentului cu privire la reprezentarea statului în societățile comerciale.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 226 din 12.11.2010.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 500 din 12 mai 1998 cu privire la aprobarea Regulamentului privind casarea bunurilor uzate, raportate la mijloacele (fondurile) fixe.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62-65 din 09.07.1998.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1056 din 12 noiembrie 1997 cu privire la Indicațiile metodologice privind determinarea valorii estimative a complexului patrimonial al întreprinderii și stabilirea prețului de vânzare a patrimoniului statului.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2-4 din 15.01.1998.
11. Albu Sv. Evaluarea patrimoniului public în Republica Moldova.// „Teoria și practica administrării publice,” Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 22 mai 2012. Chișinău, 2012, p. 230-232.
12. Boaghi D. Proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale cu statut special de guvernare din Republica Moldova.// „Legea și viața”, revistă științifico-practică, nr. 1, 2015, p. 19-24.
13. Cimil D. Drept civil. Contracte speciale. Partea I. Chișinău, Grafema Libris, 2014, p. 58.

14. Cimil D. Calificarea raporturilor contractuale. Studiu monografic. Chișinău, Grafema Libris, 2013, p. 8.
15. Markova N. Răspunderea pentru prejudiciul moral cauzat de o autoritate publică sau de o persoană cu funcție de răspundere.// „Teoria și practica administrării publice,” Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 22 mai 2012, Chișinău, 2012, p. 154-156.
16. Pop L., Popa I., Vidu S. I. Tratat elementar de drept civil. Obligațiile. București, Universul Juridic, 2012, 889 p.
17. Popovici A., Plop N. Descentralizarea și sistemul administrației publice în Republica Moldova.// „Teoria și practica administrării publice,” Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 23 mai 2014. Chișinău, 2014, p. 25-27.

NOȚIUNI INTRODUCTIVE PRIVIND ACCIDENTELE DE MUNCĂ ȘI BOLILE PROFESIONALE

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The specifics of labor relations, dictated by the fact that they are part of the production process and involves using different machines and mechanisms brings negative phenomena, such as accidents or illnesses at work. Legislation and practice are focused on preventing, identifying ways to exclude or at least minimize them.

To achieve the tasks of ensuring optimal conditions for maximum health potential of every individual throughout life ,through organized efforts of society to protect human health and disease prevention, legislation establishes an integrated system of supervision and control in the field.

Specificul relațiilor de muncă, dictat de faptul că acestea sunt parte componentă a procesului de producție și implică utilizarea diferitelor utilaje și mecanisme, aduce cu sine și fenomene negative, cum ar fi accidentele în câmpul muncii sau bolile profesionale. Legislația, dar și practica, sunt orientate spre prevenirea acestora, cu identificarea modalităților de a le exclude sau, cel puțin, de a le reduce la minimum.

Potrivit pct. 3 din Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1361 din 22 decembrie 2005 [1] (în continuare – *Regulament*), 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 literele a), b), c), d) și f);
- 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.

Este regretabil, dar în legislația muncii a Republicii Moldova nu este consacrată prezumția survenirii accidentului de muncă. De exemplu, în legislația franceză, accidentele survenite la locul de muncă și în timpul îndeplinirii funcțiilor de muncă, din cauze medicale neelucidate, sunt considerate de muncă. Prezumția în acest sens este înlăturată dacă se constată, sub aspect medical, că munca nu a avut rol în producerea leziunii sau a decesului, cum ar fi: atacul de cord survenit la un loc de muncă fără factori de stres, căldură excesivă sau trepidații. [2] În același timp, credem că în definiția noțiunii „accident de muncă” se regăsesc și elemente novatorii: pentru prima dată se instituie posibilitatea calificării vătămării violente a organismului lucrătorului, provocată de *accidentul psihic*, ca fiind accident de muncă. [3] Această reconceptualizare a noțiunii de „accident de muncă” trebuie considerată binevenită și necesară, întrucât s-a constatat că problemele emoționale, care apar în urma relațiilor încordate la locul de muncă, tensiunilor emoționale sau a conflictelor interpersonale, constituie cele mai frecvente cauze de pierdere a capacității de muncă.

Evidențierea caracterului violent al accidentului de muncă este absolut necesară pentru delimitarea lui de boala profesională, care constituie urmarea acțiunii unor factori nocivi, exercitată în timp asupra organismului. [4] Mai mult, în construcția normativă a accidentului de muncă au fost înglobate și cazurile de intoxicație acută profesională care, din punct de vedere medical, este raportată la categoria bolilor. Dar, încadrarea intoxicației acute profesionale în categoria accidentelor de muncă poartă un caracter convențional și, în același timp, un caracter justificat datorită faptului că această intoxicație se manifestă, ca și accidentul de muncă, în mod violent și brusc.

Din definiția noțiunii „accident de muncă” se deduc următoarele elemente necesare pentru existența accidentului de muncă: a) vătămarea violentă a organismului; b) cauza (cauzele) determinantă care produce vătămarea violentă a organismului salariatului (sau, după cum au formulat unii autori români, [5] cauza profesională a accidentului); c) calitatea persoanei accidentate; d) timpul în care accidentul s-a produs și locul producerii acestuia. Toate aceste elemente trebuie întrunite în mod cumulativ, întrucât lipsa unuia dintre ele implică imposibilitatea calificării evenimentului ca fiind accident de muncă, acesta putând fi recunoscut ca accident în afara muncii sau accident obișnuit.

În opinia autorului român Tiberiu-Constantin Medeanu, vătămarea organismului presupune o atingere violentă adusă integrității persoanei, care lezează una sau mai multe funcții biologice. Însă trebuie precizat că nu orice vătămare a organismului, survenită în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă, poate fi calificată drept accident de muncă, ci doar aceea care a condus la pierderea temporară sau permanentă a capacității de muncă ori la decesul salariatului.

Cauza sau cauzele care produc o astfel de vătămare a organismului persoanei sunt multiple și de natură diferită: [6] manipularea defectuoasă de către salariat a unor dispozitive, mașini, aparate; căderea, prăbușirea de materiale și obiecte; prinderea, lovirea, strivirea de mijloacele de transport în exteriorul unității etc. Această cauză (cauze) trebuie să fie legată cu un element al sistemului de muncă (mediu de muncă, mijloace de producție ș. a.).

Calitatea persoanei accidentate reprezintă unul dintre cele mai importante elemente constitutive ale accidentului de muncă, presupunând un subiect pasiv calificat, delimitat de prevederile legale, pe baza raporturilor de muncă. Prin urmare, în calitate de subiect pasiv calificat la producerea accidentului de muncă figurează, de regulă, lucrătorul, fiind, conform art. 1 din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008, orice persoană încadrată în muncă, în condițiile legii, de către un angajator, inclusiv stagiar și ucenici. Mai mult, potrivit stipulațiilor Regulamentului, este considerat de muncă accidentul suferit de un elev sau student în timpul instruirii de producție sau practicii profesionale. Luând în considerare prevederile art. 3, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008, considerăm că și alte persoane participante la procesul de muncă pot deveni subiecți pasivi calificați ai accidentului de muncă: a) persoanele care solicită angajarea în câmpul muncii, aflate în unitate cu permisiunea angajatorului, în perioada de verificare prealabilă a aptitudinilor profesionale; b) persoanele care desfășoară muncă neremunerată în folosul comunității sau activități în regim de voluntariat; c) persoanele care, pe durata ispășirii pedepsei în locuri de detenție, lucrează în atelierele instituțiilor penitenciare sau la alte locuri de muncă; d) șomerii, pe durata participării acestora la o formă de pregătire profesională.

De regulă, accidentul de muncă se produce la locul de muncă al salariatului sau pe teritoriul unității, în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu. În viziunea legiuitorului, **locul de muncă** reprezintă locul destinat să adăpostească posturi de lucru în clădirea unității sau orice alt loc din interiorul unității la care lucrătorul are acces în timpul executării sarcinilor sale de lucru (art. 1 din Legea Republicii Moldova nr. 186-XVI/2008). Cu referire la locul de muncă în calitate de element constitutiv al accidentului de muncă, subliniem că acesta nu trebuie interpretat în sens restrictiv, fiind posibilă producerea accidentului de muncă în timpul deplasării lucrătorului de la domiciliu la lucru și invers, la sediul unei alte unități la care salariatul s-a deplasat pentru îndeplinirea unei sarcini de lucru sau a obligațiilor de serviciu. Mai mult, ca efect al asimilării unor anumite evenimente cu accidentul de muncă, legislația în vigoare consacră unele excepții de la regula generală potrivit căreia locul producerii accidentului de muncă reprezintă locul de muncă al lucrătorului accidentat sau teritoriul unității. De exemplu, este asimilat locului de muncă locul unde se desfășoară acțiuni sportive, organizate de unitate în baza ordinului emis de angajator.

Pornind de la definiția noțiunii de „accident de muncă,” un asemenea accident se poate produce „în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu,” adică pe durata timpului de muncă. Potrivit art. 95, alin. (1) din Codul Muncii al Republicii Moldova, timp de muncă reprezintă timpul pe care salariatul, în conformitate cu

regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă. Dar dacă luăm în calcul existența evenimentelor asimilate accidentului de muncă, ajungem la concluzia că, pe lângă timpul propriu-zis de muncă, în textul Regulamentului sunt asimilate acestuia și alte perioade, cum ar fi: a) timpul pauzelor stabilite (de exemplu, pauza de masă); b) timpul deplasării de la domiciliu la lucru și invers; c) timpul înainte de începerea sau după încetarea lucrului ș. a.

În conformitate cu pct. 4 din Regulament, 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 pct. 3 din Regulamentul menționat, 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).

În legislația în vigoare sunt enunțate mai multe criterii pentru clasificarea accidentelor de muncă și a celor în afara muncii. În ceea ce privește clasificarea accidentelor de muncă, ne raliem opiniei autorului român Ioan-Marius Aron, [7] care a relevat că o astfel de clasificare este importantă atât pentru determinarea condițiilor în care acestea trebuie comunicate, cercetate și înregistrate cât și pentru stabilirea răspunderii juridice a celor vinovați de producerea lor și, totodată, a despăgubirilor pentru persoanele accidentate. Așadar, potrivit pct. 5 din Regulament, accidentele de muncă și accidentele în afara muncii (în continuare – *accidente*) se divizează în trei categorii în funcție de urmările produse asupra persoanei accidentate:

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.

În funcție de numărul persoanelor afectate, 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 (pct. 6 din Regulament).

Prin **boală profesională** se înțelege afecțiunea care se produce ca urmare a exercitării unei meserii sau profesii, cauzată de factori nocivi fizici, chimici sau biologici, caracteristici locului de muncă, precum și de suprasolicitarea diferitelor organe sau sisteme ale organismului în procesul de muncă.

Producerea bolii profesionale nu este rezultatul unui fapt brusc, excepțional (ca în cazul accidentului de muncă); de regulă, boala profesională intervine în urma exercitării îndelungate a meseriei sau profesiei în anumite condiții de muncă. [8] Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova a constatat că, pentru a considera afecțiunea ca boală profesională, aceasta trebuie să fi survenit în urma factorilor negativi, cauzați, de obicei, de nerespectarea normelor tehnicii securității de către angajator. [9]

Determinarea dizabilității cauzate de o boală profesională are loc în cadrul consiliilor teritoriale sau consiliilor specializate pentru determinarea dizabilității și capacității de muncă. În conformitate cu pct. 31 din Instrucțiunea privind modul de determinare a dizabilității și capacității de muncă, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 65 „Cu privire la determinarea dizabilității și capacității de muncă” din 23 ianuarie 2013, [10] dizabilitatea cauzată de o boală profesională este stabilită în urma unei boli generate de influența sistematică a factorilor nocivi caracteristici profesiei și de condițiile de muncă caracteristice unor ramuri de producție, care conduc la limitări de activitate și restricții de participare. La stabilirea dizabilității cauzate de o boală profesională, consiliile specializate și cele teritoriale pentru determinarea dizabilității și capacității de muncă se conduc de Lista bolilor profesionale și Instrucțiunea de aplicare a acestei Liste, aprobate de Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. La pachetul de documente depus pentru determinarea dizabilității și capacității de muncă se anexează, în mod obligatoriu, concluzia Consiliului republican de boli profesionale al Ministerului Sănătății.

Întru atingerea sarcinilor de asigurare a condițiilor optime pentru realizarea maximă a potențialului de sănătate a fiecărui individ pe parcursul întregii vieți prin efortul organizat al societății în vederea prevenirii îmbolnăvirilor și protejării sănătății populației, legislația stabilește un sistem integru de supraveghere și control în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1361 din 22 decembrie 2005.
2. Medeanu Tiberiu-Constantin. Accidentele de muncă, vol. I. Editura „Lumina Lex,” București, p. 26.

3. Țarlunga Gheorghe. Comentariu la Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă.// «Кадры и заработная плата», № 5 (89), 2014, p. 80.
4. Ghimpu Sanda, Ștefănescu Ion Traian, Beligrădeanu Șerban, Mohanu Gheorghe. Dreptul muncii. Tratat, vol. III, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1982, p. 223.
5. Aron Ioan-Marius. Accidentul de muncă. Editura „Universul Juridic,” București, 2014, p. 115.
6. Dragoș Dacian C., Chiciudean Remus, Dohotar Gina. Dreptul muncii. Editura „Sfera juridică,” Cluj-Napoca, 2005, p. 170.
7. Aron Ioan-Marius. Accidentele de muncă. Editura „Universul Juridic,” București, 2014, pag. 124.
8. Ștefănescu Ion Traian. Tratat teoretic și practic de drept al muncii. Ediția a II-a, revizuită și adăugită, Editura „Universul Juridic,” București, 2012, p. 325.
9. Pct. 7, alin. (5) din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 11 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a legislației ce reglementează obligația uneia dintre părțile contractului individual de muncă de a repara prejudiciul cauzat celeilalte părți” din 03.10.2005.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 65 „Cu privire la determinarea dizabilității și capacității de muncă” din 23 ianuarie 2013.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-21 din 25.01.2013.

REFLECȚII ASUPRA CADRULUI JURIDIC AL ONG-URILOR ÎN ROMÂNIA

Ciprian UNGUREANU,
*doctorand, Institutul de Cercetări Politice și Juridice
al Academiei de Științe a Moldovei*

SUMMARY

The study includes an overview of the legal framework of NGOs in Romania, which ensures and guarantees the realization of the right of association of Romanian citizens. The author exposes the most important moments regulated by Government Ordinance no. 26/2000, considered framework law on the subject, emphasizing in particular the public benefit status (a privileged status) that can get NGOs if their activity is in benefit of the public.

Keywords: non-governmental organization, association, foundation, ordinance, statute of public utility.

În ultimii 25 de ani, în România a reapărut un tip distinct de instituții sociale care operează în afara limitelor stricte ale pieței și statului. Grupate sub diverse denumiri, precum *sectorul neguvernamental, nonprofit* sau *societate civilă, economie socială*, acestea formează un ansamblu uneori deconcertant de entități – organizații cu preocupări diverse, de la apărarea drepturilor omului, organizații profesionale, centre de îngrijire de zi, grupuri pentru protecția mediului, cluburi sportive, centre de formare profesională, universități și multe altele. [11]

Potrivit specialiștilor, aceste entități prezintă următoarele trăsături comune: [5]

- sunt organizații, adică au o prezență și o structură instituționale;
- sunt private, adică independente de stat din punct de vedere instituțional;
- nu distribuie profit – nu împart profiturile cu administratorii (managerii) lor sau cu un grup de „proprietari;”
- se autoguvernează – dețin controlul asupra deciziilor și operațiunilor proprii;
- sunt voluntare – apartenența la ele nu este cerută prin lege, ele putând atrage contribuții benevole de timp sau de bani.

De obicei, organizațiile neguvernamentale (în continuare ONG) sunt descrise ca fiind „grupuri nonstatale, nonprofit care își propun realizarea obiectivelor interesului public,” [10, p. 34] fără a ține cont de sectorul privat. Termenul, conceptualizat în mare parte de către Banca Mondială, este folosit frecvent în domeniul cooperării și al dezvoltării durabile. Directiva Operațională nr. 1470 a Băncii Mondiale definește ONG-urile ca fiind „organizații private care se dedică unor activități de atenuare a suferinței, de promovare a intereselor celor săraci, de protejare a mediului înconjurător, de furnizare a unor servicii sociale de bază, de angajare în dezvoltarea comunității.” [2; 6, p. 44]

În prezent, în mediul românesc, organizația neguvernamentală este definită ca o asociere de persoane fizice și juridice care urmăresc desfășurarea unor activități de interes general sau în interesul unei colectivități or, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial. Aceste organizații de drept privat nu au scop patrimonial. [4]

Realizând o scurtă retrospectivă istorică a cadrului legal în domeniu, notăm că prima legiferare a acestor entități a avut loc în anul 1924, prin Legea nr. 21, cunoscută ca *Legea Mârzescu*, considerată la timpul său una dintre cele mai

moderne legi din Europa. Neabrogată expres în timpul regimului comunist, ea a fost reactivată după anul 1990, fiind singura referință legislativă care permitea înființarea legală a organizațiilor neguvernamentale. Cu o terminologie pe alocuri învechită, făcând trimitere uneori la instituții care nu mai erau de actualitate sau cu anumite proceduri greoaie, Legea nr. 21/1924, în cea mai mare parte a prevederilor sale, a fost perfect adaptată cerințelor valabile internaționale în perioada postdecembristă. Astfel, definirea asociației și fundației, respectând criteriile moderne de încadrare în sectorul neguvernamental, modul de conducere și de administrare, prin stabilirea unor organisme deliberative și separarea între nivelurile de decizie, execuție și control, reglementarea conflictului de interese, ponderea dintre normele imperative și cele lăsate la aprecierea și decizia fondatorilor, erau prezente în *Legea Mârzescu*. Lipsa sa de aplicabilitate *de facto* în perioada comunistă a determinat practic o suprimare a inițiativei de asociere, dar și o eliminare totală din materia dreptului pentru studenți și practicieni, generând, astfel, în primii ani după 1990, o multitudine de confuzii în aplicarea sa. [11, p. 13-14]

La 10 ani după 1990, timp în care s-a reușit formarea unei practici judecătorești în materia înființării ONG-urilor, fiind identificate și aspectele din *Legea Mârzescu* care necesitau schimbări, a fost adoptat un nou act normativ – *Ordonanța Guvernului României nr. 26/2000*, care reformulează definițiile asociațiilor și fundațiilor, păstrând însă trăsăturile principale deja cunoscute cetățenilor interesați, operând cu precădere modificări în zona de dobândire a personalității juridice, de organizare și/sau de funcționare, menționând în mod expres posibilitatea înființării de filiale și sucursale și clarificând regimul juridic al acestora. În egală măsură însă, *Ordonanța nr. 26/2000* reglementează și aspecte neacoperite de *Legea Mârzescu*, dar absolut necesare în raport cu realitatea și evoluția sectorului neguvernamental la nivel internațional. [11, p. 14]

Astfel, plecând și de la *Legea fundamentală a României*, [1] care la art. 37 prevede „*cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în syndicate și în alte forme de asociere*” (fixând, astfel, o primă garanție care asigură oricărui cetățean posibilitatea de a înființa o fundație sau o asociație nonprofit), a fost adoptată *Ordonanța Guvernului României nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații*, [9] prin care s-a creat oportunitatea legală de înființare și desfășurare a activităților noncomerciale de asociații de tip ONG.

Valoarea practică a acestui act normativ este de necontestat. Potrivit specialiștilor, este important că *Ordonanța nr. 26/ 2000*: [11, p. 14]

- *menționează explicit posibilitatea desfășurării de activități economice de către asociații și fundații* – este o prevedere îndelung așteptată de către acestea, în condițiile în care, pe de o parte, majoritatea donatorilor sunt deosebit de interesați de durabilitatea oricărui demers pe care îl finanțează, iar posibilitatea de a desfășura activități economice reprezintă o premisă general acceptată și deja o tendință de dezvoltare a sectorului neguvernamental, iar, pe de altă parte, autoritățile publice cu rol de control financiar-fiscal aveau interpretări diferite față de tipul acestor activități;

- *introduce conceptul de utilitate publică* – un pas înainte pentru România, cu condiții de transparență și responsabilizare față de public suplimentare pentru aceste organizații, care a creat, în același timp, așteptarea că acest concept va fi operaționalizat ulterior prin legislație secundară, eventual cu instituirea unui set de măsuri fiscale și asociate mai favorabile;

- *conține un capitol special dedicat relației cu autoritățile publice*, fără a avea o finalitate practică în sensul stabilirii unor obligații precise însoțite de termene și eventuale sancțiuni, prezența acestui capitol a fost considerată un element în sine pozitiv, de recunoaștere a rolului de partener al organizațiilor neguvernamentale și de încurajare a autorităților publice de a ieși din paradigma suficienței asupra bunurilor și serviciilor publice; nu în ultimul rând, ar fi putut constitui un element de apropiere față de perspectiva anglo-saxonă a relației stat-societate civilă, fiind un prim pas spre constituirea de platforme formale de lucru, fie pe anumite domenii, fie în anumite regiuni;

- *institue Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial*, adică *Registrul național al ONG*, existența căruia creează premisele unei evidențe a ONG-urilor din România, care să permită aprecierea dinamicii acestui sector, cel puțin, prin prisma unor parametri minimali, dar și posibilitatea ulterioară de adaptare a sistemului de înființare și modificare a funcționării societăților comerciale pentru ONG-uri.

Merită enunțat în context și scopul *Ordonanței* analizate care, fiind stipulat expres în art. 2, constă în crearea cadrului pentru:

- a) exercitarea dreptului la libera asociere;
- b) promovarea valorilor civice, ale democrației și statului de drept;
- c) urmărirea realizării unui interes general, local sau de grup;
- d) facilitarea accesului asociațiilor și fundațiilor la resurse private și publice;
- e) parteneriatul dintre autoritățile publice și persoanele juridice de drept privat fără scop patrimonial;
- f) respectarea ordinii publice.

Prin urmare, se poate conchide că prin intermediul acestei *Ordonanțe*, Statul Român susține, încurajează și facilitează realizarea dreptului la asociere al cetățenilor români în vederea consolidării societății civile în comunitatea românească.

Din conținutul ordonanței se poate constata că, în România, formele juridice sub care se pot constitui organizații neguvernamentale sunt: *asociații, fundații ori federații*, după cum urmează:

Asociația este constituită de trei sau mai multe persoane care, pe baza unei înțelegeri, pun în comun și fără drept de restituire contribuția materială, cunoștințele sau aportul lor în munca pentru realizarea unor activități în interes general, comunitar sau, după caz, în interesul lor personal nepatrimonial (art. 4). Asociația este expresia libertății de asociere, dar și un mijloc eficace de exercitare a libertății de exprimare, ea permițând membrilor să ia atitudine în chestiuni de interes public sau de interes pentru comunitatea/grupul membrilor săi. [14]

Fundația este, din punct de vedere legal, subiectul de drept înființat de una sau mai multe persoane care constituie un patrimoniu afectat, în mod permanent și irevocabil, realizării unui scop de interes general sau, după caz, comunitar [art. 15, alin. (1)]. Activul patrimonial inițial al fundației trebuie să includă bunuri în natură sau în numerar, a căror valoare totală să fie de, cel puțin, 100 de ori salariul minim brut pe economie, la data constituirii fundației [art. 15, alin (2)].

Diferența fundamentală dintre cele două tipuri de entități rezidă în faptul că, în timp ce asociația este o sumă de voințe afectată realizării unui scop, fundația reprezintă un patrimoniu afectat realizării unui scop, cu toate consecințele ce decurg din aceasta, respectiv existența membrilor (în cazul asociației) și a unor cerințe diferite pentru înființarea persoanei juridice, a unei structuri diferite a organelor de conducere și administrare, precum și a unora dintre condițiile de dizolvare și lichidare. [11, p. 14]

Atât asociația, cât și fundația, se înființează printr-o procedură judiciară care este precedată de o etapă pregătitoare, prejudiciară, în cadrul căreia:

- se identifică denumirea asociației sau a fundației, prin verificarea disponibilității sale în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor din cadrul Ministerului Justiției și se obține înscrisul doveditor; se ține cont de faptul că este interzisă utilizarea unor sintagme sau cuvinte susceptibile să creeze confuzie cu denumirea unor autorități sau instituții publice de interes național ori local;

- se identifică sediul organizației și se întocmește înscrisul doveditor pentru viitorul sediu (după caz, contract de vânzare – cumpărare, donație, locațiune etc.);

- se constituie patrimoniul inițial și se obține dovada valorii acestuia;

- se redactează statutul și actul constitutiv, care conțin în mod obligatoriu datele de identificare ale fondatorilor, scopul, denumirea, sediul, durata pentru care se constituie, nivelul patrimoniului inițial, identificarea primelor organe de conducere, administrare și control; atât statutul, cât și actul constitutiv; se elaborează în formă autentică;

- se obține cazierul fiscal pentru fiecare dintre membrii fondatori;

- se plătesc taxele de timbru și timbrul judiciar.

Statutul de utilitate publică al asociațiilor. În practica internațională, se obișnuiește ca guvernele să ofere, prin reglementări specifice, anumitor organizații un statut privilegiat din punct de vedere fiscal și/sau al accesului la anumite resurse publice (numit, în Franța, *statut de utilitate publică*; *charity* – în Marea Britanie), ca o recunoaștere a serviciilor de interes public, comunitar pe care acestea le realizează. Din obținerea acestui statut decurg, de obicei, nu numai drepturi, ci și obligații mai mari. [11, p. 18]

Recunoscut de mai multe țări, statutul de utilitate publică în esență sa este un statut privilegiat acordat unei categorii speciale de organizații neguvernamentale, de a căror activitate se consideră că beneficiază publicul larg.

În reglementările juridice din România, conceptul de „utilitate publică” este unul relativ nou. Până la apariția Ordonanței Guvernului României nr. 26/2000, doar în cazul Societății de Cruce Roșie fusese menționat caracterul de utilitate publică, împreună cu o precizare referitoare la efectele acestui statut – obligația autorităților publice de a acorda asistență la cererea acesteia.

Respectiv, pentru prima oară în România, Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 a instituit noțiunea de statut de utilitate publică acordat asociațiilor și fundațiilor care îndeplinesc un set minim de condiții și sunt supuse unor obligații suplimentare de transparență.

Practic, acest statut semnifică:

- recunoașterea de către autorități a faptului că anumite organizații se disting de celelalte prin gama de interese pe care le promovează și de servicii pe care le prestează pentru comunitate;

- disponibilitatea autorităților de a acorda acestor organizații anumite facilități, stabilite prin lege, de care se pot bucura doar organizațiile de utilitate publică, în mod preferențial. Acest lucru însă nu înseamnă restricționarea accesului altor organizații la resurse publice.

Luând în considerare diversitatea domeniilor de activitate ale organizațiilor neguvernamentale, instituțiile publice centrale au elaborat criterii specifice și proceduri de acordare a statutului de utilitate publică (de ex., Ministerul Educației și Cercetării; [8] Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului și Adoptie [7] etc.).

Prin „utilitate publică,” în sensul Ordonanței Guvernului României nr. 26/2000, se înțelege orice activitate care vizează atingerea unor scopuri benefice în domenii de interes public general și/sau al unei colectivități (art. 38¹).

Așadar, orice asociație, fundație sau federație poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate

publică dacă demonstrează că îndeplinește anumite condiții de eligibilitate referitoare în principal la activitatea acesteia. Aceste condiții se referă la:

- a) activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;
- b) funcționează de, cel puțin, 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;
- c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;
- d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;
- e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate;
- f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.

Autoritatea responsabilă cu acordarea statutului de utilitate publică este Guvernul României (prin Secretariatul General) care prin Hotărâre de Guvern acordă acest statut, pe baza avizului favorabil primit din partea ministerelor de resort.

Drepturile de care se bucură organizațiile neguvernamentale recunoscute ca fiind de utilitate publică pot fi grupate în *drepturi patrimoniale* (facilități fiscale) și *drepturi nepatrimoniale* (fără impact financiar). Aceste drepturi sunt reglementate atât de Ordonanța Guvernului României nr. 26/2000 cât și de alte acte normative speciale, îndeosebi Codul Fiscal. [12]

Drepturile patrimoniale sau facilitățile fiscale se referă exclusiv la avantaje financiare de care beneficiază în mod particular asociațiile și fundațiile cu statut de utilitate publică și se regăsesc, cu precădere, în textul Codului Fiscal al României și privesc: [12]

- a) scutirea de plata impozitului pe profit pentru veniturile obținute din reclamă și publicitate pentru organizațiile nonprofit de utilitate publică din domeniul culturii, cercetării științifice, învățământului, sportului, sănătății;
- b) scutirea de la plata accizelor pentru orice produs importat, provenit din donații sau finanțat direct din împrumuturi nerambursabile, de către guverne străine, organisme internaționale și organizații nonprofit și de caritate, precum și din programe de cooperare științifică și tehnică;
- c) scutirea de plata taxelor speciale pentru autoturismele care provin din donații sau finanțate direct din împrumuturi nerambursabile acordate de către guverne străine, organisme internaționale și organizații nonprofit și de caritate, precum și din programe de cooperare științifică și tehnică.

Ordonanța Guvernului României nr. 26/2000 recunoaște dreptul organizațiilor cu statut de utilitate publică de a li se atribui în folosință gratuită bunurile proprietate publică [art. 41, lit. a)].

Unele legi speciale fac, de asemenea, referire la o serie de drepturi de care s-ar bucura asociațiile și fundațiile recunoscute ca fiind de utilitate publică. Bunăoară, *Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000* [13] prevede posibilitatea acordării de la bugetul de stat sau a bugetelor locale de sume necesare pentru finanțarea programelor sportive realizate de structuri sportive de drept privat, fără scop lucrativ, de utilitate publică (art. 67).

Dreptul nepatrimonial de care se bucură o organizație recunoscută ca fiind de utilitate publică este, potrivit art. 41, lit. c) din Ordonanța nr. 26/2000, acela de a menționa în toate documentele pe care le întocmește că asociația sau fundația este recunoscută ca fiind de utilitate publică.

Pe de altă parte, trebuie menționat că organizațiile de utilitate publică sunt beneficiari ai unor facilități fiscale directe sau indirecte, aspect care impune în sarcina acestora o serie de obligații menite a contribui la transparența și responsabilitatea cheltuirii resurselor financiare. Reglementarea-cadru prevăzută în Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 instituie în sarcina organizației de utilitate publică următoarele obligații (art. 41): [9]

- a) obligația de a menține, cel puțin, nivelul activității și performanțele care au determinat recunoașterea;
- b) obligația de a comunica autorității administrative competente orice modificări ale actului constitutiv și ale statutului, precum și rapoartele de activitate și bilanțurile anuale; autoritatea administrativă are obligația să asigure consultarea acestor documente de către orice persoană interesată;
- c) obligația de a publica, în extras, în termen de 3 luni de la încheierea anului calendaristic, rapoartele de activitate și situațiile financiare anuale în Monitorul Oficial al României, Partea a IV-a, precum și în Registrul național al persoanelor juridice fără scop patrimonial.

Recunoașterea utilității publice se face pe durată nedeterminată. Aceasta poate fi retrasă dacă se constată că organizația nu mai îndeplinește una sau mai multe dintre condițiile care s-au aflat la baza recunoașterii utilității publice sau dacă organizația nu-și îndeplinește obligațiile specifice calității sale. Litigiile referitoare la recunoașterea utilității publice a asociațiilor și fundațiilor se soluționează potrivit *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004*. [3]

Cu regret, în practică, procesul de obținere a statutului de utilitate publică de către organizațiile neguvernamentale, după cum atestă înseși aceste organizații, este dificil, fiind marcat de câteva probleme, precum: procedura gre-

oaie de obținere a acestui statut, lipsa facilităților fiscale acordate și intervenția politicului în procedura de acordare a statutului. [11, p. 20] Unele organizații au propus importante modificări legislative în domeniu (inclusiv un proiect de lege privind statutul de utilitate publică), dar, cu regret, până la moment nu s-a ajuns la numitorul comun care să satisfacă toate părțile.

În consecință, putem spune că obligațiile asociațiilor și ale fundațiilor, în calitatea lor de organizații neguvernamentale, au un cadru juridic bine stabilit în România, fapt care le dă dreptul de a realiza o conexiune destul de puternică cu instituțiile statului care guvernează. Pe cale de consecință, statul ar trebui să se concentreze, în primul rând, asupra intereselor societății civile și a reprezentanților acesteia, susținându-i prin diferite măsuri și beneficiind cu înțelepciune de contribuția inedită a acestora la dezvoltarea societății și consolidarea democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României, adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991.// Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991, intrată în vigoare în urma aprobării acesteia prin referendumul național din 8 decembrie 1991, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Fleming T. Habermas on Civil Society. Lifeworld and System: Unearthing the Social in Transformation Theory. [On-line]: <<http://eprints.nuim.ie/1058/1/HabermasTFleming.pdf>> (accesat la 10.03.2015).
3. Ghid practic pentru înființarea și funcționarea organizațiilor neguvernamentale. București, 2010. [On-line]: <http://www.stirion.ro/library/files/ghid_ong.pdf> (accesat la 01.03.2015)
4. Ghid privind relațiile de parteneriat între diverse entități de drept public și privat. Versiune, octombrie 2009. [On-line]: <http://www.fonduri-ue.ro/posdru/images/downdocs/_ghid_relatii_parteneriat.pdf> (accesat la 02.03.2015).
5. Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier și asociații. Globalizarea sectorului nonprofit: o teorie revizuită. Rezumat./ Center for Civil Society Studies, The Johns Hopkins University, 1998.
6. Martina Fischer. Peace building and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton, Berlin, 2006.
7. Ordinul Guvernului României nr. 139/2003 privind aprobarea Criteriilor specifice Autorității Naționale pentru Protecția Copilului și Adopție de acordare a statutului de utilitate publică persoanelor juridice de drept privat fără scop patrimonial, în vigoare de la 07.10.2003.
8. Ordinul nr. 5336/2004 pentru aprobarea Criteriilor specifice și a procedurii de acordare a statutului de utilitate publică a asociațiilor, fundațiilor și federațiilor care desfășoară activități din sfera de competență a Ministerului Educației și Cercetării, în vigoare de la 09.02.2005.
9. Ordonanța Guvernului României nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații.// Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 39 din 31 ianuarie 2000.
10. Rangeon F. Societe civile: histoire d'un mot. [On-line]: <<http://www.societologie.Ca/Articles/Sociologie/FrancoisRangeonHistoireD'unMotSociete.pdf>> (accesat la 11.03.2014).
11. România 2010. Sectorul neguvernamental – profil, tendințe, provocări. București: Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2010.
12. Codul Fiscal al României (Legea nr. 571 din 22 decembrie 2003).// Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 927 din 23 decembrie 2003.
13. Legea educației fizice și sportului nr. 69/2000.// Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 200 din 9 mai 2000.
14. Organizațiile neguvernamentale și economia socială. Manual de intervenție. București, 2011.

SECURITATEA CONSTITUȚIONALĂ – DIMENSIUNE DISTINCTĂ A SECURITĂȚII NAȚIONALE

Vadim ENICOV,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice
al Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

In this study, the author proposes a brief approach of the concept „constitutional security” based on studies conducted in the field, arguing the need and timeliness of this distinct dimensions of national security. Constitutional security is defined generally as state of protection of constitutional order and system of normative, organizational and institutional guarantees (measures) that ensures its protection.

Keywords: security, national security, constitutionalsecurity, constitutional values, constitution.

În ultima vreme, problema „securității” persoanei, societății și a statului a devenit una dintre cele mai dominante în mediul politic și academic, moment justificat pe deplin de realitatea socială, politică, economică, juridică etc. din societate.

Paralel cu abordarea detaliată, multiaspectuală a unor asemenea concepte precum „securitatea națională,” „securitatea statului,” „securitatea persoanei,” tot mai frecvent cercetătorii se pronunță pentru identificarea unui segment distinct al securității – „securitatea constituțională.” În viziunea cercetătorului R. S. Bondari, aceasta se explică prin faptul că: [3, p. 15]

- în primul rând, Constituția, în esența sa, reprezintă fundamentul normativ al securității persoanei, societății și a statului, securitate ce reflectă un anumit regim juridic al statutului acestor subiecte și prin aceasta capătă caracteristici constituționale, adică devine securitate constituțională. Altfel spus, categoria de securitate este considerată a fi una de natură constituțională (aspect dezvoltat cu ocazia unui alt demers științific [9, p. 4-8]);

- în al doilea rând, securitatea constituțională a persoanei reprezintă un principiu al statului de drept. Chiar dacă fundamentul securității juridice și constituționale a persoanei este securitatea națională, totuși aceasta este considerată o categorie mai largă ce privește mai mult domeniul relațiilor publice, în cadrul cărora se asigură securitatea națiunii, a poporului ca unicul deținător al suveranității naționale. Securitatea juridică a persoanei însă, starea de protecție a acesteia se exprimă ca o securitate constituțională, deoarece cuprinde și interesele persoanei, drepturile și libertățile acesteia. Cu toate acestea, nu se poate susține că securitatea constituțională se reduce doar la protecția unor interese private. În această categorie se cuprinde echilibrul dintre interesele private și publice ca fundament al ordinii constituționale din cadrul statului și al societății. Pe cale de consecință, securitatea constituțională a persoanei este văzută ca un component indispensabil al statului de drept, iar drepturile și libertățile persoanei, reprezentând mijloace de atingere a intereselor societății și ale statului, constituie, totodată, și un fundament al securității constituționale;

- în al treilea rând, necesitatea dezvoltării conceptului de *securitate constituțională* este dictată de faptul că un domeniu distinct al securității naționale este reprezentat de securitatea valorilor constituționale (reglementate și protejate prin normele constituționale).

O abordare inedită propune în acest sens cercetătorul A. A. Ezerov, care pornește în argumentarea securității constituționale de la existența, practic, continuă a *conflictualității constituționale* (generată de interesele și necesitățile diferite ale subiecților raporturilor juridice constituționale), ceea ce determină ca și asigurarea securității constituționale să fie un proces permanent. Pe cale de consecință, acest moment justifică necesitatea unei monitorizări permanente a situației, înțelegerea și conștientizarea științifică a mecanismului de asigurare a securității constituționale în condițiile unor realități politico-juridice dinamice. [6, p. 80]

Ținând cont de cele expuse, putem susține existența unor premise teoretice suficiente pentru dezvoltarea conceptului de „securitate constituțională”. Cu regret însă în arealul nostru științific deficiențele la acest capitol sunt mai pronunțate, întrucât nu avem o teorie dezvoltată a protecției Constituției și nici a securității juridice, care să stea la baza securității constituționale.

În încercarea de a aborda succint această categorie în studiul de față (în limitele de care dispunem), ne vom baza pe contribuția cercetătorilor ruși și ucraineni. Astfel, potrivit lui N. G. Kutiin, [10, p. 13] noțiunea de „securitate constituțională” a fost introdusă în circuitul academic din Rusia în anul 1997, fiind definită de către T. Șubert ca „un sistem de măsuri, desfășurate de autoritățile statului și cele ale administrației publice locale, precum și de către asociațiile obștești, agenții economici și alte persoane juridice, funcționari publici și cetățeni – în limitele drepturilor și posibilităților acestora, în scopul consolidării și protecției ordinii constituționale a statului, a acțiunii legislației constituționale

le, fortificării regimului politic, bazat pe autoritatea înaltă a autorităților statului, dezvoltarea democrației, asigurarea drepturilor și libertăților cetățenilor. [13]

În opinia lui A. A. Ezerov (de origine ucraineană), [6, p. 82] o asemenea definiție pune accentul mai mult pe latura funcțională a categoriei în cauză, fără a lua în considerație esența acesteia.

Mai târziu însă, T. Șubert și-a reformulat definiția, precizând că „securitatea constituțională” presupune o stare de protecție a ordinii constituționale față de amenințările interne și externe, care cuprinde normele Constituției, ce stabilesc principiile sistemului de drept, cele mai importante principii ale statutului și activității subiecților relațiilor juridico-constituționale, ce permit determinarea și dezvoltarea instituțiilor și direcțiilor legislației constituționale. Securitatea constituțională cuprinde în sine legislația ce reglementează sfera securității, metodele aplicării legii în sfera securității și sistemul organelor care o asigură. [14, p. 17]

Criticând și această definiție, A. A. Ezerov subliniază că în cazul dat deja este reflectată latura formală a categoriei, fără a fi luată în considerație componența funcțională a acesteia. Mai mult, definiția este predominantă de elucidarea caracteristicilor normei constituționale în detrimentul elucidării conținutului noțiunii definite. [6, p. 82]

Un alt cercetător rus, A. Fomin, definește „securitatea constituțională” ca „un complex de măsuri ale organelor federale ale statului, ale organelor puterii de stat a subiecților federației, precum și a autorităților locale orientate spre elucidarea, prevenirea și contracararea a tot ceea ce amenință bazele ordinii constituționale a țării.” [12, p. 71] Și această definiție, potrivit lui A. A. Ezerov, nu este perfectă, întrucât cuprinde doar „un complex de măsuri,” eludând „starea de protecție/siguranță,” ceea ce o face incompletă. În același timp, nici cercul subiecților ce asigură securitatea constituțională nu poate fi redus doar la autoritățile statului. [6, p. 82]

Încercări de definire a conceptului pot fi atestate și la savantul V. Mamonov, care trasează distincția dintre „securitatea națională” și „securitatea constituțională,” precizând că securitatea constituțională asigură protecția constituției juridice, pe când securitatea națională – a Constituției de fapt a țării. [11, p. 11] Cu o asemenea afirmație este greu de a fi de acord, întrucât o înțelegere atât de îngustă a securității constituționale o reduce la noțiunea de „protecție juridică a Constituției.” [6, p. 82-83]

La rândul său, I. V. Gončarov înțelege prin „securitate constituțională” – „securitatea internă a statului care presupune o stare de protecție a bazelor ordinii constituționale față de amenințările predominant interne și care asigură dezvoltarea stabilă, treptată a persoanei, a societății și a statului. [4, p. 108] Ceva mai târziu, cu ocazia unui alt demers științific, autorul susține lapidar că „securitatea constituțională este o parte componentă a securității naționale”, prin care se înțelege „starea de protecție a sistemului constituțional (ordinii constituționale) față de amenințările de orice natură.” [5, p. 121]

Generalizând asupra problemei, A. A. Ezerov notează că în definirea conceptului de „securitate constituțională,” ca și în cazul „securității naționale,” pot fi evidențiate două abordări: „de esență” prin noțiunea de „stare de protecție” și „după formă” – ca sistem de garanții (măsuri) normative, organizaționale, instituționale ce asigură dezvoltarea stabilă a constituționalismului, protecția regimului constituțional. Combinând aceste două abordări, securitatea constituțională poate fi definită în linii generale ca starea de protecție a ordinii constituționale și sistemul de garanții (măsuri) normative, organizaționale și instituționale ce asigură protecția acesteia.

Luând în considerație definițiile enunțate, securitatea constituțională poate fi interpretată pe larg ca stare a relațiilor juridice constituționale desfășurate în procesul unei activități planificate, al cărui rezultat constă în atingerea unei stări optime de funcționare și dezvoltare a societății civile, a statului de drept și a structurilor acestuia și care se caracterizează prin capacitatea de rezistență față de amenințările ce prezintă pericol pentru orânduirea constituțională. [6, p. 83; 7, p. 50]

Paralel cu definirea conceptului, cercetătorii au fost preocupați și de identificarea sistemului de obiecte ale securității constituționale, majoritatea atribuind la această categorie principalele valori reglementate și protejate de Constituție, precum: forma de guvernământ – republica; caracterul unitar (sau federativ) al statului; integritatea teritorială și inalienabilitatea teritoriului; suveranitatea statului; supremația Constituției; asigurarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului; protecția dreptului de proprietate; pluralismul politic și ideologic etc. [5, p. 122; 7, p. 51]

Acest sistem de valori formează conținutul ordinii constituționale și, astfel, reprezintă obiectul securității constituționale. Existența stabilă a acestor valori, dezvoltarea și utilizarea liberă a lor determină starea de protecție a ordinii constituționale ca o lipsă de amenințări la adresa lor, precizează A. A. Ezerov. [7, p. 51]

Odată identificate obiectele securității constituționale, s-a pus accentul și pe problema factorilor negativi ce pot acționa asupra valorilor constituționale fundamentale (considerați că formează conținutul securității date), printre care: coliziunile, lacunele și alte defecte ale legislației; conflictul dintre dreptul natural și cel pozitiv; nihilismul juridic al subiecților raporturilor juridico-constituționale, nivelul scăzut al culturii juridice al acestora; abuzul de drept. [7, p. 52] Acești factori de risc se pot manifesta prin diferite acțiuni periculoase pentru ordinea constituțională, precum: atentarea la integritatea teritorială a statului, încălcarea supremației Constituției, uzurparea puterii de stat, nerecunoașterea și nerespectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului etc. [7, p. 52; 15, p. 91-102; 16, p. 261]

O cercetare destul de voluminoasă și profundă a securității constituționale atestăm la cercetătorii ruși N. S. Ignatova și O. I. Zverev, în viziunea cărora sistemul securității constituționale este constituit din următorii factori principali: [8, p. 5]

- în primul rând, legislația constituțională perfectă;
- în al doilea rând, existența unui sistem de instituții de stat și obștești care asigură aplicarea corectă și respectarea legislației constituționale;
- în al treilea rând, asigurarea stabilității constituționale, elucidarea oportună, prevenirea și anihilarea pericolelor ce amenință securitatea constituțională fie prin lichidarea instituțiilor neconstituționale, fie prin abrogarea dispozițiilor constituționale necorespunzătoare și adoptarea altor noi.

Pronunțându-se tot mai insistent asupra necesității elaborării unei *concepții a securității constituționale*, cercetătorii subliniază că scopul acesteia ar consta în: [8, p. 5-6]

- analiza și determinarea acelei stări a statului și a societății în care se poate considera că instituțiile constituționale funcționează normal, activitatea lor este soldată cu rezultatele scontate în corespundere cu menirea;
- identificarea factorilor indezirabili pentru dezvoltarea politico-constituțională a statului, care pot sau au condiționat deja neutralizarea acțiunii normelor Constituției, erodarea instituțiilor de stat și obștești, prevăzute de aceasta;
- satisfacerea necesității de noi relații, acte și norme juridico-constituționale, precum și a necesității de abrogare, modificare sau completare a normelor în vigoare; căutarea mijloacelor necesare asigurării unei atmosfere juridico-constituționale „liniștite”, adică încrederea cetățenilor și a opiniei publice în aceea că statul asigură corespunderea regimului politic cu principiile constituționale și acțiunea eficientă a legislației constituționale.

Referitor la sarcinile concepției securității constituționale, cercetătorii identifică următoarele: [8, p. 7]

- asigurarea stabilității ordinii constituționale în cadrul statului și a societății;
- consolidarea puterii de stat, a mecanismelor de interacțiune dintre ramurile puterii și nivelurile acesteia;
- asigurarea consolidării statului de drept;
- crearea condițiilor pentru optimizarea procesului de edificare a unei noi statalități, inclusiv pentru dezvoltarea relațiilor interstatale;
- prevenirea amenințărilor la adresa pluralismului politic și a diversității ideologice, excluderea confruntărilor sociale, politice, etnice și de altă natură (uneori ireconciliabile) și a ostilității din societate, menținând condițiile unei concurențe sănătoase a intereselor și a metodelor constituțional admise de exprimare a acestora;
- asigurarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului etc.

Apreciind în mod deosebit contribuția cercetătorilor enunțați la dezvoltarea teoriei securității constituționale, trebuie să recunoaștem că chiar dacă conceptul în cauză nu este întâlnit în Republica Moldova, totuși o anumită preocupare în materie de „securitate constituțională” nu poate fi contestată, cel puțin, din considerentul că atât *Concepția securității naționale*, [1] cât și *Strategia securității naționale a Republicii Moldova* [2] recunosc ca interese vitale ale țării „asigurarea și apărarea independenței, suveranității, integrității teritoriale, a frontierelor inalienabile ale statului, a siguranței cetățenilor, respectarea și protejarea drepturilor și libertăților omului, consolidarea democrației și a statului de drept”, toate acestea fiind veritabile valori constituționale. Prin urmare, presupunem că la moment există destule premise teoretice, normative și practice pentru recunoașterea securității constituționale drept un segment distinct al securității naționale și dezvoltarea unei ample teorii în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Concepția securității naționale, aprobată prin Legea nr. 112 din 22.05.2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 03.06.2008, nr. 97-98.
2. Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 153 din 15.07.2011.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 14.10.2011, nr. 170-175.
3. Бондарь Р. С. Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия, обеспечения социальной справедливости, равенства и прав человека.// «Законодательство и экономика», 2004, № 4.
4. Гончаров И. В. К вопросу о понятии конституционной безопасности государства.// «Государство и право», 2003, № 12, p. 104-108.
5. Гончаров И. В. О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность», «конституционная безопасность».// «Актуальные проблемы российского права», 2009, № 1, p. 116-122.
6. Езеров А. А. Конституционная безопасность с позиций конфликтологического подхода.// «Актуальні проблеми держави і права», 2011, № 57, p. 76-83.
7. Езеров А. А. Объект и содержание конституционной безопасности.// «Юридична Наука», 2011, № 1(1), p. 50-53.
8. Игнатова Н. С., Зверев О. И. Проблемы конституционной безопасности в Российской Федерации. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2002, 96 p.

9. Костаки Г., Еников В. Безопасность личности и право человека на безопасность как конституционно-правовые категории.// «Закон и жизнь», 2015, № 3, р. 4-8.
10. Кутын Н. Г. Безопасность: понятие, виды, определения.// «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации», 2013, № 1 (33), р. 10-16.
11. Мамонов В. В. Конституционные основы национальной безопасности. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, Саратов, 2004, 42 р.
12. Фомин А. А. Юридическая безопасность государства как особого субъекта российского права.// «Право и политика», 2005, № 3.
13. Шуберт Т. Э. Конституционная безопасность: понятие и угрозы.// «Право», 1997, № 4.
14. Шуберт Т. Э. Национальная безопасность России: конституционно-правовые аспекты. Сравнительно-правовое исследование.// «Право и закон», 2001.
15. Конституционное право России. / Отв. ред. Ю. Л. Шульженко. Москва: «Проспект», 2007.
16. Воробьев Д. С. Институциональные аспекты конституционной безопасности в современной России.// «Ученые записки орловского государственного университета», 2010, № 3, часть 1, р. 261-264.

PARTICULARITĂȚILE ASIGURĂRII DREPTULUI FUNDAMENTAL LA PROPRIETATE DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Mariana CEBAN,
doctorandă, asistent judiciar,
Curtea Supremă de Justiție

Andrei OJOGA,
magistru în drept, formator, Institutul Național de Justiție,
asistent judiciar, Curtea de Apel Chișinău

SUMMARY

La construction d'un Etat démocratique est obtenue en établissant des droits et des libertés fondamentales. La propriété est aussi un droit fondamental, qui est réglementé dans la constitution d'un Etat. Puisque est un droit qui est inscrit dans la constitution, la propriété dispose d'un certain nombre de garanties, qui assure la réalisation de ce droit. Le rôle principal dans la garantie des droits de propriété appartient aux juridictions nationales et internationales. La réalisation du droit fondamental à la propriété est assurée et par d'autres autorités publiques, qui contribuent aussi à la construction d'un Etat démocratique où les droits humains, y compris le droit de propriété, sont la base juridique de la société.

Edificarea unui stat de drept se realizează prin consacrarea unor drepturi și libertăți fundamentale în constituția unui stat. Importanța vitală a acestor drepturi și libertăți implică la investirea acestora cu garanții juridice speciale, care să le asigure realizarea acestora în formă deplină. Raționamentul consacrării acestor drepturi este dictat de necesitatea stabilirii unor garanții cât mai eficiente pentru apărarea acestora, ele fiind esențiale pentru existența fizică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a persoanelor, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului. [1, p. 151]

Unul dintre drepturile fundamentale, recunoscut de toate statele lumii, este dreptul la proprietate, care este izvorul prim al sistemului ramificat de drepturi și obligații consfințit în societatea modernă și cea mai importantă categorie economică. [2, p. 167] În opinia mai multor savanți ai lumii, dreptul de proprietate este cel mai complex drept pe care îl poate avea o persoană asupra unui lucru și acesta a fost raționamentul pentru care reglementarea acestuia a fost un deziderat și o necesitate de nivel internațional.

Consacrarea dreptului de proprietate în legislația națională s-a datorat afirmării Republicii Moldova ca stat independent aflat în perioada de tranziție spre o economie contemporană și în care problema proprietății a constituit un imbold al noilor schimbări, importanța acesteia fiind conștientizată și de către actorii naționali. Până la adoptarea Constituției Republicii Moldova în 1994, a fost adoptată o serie de acte legislative importante pentru protecția proprietății: la 20 ianuarie 1991 - *Legea cu privire la proprietate*; la 25 decembrie 1991 - *Codul Funciar*; la 4 iulie 1991 - *Legea cu privire la privatizare*.

Faptul că acest drept este consacrat în legile supreme ale statelor și în cele mai importante acte internaționale, nu

implică și faptul că acesta nu poate fi restrâns; însă relativizarea acestui drept nu înseamnă că garantarea sa de către puterea publică este afectată. Dimpotrivă, intervenția statului se preconizează a fi de excepție și numai în limitele exacte stabilite prin legi.

Consacrarea dreptului la proprietate în Constituția Republicii Moldova cuprinde două aspecte principale: garantarea proprietății private și ocrotirea acesteia. Garantarea realizării dreptului fundamental la proprietate este stipulată în art. 46 din Constituție, pe când ocrotirea acestuia – în art. 127 din Legea supremă. Limitările aduse dreptului la proprietate țin de protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și de respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului. La fel, bunurile proprietate privată pot fi expropriate pentru cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii cu dreapta și prealabila despăgubire.

În afară de aceasta, proprietatea privată este ocrotită de Constituție prin stabilirea unui regim legal nediscriminatoriu în funcție de titularul său, indiferent că el este statul, unitățile sale administrativ-teritoriale ori persoane fizice sau juridice. Egalitatea ocrotirii dreptului de proprietate privată este și o consecință a egalității în drepturi a cetățenilor Republicii Moldova. Realizarea dreptului la proprietate este asigurată, de asemenea, prin interdicția confiscării averilor dobândite licit și prin garantarea dreptului la moștenire.

Totodată, ocrotirea proprietății private se realizează și prin garanțiile constituționale ale drepturilor și libertăților persoanei, în primul rând, prin liberul acces la justiție prevăzut de art. 20 din Constituție care prevede că „orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție”, prin exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătorești, în condițiile legii și prin reglementarea controlului constituționalității legilor. [3, p. 180-181]

Astfel, principalele autorități publice din Republica Moldova care asigură garantarea realizării și ocrotirea dreptului la proprietate sunt instanțele judecătorești și Curtea Constituțională. Apărarea dreptului de proprietate de către instanțele judecătorești poate fi efectuată pe calea unui proces civil, care poate fi sub forma unei proceduri contencioase sau în contencios administrativ; pe calea unui proces penal sau contravențional.

Limitarea dreptului de proprietate privată pe cale judecătorească se realizează prin concursul instanțelor de judecată care sunt chemate să rezolve acele cazuri în care se invocă atingerea dreptului de proprietate. [5, p. 245] La soluționarea litigiului dedus judecății în care se invocă încălcarea dreptului la proprietate, misiunea judecătorului este de a căuta în fiecare pricină o soluție echitabilă și rațională. Cu toate acestea, pentru a-și îndeplini misiunea, el trebuie să rămână în limitele pe care i le permite sistemul de drept. [4, p. 80-82]

Alături de instanțele judecătorești, și Curtea Constituțională poate garanta realizarea dreptului la proprietate prin controlul constituționalității actelor normative, interpretarea oficială a Constituției și prin realizarea altor atribuții date în competență. Însă Curtea Constituțională își exercită aceste atribuții numai la sesizare, ea nu poate examina nicio problemă din proprie inițiativă. Considerăm că activitatea Curții de apărare a dreptului de proprietate va deveni mai eficientă dacă persoanele fizice și juridice vor putea să se adreseze direct Curții Constituționale, devenind pentru cetățeni o ultimă instanță națională în protejarea drepturilor și libertăților fundamentale. Curtea își va spori substanțial rolul său de gardian al Constituției. [6, p. 34]

În afară de instanțele naționale care contribuie la garantarea realizării dreptului la proprietate, este și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care este o ultimă instanță în apărarea dreptului de proprietate prin depunerea unei cereri în acest sens. Anual, la Curtea Europeană a Drepturilor Omului sunt depuse peste 1.000 de cereri împotriva Moldovei. Este adevărat că în anul 2014 Curtea Europeană a Drepturilor Omului a primit cu 18,5% mai puține cereri îndreptate împotriva Moldovei decât în anul 2013. Totuși aceasta nu este neapărat un indicator că respectarea standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului în Moldova s-a îmbunătățit. Totodată, în studiul efectuat de Centrul de resurse juridice din Moldova este indicat că violările constatate de curte în cauzele moldovenești în perioada 1997-2014, care implică încălcarea art. 1, Protocol 1 constituie 3% din numărul total. [7]

Astfel, teoretic, toate organele de drept sunt capabile să protejeze într-o anumită măsură dreptul încălcat. Însă având în vedere ierarhia organelor și controlul judiciar, considerăm că anume instanțele judecătorești sunt în final responsabile de implementarea politicilor de protecție a dreptului de proprietate.

Or, drepturile și libertățile fundamentale trebuie garantate, atât prin măsuri practice de natură social-economică, cât și prin norme juridice. Garanțiile instituționalizate, în scopul respectării drepturilor și libertăților recunoscute legal, asigură respectarea legalității și a ordinii de drept. [8, p. 74]

Prin urmare, consacrarea dreptului la proprietate implică implementarea unui mecanism eficient care să contribuie la garantarea realizării acestuia și care se datorează instanțelor judecătorești în mare parte. Dar, de rând cu instanțele judecătorești, garantarea realizării dreptului fundamental la proprietate este asigurată și de alte autorități publice, care contribuie împreună la edificarea unui stat de drept, în care drepturile omului, inclusiv dreptul la proprietate, sunt baza juridică a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Draganu T. Drept constituțional și instituții politice. Editura Lumina Lex, 1998, vol. 1, 284 p.
2. Cușmir C. Asigurarea dreptului la proprietate în constituțiile statelor ex-socialiste. // „Legea și viața,” nr. 12/52, 2005.
3. Popescu-Crucieru A. S., Lilea F. P. C., Baltac A. G., Bichir V. Aspecte semnificative privind evoluția proprietății private în România. // „Revista Română de Statistică,” trim. III/2012.
4. Cosmovici P. M. Introducere în dreptul civil. Ed. „All,” București, 1994.
5. Crăciunean L.-M. Limitele dreptului de proprietate privată imobiliară. Monografii. Wolters Kluwer, 2009, 392 p.
6. Pușcaș V. Apărarea dreptului constituțional de proprietate și restrângerea acestui drept prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale. // „Legea și viața,” nr. 2/4, 2010.
7. Gribincea VI., Grecu P., Hriptievski N., Macrinici S. Raport „Executarea hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului de către Republica Moldova 2013-2014.” / Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău, 2015. [On-line]: <file:///C:/Users/admin/Downloads/CRJM-Raport-CtEDO-31.03.2015.pdf>.
8. Clocotici Dorin. Drept constituțional și instituții politice. Curs. Editura Fundației „Andrei Țaguna,” Constanța, 1993, 286 p.

ADMINISTRAREA PROPRIETĂȚII PUBLICE ÎN CAZUL DELIMITĂRII TERITORIAL-ADMINISTRATIVE PRIN FORMAREA (ÎNFIINȚAREA) ȘI DESFIINȚAREA LOCALITĂȚILOR

Gheorghe GUȚU,
lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova,
doctorand, Școala Națională de
Studii Politice și Administrative, România*

SUMMARY

A simple general analysis of the evolution of the administrative system from Republic of Moldova in the last years, allows ascertaining that this domain of the state suffered a lot of changes until now. As an example, can be taken the fact that in the last 20 years in Republic of Moldova have been adopted five normative acts regarding local government and three regarding the administrative organization, without any continuation and possibility for the new administrative systems and organizations to be taken to a final, demonstrating in this its viability.

Even if 2009, represented the year of turn in the changing of the political classe, respectively of the political, economical and social direction of Republic of Moldova, untill now the normative background that regulates patrimonial relations, including those of the local collectivities, it is still intact, only with the exception of the fact that the Parliament from Chisinau adopted in the first Lecture the Law regarding the propriety of the administrative divisions, shows the fact it does not represent a priority for the legislative body from R.M.

*According to those related above, we make the specification that the legislation that exists in the competencies of public government regarding **the administration of the local public property**, it is imposing. With all these, as we were mentioning earlier, there are some legal incertitudes and confusions between the normative acts, that could disappear once with the unification of all regulations, for example with the adoption of a new Code of public property, as France did by adopting in 2006 of a **General Code of the Public Property** or as it is discussed in Romania about adopting a **Code of Public Domeniality**.*

Despre regândirea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova se discută și astăzi atât la nivel de autoritate executivă și legislativă fiind inițiate reforme profunde și reale în domeniul administrației publice, în special al celei locale, în media, fie scrisă sau televiziune, se desfășoară diferite manifestări științifice cu participarea teoreticienilor și a practicienilor, se publică studii pe subiectul vizat atât de către cadrele didactice din diferite cen-

** This paper was possible with the financial support of the Sectoral Operational Programme for Human Resources Development 2007-2013, co-financed by the European Social Fund, under the project number POSDRU/159/1.5/S/134650 with the title „Doctoral and Postdoctoral Fellowships for young researchers in the fields of Political, Administrative and Communication Sciences and Sociology” (nota autorului).*

tre universitare cât și de instituțiile de cercetare, instruire și inițiativă publică. Amintim, totodată, și semnarea în anul 2014 a Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, prin care integrarea europeană devine o prioritate strategică a politicii interne și externe a Republicii Moldova, însemnând un efort considerabil din partea acesteia întru alinierea la standardele europene, aliniere irealizabilă fără eficientizarea și modernizarea administrației publice.

O nouă organizare administrativ-teritorială în Republica Moldova este imperios necesară întrucât fragmentarea teritorială excesivă are un impact defavorabil asupra puterii locale, în consecință aceasta fiind în imposibilitatea de a acorda servicii publice necesare populației, neatingându-se, astfel, scopul pentru care a fost creată.

Prin prezentul studiu, ne dorim însă să abordăm subiectul organizării administrativ-teritoriale, un pic din alt unghi, mai exact, din punctul de vedere al delimitării administrativ-teritoriale. În sensul că unitățile administrativ-teritoriale, având statut de persoane juridice de drept public, din varii motive, pot fi supuse unei organizări pe baze noi, cu respectarea, bineînțeles, a prevederilor normative în acest sens (asigurarea realizării principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit).

Așezările omenești s-au constituit din punct de vedere istoric prin unirea mai multor familii, care se organizau pentru realizarea anumitor interese, în urma unui proces social îndelungat. La baza unirii grupurilor de oameni s-au aflat necesitățile economice, sociale și militare.

Dezvoltarea socială și migrarea oamenilor dădeau naștere unor noi localități. Procesul de înființare a localităților devine, cu timpul, mai organizat, urmărindu-se popularea noilor teritorii ce aparțineau domnitorului sau altor proprietari funciari. În ceea ce privește desființarea localităților, acesta era un proces generat de factori care-i impuneau pe locuitori să-și părăsească așezările, deseori din cauza războaielor sau asupririi exercitate de proprietarii acestor localități și, nu în ultimul rând, din cauza epidemiilor, incendiilor, inundațiilor, alunecărilor de teren și a altor calamități care făceau viața imposibilă.¹

Organizarea administrativă a teritoriului statului reprezintă delimitarea acestuia în unități administrativ-teritoriale efectuată în scopul exercitării unitare a puterii de stat și a satisfacerii cât mai deplin a necesităților populației. Delimitarea administrativ-teritorială are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale. În cazul statelor unitare, unitățile administrativ-teritoriale ale acestora sunt celulele lor organice, liantul care le asigură indestructibilitatea și individualitatea, care le păstrează caracterul monolit.²

Delimitarea rațională a teritoriului are o importanță deosebită pentru existența decentă a colectivităților locale deoarece dimensiunea teritorială a colectivității determină în mod direct: a) dezvoltarea și funcționarea mecanismelor autoadministrării; b) volumul competențelor atribuite autorităților publice locale; c) mărimea și structura aparatului administrativ local și cheltuielile pentru întreținerea lui; d) posibilitățile autorităților publice locale de a influența benefic dezvoltarea economică locală; e) modalitățile și calitatea serviciilor publice; f) ritmurile de realizare a reformelor structurale la nivel local.³

O delimitare administrativ-teritorială corespunzătoare asigură condițiile necesare pentru accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, participarea publică fiind un instrument important în activitățile de dezvoltare locală, imprimând calitatea procesului decizional și întărind autoritatea deciziilor prin suportul oferit de public în implementarea acestora. Delimitarea teritoriului statului mai trebuie să asigure și creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale.⁴

Pornind de la analiza legislației în domeniul organizării administrativ-teritoriale, am determinat următoarele modalități de organizare și delimitare administrativ-teritorială în Republica Moldova:

- formarea unităților administrativ-teritoriale;
- comasarea unităților administrativ-teritoriale;
- decomasarea (separarea) unităților administrativ-teritoriale;
- desființarea unităților administrativ-teritoriale.

Actul legislativ, care stabilește modul de organizare, prin una din aceste modalități, a unității administrativ-teritoriale, va constitui unul din documentele solicitate în vederea înregistrării unității administrativ-teritoriale și a localităților în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei.⁵

Fiecare dintre aceste forme ridică lămuriri, inclusiv în ceea ce privește soarta patrimoniului acestor entități, anevoințe pe care ne-am propus să le elucidăm în cele ce urmează.

Despre organizarea administrativ-teritorială și stabilirea cadrului juridic pentru satele (comunele) și orașele (municipiile) și unitățile administrativ-teritoriale ne vorbesc Legea nr. 764-XV/2001,⁶ Legea nr. 436/2003,⁷ precum și Legea nr. 741/1996.⁸ Analiza acestor reglementări o vom completa și cu prevederile Codului Civil,⁹ în partea ce se referă la persoana juridică și la reorganizarea acesteia.

Formarea unităților administrativ-teritoriale. Chestiunea formării unității administrativ-teritoriale poate fi deferită discuției, prin prisma a două aspecte: cel al organizării, dar și cel al reorganizării administrativ-teritoriale, cu sensul că prin formare are loc a) fie nașterea (înființarea) unei noi colectivități locale, deci și a unui subiect distinct de drept în raport cu alte colectivități locale și stat, b) fie nașterea unei localități în componența unei unități administrativ-teritoriale și, totodată, are loc și o c) reorganizare administrativ-teritorială, în sensul în care are loc o modificare a componenței, iar uneori și a hotarelor unității administrativ-teritoriale. Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1.500 locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale (art.17, pct. 2 din Legea nr. 764-XV).

S-ar părea că formarea unităților administrativ-teritoriale ar putea avea loc în exclusivitate doar printr-o nouă reformă de restructurare a administrației publice locale, în funcție de schimbările de ordin politic. Nu negăm acest fapt și, fără a ne repeta, susținem necesitatea de reformare administrativ-teritorială în Republica Moldova. Cu toate acestea, în practica administrativă, relativ recentă, s-au întâlnit cazuri de formare a unor noi entități colective, cu statut juridic de sate (unitate administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin teritoriu, condiții geografice, relații economice, social-culturale, tradiții și obiceiuri), în urma reorganizării fostelor întovărășiri pomilegumicole.¹⁰ Amintim doar, că întovărășirile pomilegumicole au fost create prin asocierea benevolă a persoanelor cărora li s-au repartizat loturi de pământ, în special populației din orașe, *în scopul obținerii producției agricole, organizării raționale a timpului liber, întremării, precum și educației prin muncă a copiilor*. Nerespectarea acestor prevederi a condus la apariția unor comunități locale cu un statut juridic incert. Unele dintre aceste întovărășiri au inițiat procedura reorganizării și solicitării atribuirii statutului de sat. Atribuirea statutului juridic de sat poate avea loc fie în cadrul unei comune, fie de sine stătător, ca și unitate administrativ-teritorială. Specificarea respectivă solicită următoarele lămuriri. Sintagma unitate administrativ-teritorială are două sensuri distincte: de circumscripție administrativ-teritorială și de colectivitate teritorială locală. În primul sens unitățile administrativ-teritoriale semnifică circumscripțiile administrative ale teritoriului statului, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului și în al doilea sens, colectivitățile teritoriale locale, adică populația, care trăiește pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte de cele naționale. Primul sens are în vedere desconcentrarea administrativă, cel de-al doilea - descentralizarea administrativă, care sunt regimuri juridice total diferite aplicabile raporturilor administrative dintre centru și teritoriu. Unitatea administrativ-teritorială este un subiect de drept numai atunci când are accepțiunea de colectivitate teritorială locală, dar nu și în cazul când reprezintă o circumscripție administrativ-teritorială simplă porțiune a teritoriului statului.¹¹

Conferirea statutului juridic de sat, ca unitate administrativ-teritorială, ceea ce admite și atribuirea personalității juridice, respectiv patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină, presupune și constituirea autorităților administrației publice locale, adică constituirea unor organe publice, de colectiv organizat de oameni care exercită prerogativele de putere publică, într-o activitate din administrația locală. În acest cadru, normele legii organice identifică și definesc cu claritate care sunt autoritățile administrației publice locale, precum și caracterul specific fiecăreia dintre aceste autorități, stabilind astfel că, consiliile locale sunt autorități deliberative, iar primarii sunt autorități executive. Considerăm oportună și reglementarea potrivit căreia, în municipiul Chișinău, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală sunt: consiliul municipal, ca autoritate reprezentativă și deliberativă, primăria municipiului și primarul municipiului, ca autorități executive.¹² Fiecare dintre aceste autorități este însărcinată cu atribuții,¹³ inclusiv în ceea ce privește patrimoniul. Astfel, de competența autorității deliberative țin: administrarea bunurilor domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului); decide darea în administrare, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), precum și decide vânzarea, privatizarea, concesiunea sau darea în arendă ori locațiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), în condițiile legii. Cât privește autoritatea executivă, aceasta răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat al satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale.

Finalitatea formării unei noi unități administrativ-teritoriale o constituie înregistrarea de stat a acesteia în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor. Conform Registrului respectiv, datele care descriu unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi, adică satele (comunele), orașele (municipiile), sunt: a) codul satului (comunei), orașului (municipiului), conform numărului de ordine în limitele statului; b) data formării unității administrativ-teritoriale; c) statutul acesteia; d) denumirea unității administrativ-teritoriale de nivelul doi în componența căreia intră unitatea administrativ-teritorială de nivelul unu; e) denumirea unității administrativ-teritoriale; f) data înregistrării; g) data și temeiul scoaterii din evidență; h) suprafața teritoriului și datele referinței geodezice.

Conferirea statutului de sat în componența unei comune bifurcă următoarele aspecte. Un prim aspect ar fi lipsa personalității juridice, respectiv absența autorităților publice proprii, cu toate consecințele care decurg din aceasta. Ca și în situația analizată mai sus, și localitățile respective sunt supuse înregistrării în Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor și conțin următoarele date: a) codul localității; b) data formării; c) statutul localității; d) denumirea localității; e) denumirea unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi în componența căreia intră loca-

litatea; f) data înregistrării; g) data și temeiul scoaterii din evidență; h) suprafața teritoriului din intravilanul localității și datele referinței geodezice. Furnizor al datelor Registrului sunt autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea.

Atât formarea satelor ca și unități administrativ-teritoriale cât și formarea localităților care nu constituie o unitate administrativ-teritorială, se hotărăsc de Parlament, la propunerea consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor.¹⁴ Pentru examinarea chestiunilor organizării administrativ-teritoriale la formarea, comasarea, decomasarea și desființarea comunelor și satelor ca unități administrativ-teritoriale, Parlamentului i se prezintă următoarele documente și materiale: a) deciziile consiliului local; b) decizia adunării generale a locuitorilor localității sau a adunării reprezentanților lor; c) caracteristica economică a unității administrativ-teritoriale, care include date privind numărul gospodăriilor individuale, al locuitorilor, inclusiv al muncitorilor, funcționarilor etc., lista principalelor întreprinderi industriale, de construcții, transport și altor întreprinderi și organizații, date privind gospodăria comună, fondul de locuințe, instituțiile social-culturale, întreprinderile comerciale și de servicii sociale, bugetul anual, date privind structura și numărul de personal, existente și prevăzute în legătură cu propunerile făcute, ale organelor executive ale consiliilor și subdiviziunilor lor, sursele de acoperire a cheltuielilor suplimentare pentru întreținerea lucrătorilor din organele administrației publice, dimensiunile teritoriului unităților administrativ-teritoriale, localităților cu indicarea principalilor beneficiari ai folosinței pământului, denumirea celei mai apropiate stații de cale ferată și distanța de la localitatea respectivă până la ea, propunerile referitoare la denumirea satului; d) harta schematică cu modificările propuse.

Pentru examinarea chestiunilor organizării administrativ-teritoriale la înregistrarea și scoaterea din evidență a localităților care nu constituie o unitate administrativ-teritorială, Parlamentului i se vor prezenta: a) deciziile consiliilor sătesc, comunal și raional; b) informația-caracteristică a localității; c) harta schematică a locului în care să fie indicată poziția localității.¹⁵

Atragem atenția și asupra faptului că, potrivit Legii nr. 436/2006, în localitățile din care nu există niciun consilier local la alegeri, interesele localității în cadrul ședințelor consiliului local sunt reprezentate prin intermediul delegatului sătesc, ales pe perioada mandatului consiliului local de către adunarea sătească, convocată și organizată de către primar sau viceprimar. La discutarea problemelor privind satele respective, cu privire la chestiunile cu care se confruntă locuitorii respectivei localități și care țin de competența consiliului local, delegații sătești sunt invitați în mod obligatoriu, votul acestora având caracter consultativ. Facem și specificarea că Legea administrației publice locale impune ca obligație și nu ca o facultate reprezentarea satelor componente ale comunelor prin delegații sătești, acolo unde nu sunt reprezentate prin consilieri locali, urmând ca primarul să pună în practică prevederile legale. Amintim, totodată, că, în Republica Moldova, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit reprezintă unul din principiile de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale și este reglementat atât de art. 109 din Constituție cât și de art. 8 al Legii nr. 436-XVI. Astfel, în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale (credem că se are în vedere populația unui sat din componența comunei), pot fi organizate, cu această parte, consultări, audieri publice și convorbiri în condițiile legii. Aceste reglementări legisferează doar unele din formele de consultare a cetățenilor, dar nu interzic și folosirea altora, cum ar fi efectuarea unor sondaje de opinie, a unor anchete, convocarea unor adunări cetățenești ori luarea în considerație a semnalelor mass-media cu privire la unele probleme stringente ale comunității locale.¹⁶ Menționăm aici și opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova, exprimată prin Hotărârea nr. 12 din 05.03.2002,¹⁷ conform căreia, pentru consultarea cetățenilor, în sensul dispozițiilor constituționale și legale, pot fi identificate și utilizate și alte soluții, în particular soluții tradiționale și specifice Republicii Moldova, cum ar fi sondajele de opinie, ședințele publice ale consiliilor, adresările comunităților locale în probleme concrete, confirmate prin semnăturile locuitorilor unităților administrativ-teritoriale și altele. Prin aceste modalități, deși unele neinstituționalizate, constată Curtea, se urmărește participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și se asigură condițiile necesare pentru ca hotărârea luată într-o problemă de interes major să fie conformă cu voința reală a colectivității locale respective. Indiscreția noastră totuși constă în faptul dacă soarta proprietății, în speță a proprietății unității administrativ-teritoriale, poate constitui obiectul formelor de consultare a cetățenilor, enumerate mai sus. Întrucât patrimoniul reprezintă unul dintre atributele de individualizare a unității administrativ-teritoriale și un mijloc de satisfacere a interesului general al populației acesteia, soarta acestuia reprezintă o problemă locală de interes deosebit, iar consultarea cetățenilor se va face prin cel mai important instrument aflat la îndemâna colectivităților locale, prin intermediul căruia se realizează dezideratul participării cetățenilor la soluționarea și gestionarea problemelor locale de interes deosebit, și anume instituția referendumului local.¹⁸ Tipologia problemelor, în legătură cu care se poate propune consultarea cetățenilor prin referendum, se stabilește prin raportare la atribuțiile legale conferite autorităților administrației locale. Conform art. 177 din Codul Electoral al Republicii Moldova,¹⁹ referendumului local pot fi supuse probleme care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin de competența autorităților administrației publice locale. Alin. (2) al art. 177 ar constitui o excepție, în sensul în care se stipulează totuși o problemă de interes local deosebit supusă referendumului și anume revocarea primarului, inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local

prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit. Astfel, poate fi propusă spre consultarea cetățenilor prin referendum orice problemă cu excepțiile stabilite la art. 178 din Codul Electoral. În afară de primari, referendumul local, potrivit prevederilor art. 180 al Codului Electoral, poate fi inițiat de: a) $\frac{1}{2}$ din numărul consilierilor aleși și b) de 10 la sută din numărul cetățenilor cu drept de vot care domiciliază pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

Deci administrarea bunurilor domeniului public și a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului) reprezintă probleme de interes local deosebit și vor fi propuse spre consultarea cetățenilor prin referendum local, la care vor participa toți locuitorii cu drept de vot din cadrul unității administrativ-teritoriale.

Nu suntem în prezența formării unei unități administrativ-teritoriale în situația comasării unităților administrativ-teritoriale, care reprezintă o formă de reorganizare administrativ-teritorială prin care o unitate administrativ-teritorială încorporează una sau mai multe localități care, în consecință, se desființează și sunt radiate din Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor.

Un proces aferent formării unităților administrativ-teritoriale constă în desființarea și modificarea hotarelor lor, transferarea centrelor administrative, proces asupra căruia, de asemenea, decide Parlamentul. Astfel, potrivit art. 18 din Legea nr. 764-XV, modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Legislatorul stabilește cerințele concrete de clasificare după ierarhie sau alte criterii cărora trebuie să corespundă viitoarea unitate administrativ-teritorială primară, iar pentru unitățile complexe a determinat doar principii generale. De menționat și faptul că hotarele colectivităților locale au o protecție internațională. Astfel, Carta Europeană privind Exercițiul Autonom al Puterii Locale stabilește că asupra oricărei modificări a limitelor teritoriale locale, colectivitățile vizate urmează să fie consultate în prealabil prin referendum acolo unde legea permite.²⁰ Amintim că de-a lungul existenței sale ca și stat independent, Republica Moldova a cunoscut trei acte normative privind organizarea administrativ-teritorială. Fiecare dintre aceste trei legi a stabilit că modificarea hotarelor localităților ține în exclusivitate de competența Parlamentului. Deci Guvernul nu mai poate interveni în modificarea hotarelor localităților, iar hotărârile acestuia prin care se dispune modificarea hotarelor localităților sunt neconstituționale și ilegale (amintim că Parlamentul a dispus rezolvarea de către Guvern a litigiilor funciare legate de moșiile localităților și stabilirea până la 01 noiembrie 1992 a hotarelor lor definitive). Acest fapt a fost constatat și de Curtea Constituțională cu ocazia supunerii controlului constituționalității hotărârii Guvernului nr. 1212 din 29.12.1997 cu privire la atribuirea unor terenuri, care a declarat neconstituționale prevederile hotărârii respective.²¹

Și un ultim aspect pe care ne dorim să-l abordăm la acest subiect ține de administrarea proprietății în baza registrului bunurilor imobile. O primă precizare care se impune a fi reliefată este aceea că legislația condiționează dobândirea dreptului de proprietate, indiferent de forma acesteia, numai prin înscrierea în registrul bunurilor imobile în baza actului sau faptului care a justificat înscrierea. Rezultă, așadar, că nu modalitatea și actul juridic prin care se materializează consimțământul privitor la constituirea sau transmiterea bunului conduc automat la dobândirea dreptului de proprietate publică, ci numai prin înscrierea în cartea funciară (registrul bunurilor imobile) a actului juridic care dă naștere obligației de a constitui sau transmite un imobil, se naște dreptul real.²² O altă precizare, în materia evidenței proprietății, în registrul bunurilor imobile, pe lângă unitățile administrativ-teritoriale sunt înscrise și satele. Includerea și a satului la rubrica titularului dreptului de proprietate își găsește rațiunea în identificarea poziției geografice a bunului, reprezentând adresa pentru harta schematică a locului. În cazul înregistrării drepturilor asupra unui bun imobil care aparține Republicii Moldova sau unei unități administrativ-teritoriale, în numele lor acționează autoritățile publice autorizate.

Astfel, în cazul formării unei noi unități administrativ-teritoriale, patrimoniul acesteia poate fi format atât din bunuri proprietate publică a statului cât și din bunuri proprietate privată a acestuia, transmise noii entități colective. Nu vor putea constitui obiect al transmiterii doar bunurile stipulate la art. 127, alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, asta întrucât acestea formează obiectul exclusiv al proprietății publice a statului, „iar dispozițiile constituționale sunt de strictă interpretare, atare bunuri putând fi scoase de sub incidența dispozițiilor constituționale doar prin revizuirea Constituției.”²³ Bunurile care se transmit în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale se stabilesc, la solicitarea autorităților administrației publice locale, de către organele centrale de specialitate corespunzătoare.

În concluzie, vom menționa că formarea unităților administrativ-teritoriale presupune și investirea acestora cu patrimoniu. Patrimoniul respectiv poate fi atribuit prin transmitere din proprietatea statului în proprietatea unității teritorial-administrative nou-create sau prin reorganizarea unor persoane juridice, cum este cazul întovăririlor pomilegumicole. Indiferent de modalitatea prin care se constituie unitatea administrativ-teritorială, bunurile transmise acesteia, precum și bunurile dobândite pe cale naturală, urmează a fi clar delimitate de bunurile altor entități publice, urmează a fi supuse înregistrării de stat în registrul bunurilor imobile și administrate eficient în vederea sporirii bugetului local și al creșterii calității serviciilor publice, asigurând, astfel, satisfacerea interesului general al colectivității locale.

Desființarea unităților administrativ-teritoriale. Dacă înființarea unității administrativ-teritoriale este condiționată de existența unui număr minim de locuitori și de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea instituțiilor acesteia, actualmente aproximativ 27 la sută dintre aceste unități administrativ-teritoriale nu corespund normei legale, având o populație mai mică. Majoritatea acestor colectivități locale se află în imposibilitatea de a se întreține financiar prin taxele și impozitele locale colectate. În consecință, puterea locală nu poate asigura acordarea serviciilor publice necesare, iar populația, evident, este privată de aceste servicii.²⁴ Iar conform Strategiei naționale de descentralizare, adoptată la 5 aprilie 2012, se constată că fragmentarea administrativ-teritorială condiționează în mod fundamental descentralizarea funcțională, fiind în fapt un obstacol în calea reformei. Menținerea unei structuri puternic fragmentate, în condițiile lipsei unei baze fiscale, va face imposibilă atribuirea unor funcții semnificative autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și consolidarea autonomiei locale.²⁵

Desființarea comunelor și satelor (ca unități administrativ-teritoriale), precum și desființarea localităților care nu constituie o unitate administrativ-teritorială se hotărăște de către Parlament la propunerea consiliilor locale respective după consultarea cetățenilor. Analizând reglementările în vigoare privind organizarea administrativ-teritorială în Republica Moldova, am reținut două momente de desființare a unităților administrativ-teritoriale: a) localități din care locuitorii au plecat ori s-au strămutat și b) localități care s-au comasat cu alte localități sau au fost incluse în componența acestora.

Conform variantei inițiale a Legii privind organizarea administrativ-teritorială, art. 17, alin. (1), formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează o dată în 4 ani, cu cel puțin 6 luni înainte de alegerile parlamentare. Norma respectivă a constituit obiectul sesizării unui grup de deputați privind controlul constituționalității acesteia. Autorii sesizării susțineau că prevederile amintite contravin dispozițiilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, prin aceasta fiind încălcat dreptul cetățeanului de a-și exercita dreptul la referendum fără nicio delimitare temporală în scopul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Curtea Constituțională a justificat aceste argumente menționând că, instituind această restricție temporală, în care se admite inițierea procedurii de formare, desființare și schimbare a statutului unității administrativ-teritoriale numai o dată la 4 ani, cu cel puțin 6 luni înainte de alegerile parlamentare, legiuitorul a adus atingere împuternicirilor colectivităților locale în exercițiul autonomiei locale, a îngredit dreptul cetățenilor de a-și exprima opinia în cadrul consultărilor, inclusiv prin intermediul referendumului local, în orice problemă de interes deosebit și declară neconstituțională sintagma „[...] o dată în 4 ani cu cel puțin 6 luni înainte de alegerile parlamentare” din art. 17, alin. (1) al Legii privind organizarea administrativ-teritorială.²⁶ Prin Legea nr. 37 din 14.02.2003, norma respectivă a fost modificată, cu următorul conținut: formarea, desființarea și schimbarea statutului unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor.

Localitățile din care locuitorii au plecat ori s-au strămutat reprezintă, așadar, una din modalitățile de desființare a unităților administrativ-teritoriale.

Plecarea locuitorilor sau fenomenul migrației interne, adică schimbarea locului de trai în interiorul țării, reprezintă o situație răspândită în Republica Moldova. Numai în anul 2013, conform datelor Biroului Național de Statistică, 33,4 mii de moldoveni și-au schimbat domiciliul trecând de la sat la oraș.²⁷ Migrația teritorială a populației sau migrația geografică semnifică migrația, care presupune expansiunea și rețracțiunea oamenilor într-un anumit spațiu prin deplasare, schimbare de loc și de locuință, adică plecarea sau venirea individuală sau pe grupe, fie zilnic, fie sezonier sau definitiv.²⁸ Pe lângă migrație, printre cauzele depopulării satelor aflăm sărăcia și îmbătrânirea populației.

În acest context, desființarea localităților are ca efect reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale. Ca și în cazul formării unității administrativ-teritoriale, la desființarea comunelor și satelor (ca unități administrativ-teritoriale), Parlamentului i se vor prezenta: a) deciziile consiliului local, b) decizia adunării generale a locuitorilor sau a adunării reprezentanților lor, c) caracteristica economică a unității teritorial-administrative, precum și d) harta schematică cu modificările propuse. Observăm, așadar, că lista de documente și materiale este una generală și nu există reglementări pe situații aparte. În sensul că decizia adunării generale a locuitorilor pentru examinarea chestiunii de desființare a localității nu ar fi posibil de obținut, aceasta pentru simplul fapt că nu mai există locuitori în localitatea respectivă. Cât privește soarta patrimoniului, dacă localitatea care s-a desființat era parte a unei comune, nu există dificultăți, în sensul principiului unicității patrimoniului persoanei juridice. Dacă are loc desființarea unei comune sau unui sat (unitate administrativ-teritorială), patrimoniul acestora va fi transmis către o altă unitate administrativ-teritorială, în baza Legii privind proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

Cât privește strămutarea localităților, considerăm că această formă de organizare administrativ-teritorială poate interveni fie în cazul calamităților naturale (alunecări de teren, inundații etc.), fie în cazul depistării unor resurse naturale de importanță națională, situație în care statul va recurge la expropriere pentru cauză de utilitate publică, în mod individual, atât asupra proprietății particularilor cât și asupra proprietății comunei ori satului (ca unitate administrativ-teritorială).

Practica administrativă din Republica Moldova a reținut câteva cazuri de strămutare a localităților. Cea mai re-

centă strămutare a avut loc în vara anului 2010, când în urma inundațiilor, satul Cotul Morii a fost distrus de viituri în întregime. Astfel, Guvernul, adoptând Hotărârea cu privire la unele măsuri de lichidare a consecințelor inundațiilor din luna iulie a anului 2010,²⁹ a decis și strămutarea localității (reamplasarea acesteia), în vederea construcției unui sat nou. Deși legislația condiționează desființarea localităților și prin consultarea populației respective, în situații excepționale, executivul a acționat fără a ține cont de această exigență. Astfel, prin această hotărâre, au fost desemnate autoritățile de competență pentru efectuarea lucrărilor corespunzătoare aferente determinării terenurilor pe care urmau a fi executate lucrările de construcție a cartierelor locative (executarea lucrărilor de prospecțiuni geologice și a lucrărilor topografice; elaborarea schemelor de amplasare a caselor locative, cu trasarea drumurilor de acces).

Totodată, autoritățile administrației publice locale și Agenția Relații Funciare și Cadastru urmau să modifice destinația terenurilor respective. Atribuirea terenurilor s-a făcut din fondul de rezervă al unității administrativ-teritoriale. Amintim în acest sens și dispozițiile art. 64 din Codul Funciar, conform cărora terenurile fondului de rezervă se află în subordinea autorităților publice locale și sunt destinate pentru a fi date în proprietate, posesiune și folosință cetățenilor, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor în scopuri agricole, precum și pentru alte nevoi ale statului sau societății.³⁰ Întrucât fondul de rezervă al unității administrativ-teritoriale supuse reamplasării constituia doar 5%, Guvernul, prin Hotărârea nr. 246/2014,³¹ a acceptat transmiterea unor terenuri agricole din fondul apelor, proprietate publică a statului, din extravilanul comunei afectate de inundații (Cotul Morii), din administrarea Ministerului Mediului (gestionar – Agenția „Apele Moldovei”), în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale solicitante, conform deciziei consiliului comunal respectiv, în legătură cu proiectarea și construcția căii de acces spre zona nouă a comunei. În acest context, predarea-primirea acestor terenuri era pusă în seama Ministerului Mediului prin intermediul Agenției „Apele Moldovei”, în comun cu consiliul comunal al localității strămutate.

Referitor la regularitățile executării mijloacelor bugetului de stat și a regularității utilizării mijloacelor financiare publice alocate pentru investiții și reparații capitale în anul 2010, Curtea de Conturi a Republicii Moldova, în urma desfășurării misiunii de audit, a depistat și a constatat un șir de abateri de la normele legale și neregularități privind exercitarea atribuțiilor autorităților însărcinate cu lichidarea consecințelor calamităților naturale din zonele afectate.³² Printre neregularități, Curtea a reținut următoarele: a) neschimbarea de către autoritățile administrației comunei strămutate a destinației terenurilor agricole atribuite construcției cartierelor locative pentru sinistrați și b) neasigurarea executării deciziilor consiliului local în ceea ce privește rezervarea sectoarelor de construcții pentru dezvoltarea localității, de către primarul localității.

Inundațiile catastrofale din vara lui 2010 au produs pagube care au necesitat eforturi financiare susținute pentru reconstrucția caselor distruse sau afectate și pentru refacerea infrastructurii. În acest sens, din spirit de solidaritate, Guvernul României a venit în sprijinul Republicii Moldova, prin aprobarea unui ajutor acordat, constând în principalele materiale de construcție necesare pentru reconstrucția a 1000 de case afectate de inundații.³³

Conform art. 35 din proiectul Codului Funciar, nu se compensează pierderile cauzate de trecerea acestor categorii de terenuri în cazul prevenirii sau lichidării consecințelor calamităților naturale.

NOTE

¹ I. Creangă. Curs de drept administrativ, Administrația publică locală, vol. II. Editura „Epigraf”, Chișinău, 2005, p. 43.

² M. Preda. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României.// „Dreptul”, 1995, nr. 8, p. 46

³ S. Cornea, V. Cornea. Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice. Tipografia „Centro-Grafic” S.R.L., Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu”, Cahul, 2010, p. 97.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1518 despre crearea Sistemului informațional automatizat Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei din 17.12.2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-5 din 01.01.2004, Anexa nr. 2, pct. 10.

⁶ Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 27.12.2001.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/53 din 29.01.2002.

⁷ Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) din 06.11.2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 244-247 din 12.12.2003.

⁸ Legea despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova din 20.02.1996.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20-21 din 04.04.1996.

⁹ Legea privind Codul Civil al Republicii Moldova din 06.06.2002.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-86 din 22.06.2002.

¹⁰ Despre statutul întovăririlor pomicele, a se vedea Gh. Guțu. *Discussions concernant les associations fruitieres en Republique de Moldova.*// „Academic Journal of law and governance,” no. 2/2014, p. 55-64.

¹¹ C. L. Popescu. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999, p. 32-35.

- ¹² Legea nr. 431 privind Statutul municipiului Chișinău din 19.04.1996.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-32 din 09.06.1995.
- ¹³ Legea nr. 436 privind administrația publică locală din 28.12.2006.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
- ¹⁴ Anexa la Legea nr. 741-XIII din 20.02.1996, pct. 2-3.
- ¹⁵ Anexa la Legea nr. 741-XIII din 20.02.1996, pct. 17-18.
- ¹⁶ Manda C., Manda C. C. Dreptul colectivităților locale. Ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Ed. „Universul Juridic,” București, 2008, p. 167.
- ¹⁷ Hotărârea Curții Constituționale pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr.12 din 05.03.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-42/7 din 21.03.2002.
- ¹⁸ Manda C., Manda C. C., *op. cit.*, p. 167.
- ¹⁹ Legea nr. 1381 Codul Electoral din 21.11.1997.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
- ²⁰ I. Creangă, *op. cit.*, p. 45-48.
- ²¹ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 20 din 12.04.2001.
- ²² O. Puie. Regimul juridic al terenurilor. Cadastrul și publicitatea imobiliară asupra terenurilor. Ed. „Universul Juridic,” București, 2014, p. 615.
- ²³ *Idem*, p. 593.
- ²⁴ S. Cornea. Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova?// „Moldoscopie (probleme de analiză politică),” nr. 3(LXVI), 2014, Chișinău, 2014, p. 46.
- ²⁵ Legea privind 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. 143-148/465 din 13.07.2012.
- ²⁶ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 12 din 05.03.2002 pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-42/7 din 21.03.2002.
- ²⁷ <<http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=4415&idc=168>>, accesat la 15.02.2015.
- ²⁸ N. Ilinca. Geografie umană. Polulația și așezările omenești. Editura „Corint,” București, 1999.
- ²⁹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 633 din 14.07.2010 cu privire la unele măsuri de lichidare a consecințelor inundațiilor din luna iulie a anului 2010.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 20.07.2010.
- ³⁰ Codul Funciar al Republicii Moldova.
- ³¹ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 246 din 02.04.2014 cu privire la transmiterea și modificarea destinației unor terenuri.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80-85/266 din 04.04.2014.
- ³² Hotărârea Curții de Conturi a Republicii Moldova nr. 40 din 18.08.2011.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159/36 din 23.09.2011.
- ³³ Hotărârea Guvernului României nr. 729 din 21.07.2010 cu privire la aprobarea unui ajutor acordat Republicii Moldova, constând în principalele materiale de construcție necesare pentru reconstrucția și reparația unor case afectate de calamitățile naturale din 2010.

CONTURUL UNUI NOU PROIECT DE SOCIETATE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Victor MACOVEI,
masterand, Academia de Administrare Publică

Recenzent: **Silvia GORIUC,**
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef Catedră științe juridice, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the context of an over-increasing interest of the European Union for the Republic of Moldova, regarding the implementation of the Association Agreement, it appears the need to design an acting programme for all the upcoming changes in all society levels.

Last year at the Summit in Vilnius was brought into discussion the democratic transformation in Central and Eastern Europe and the role that Moldova could play in that region and how could the important strategic relationship with the European Union support the Republic of Moldova in this effort. There is also a recognition that the Republic of Moldova has to solve some fundamental problems before claiming the benefits of democratic consolidation.

Societatea noastră este legată de momentul istoric, de contextul geostrategic, dar și de maturizarea unor așteptări îmbrățișate aproape unanim în Republica Moldova după 1991. Anul 2014 a fost un an aniversar, cu o simbolistică deosebită – s-au împlinit 25 de ani de când a căzut „cortina de fier,” un moment-cheie din istoria postcomunistă, care ne-a adus și ne-a plasat pe drumul modernizării. Așadar, este normal ca, după ce am atins și am depășit frontierele mari – a căzut comunismul, ne-am apropiat de Europa – să ne întrebăm ce a mai rămas de făcut, deși credem că, din păcate, prea puține dintre persoanele în poziții importante de decizie în Republica Moldova gândesc în termenii aceștia. Iar aici este o parte din problemă: deficitul de viziune. În plus, ceea ce accentuează senzația este faptul că există și o diferență importantă de dezvoltare față de celelalte state din regiune. Faptul că există un decalaj destul de vizibil între Republica Moldova și România, Slovacia sau Polonia și țările baltice arată că poate noi am greșit făcând reforme într-un mod necorespunzător.

Efortul Uniunii Europene pornește într-o bună măsură din nevoia de a pune bazele acestui exercițiu de viziune. Pe de o parte, trebuie să ne uităm în urmă, să măsurăm unde am ajuns și să vedem dacă așteptările noastre coincid cu ceea ce am reușit să realizăm. Pe de altă parte, relația UE–Republica Moldova și-a propus să vadă ce facem mai departe cu sistemul nostru de guvernare.

La ce mai este de lucrat? Care sunt recomandările concrete de politici care să avanseze schimbarea? Ceea ce am făcut în cadrul unei analize profunde a fost să identific acele zone cu cel mai mare potențial transformativ și cu impact vizibil pe termen scurt și mediu și în alte zone ale societății. Aceste zone transformative sunt în bună parte și domenii unde avem restanțe sau capitoare deschise din perioada tranziției. Până nu rezolvăm problemele restante, nu ne vom putea concentra pe viziunea pentru viitor.

Astfel, am identificat trei mari zone de interes – statul de drept, guvernanta și leadership-ul public – unde este nevoie de intervenție acum și unde, cu niște politici foarte concrete, focalizate, operaționale, lucrurile se pot schimba rapid și se vor repercuta pozitiv și în alte zone. Potențialul de schimbare relativ rapidă și impactul vizibil și măsurabil au fost criteriile principale în alegerea zonelor transformaționale.

În plus, aceste domenii cu potențial transformațional reprezintă și terenul unde reformele nu ar porni de la zero. Dimpotrivă, ceea ce arată raportul și recomandările este, pe de o parte, faptul că progresele există, dar trebuie susținute – de unde și temerea că reforma nu e ireversibilă. Iar pe de altă parte, există exemple de bune practici și modele instituționale sau manageriale de succes, atât în România, cât și în regiune, care pot servi drept model și de care ne-am folosit pentru a contura recomandările. Polonia, de exemplu, oferă un model foarte bun în multe domenii, de la modul în care și-a rezolvat problemele sectorului întreprinderilor de stat până la modul în care atrage și implementează proiecte de investiții finanțate din bani europeni. Polonia a avut o viziune clară, limpede, articulată asupra modului în care a vrut să se construiască intern ca națiune și apoi extern, ca forță în UE.

Care este rolul a ceea ce numesc puncte de presiune (pressure points) pe care UE le identifică în actuala fază a construcției democratice în Republica Moldova? O problemă importantă în Republica Moldova este la nivelul implementării reformelor și al strategiilor numeroase de care nu am dus lipsă până acum; la a pune instituțiile pe care le avem la treabă, cu oamenii potriviți și utilizând instrumentele adecvate. Întrebarea este: cum facem asta? Exercițiul presiune în locuri-cheie, în cadrul acestor zone transformaționale de care vă vorbeam. Este ca o formă de acupunc-

tură instituțională. Așa că, în cadrul fiecăreia dintre cele trei mari zone de interes, am identificat câte trei puncte de presiune și modurile concrete în care această presiune se poate materializa prin politici concrete. În ce privește statul de drept, presiunea trebuie să vizeze integritatea în sistemul public, eforturile de valorificare a bunurilor dobândite din infracțiuni și serviciile pe care le primesc clienții sistemului de justiție. În zona de guvernare, pe care o înțelegem mai mult din perspectiva managementului public, punctele de presiune sunt calitatea bunurilor și a serviciilor publice, managementul companiilor de stat și administrarea sectorului energetic. Nu în ultimul rând, presiunea trebuie aplicată în zona leadership-ului public în privința modului de înregistrare a noilor partide politice, a controlului finanțării partidelor și a transparentizării activității legislative.

Punctele de presiune au o dimensiune instituțională, dar și una care ține de oameni, de agenții schimbării. Problemele de implementare țin în cea mai mare măsură de oameni și de voința decidenților. Nici presiunea nu poate fi pusă decât de oameni, până la urmă. Iar așa ne întoarcem la rolul societății civile, al cetățeniei active și la presiunea pe care trebuie să o exercite, prin diferite mijloace, cetățenii acestei țări. Este important să readucem pe agendă aceste teme și să construim o dezbatere pe politici care este transparentă, care este ancorată în interesul public și pornește de la o idee simplă: cum servești cetățeanul și cum îl incluzi, în cele din urmă, în dezbatere.

Putem să vorbim despre lecții învățate din perspectiva consolidării statului de drept? Ce explică progresul Republicii Moldova în această dimensiune? Dezbaterile politice din ultimii ani și toate tentativele de a slăbi și schilodi instituțiile fundamentale din sistemul de justiție arată că statul de drept în Republica Moldova rămâne o țintă. Și, de cele mai multe ori, nu este o țintă a eforturilor de a întări integritatea, a reformei și dorinței de schimbare. Aici, Uniunea Europeană a avut un rol covârșitor și încă îl mai are. Dar UE nu poate face aceasta singură. Pe de o parte, este motorul care împinge reforma în zona justiției, însă, ce e chiar mai important, îi sprijină punctual pe oamenii care doresc să facă schimbări majore în interiorul sistemului și în societatea civilă. UE a pus în spatele acestor oameni un mamut instituțional cu autoritate și credibilitate în sfera statului de drept - de la drepturi fundamentale până la un climat de afaceri just și transparent. Totuși nu putem începe să vedem rezultatele. A fost foarte important cine a condus o anumită instituție. Asta înseamnă că este foarte important să te asiguri că în aceste instituții ajung cei mai potriviți oameni, competenți, integri, motivați, independenți. Componenta de leadership este aici esențială.

Leadership-ul politic este deci extrem de important. Dar este important și ca procurorii, judecătorii, poliția să fie bine pregătiți, buni profesioniști, integri, independenți, nici victime, nici eroi, ci doar niște oameni care își fac bine treaba. Dincolo de nivelul instituțional, este important ca oamenii care sunt în poziții de leadership să nu fie doar accidente fericite ale istoriei, ci să te asiguri că ai un mecanism previzibil și just prin care în sistem ajung oamenii potriviți. În cele din urmă, este nevoie de o cultură instituțională performantă, cu mecanisme, criterii de evaluare și impact vizibile.

Am ajuns în justiție, sub presiunea UE, la un stadiu în care putem să punctăm un sistem care și-a dezvoltat anticorpi la corupție și influență politică? Nu. Și aleg doar un exemplu, deși sunt mai multe: Curtea Supremă de Justiție, o instituție cu o istorie deloc ușoară. S-a aflat permanent sub critici, din lipsă de transparentă, dezinteres pentru unificarea jurisprudenței, apoi prin scandaluri enorme cu rețele de corupție. Încă nu suntem pe punctul în care să rupem cercul vicios, să producem schimbarea la față. Se vede foarte bine cum activitatea Curții nu devine una transparentă, intransigentă și constantă în eforturile sale.

Totuși în sistemul de justiție au intrat mulți magistrați tineri. Îmi pun speranța în magistrații tineri, care au crescut cumva într-o perioadă în care s-a discutat foarte mult despre cât de corupt și incompetent este sistemul judiciar și au această ambiție de a arăta că sistemul nu este așa. Sunt buni profesioniști și vor să facă o carieră curată într-un sistem curat. Ei vor fi următorii anticorpi pe care se poate construi. Mi-ar plăcea totuși să văd mai multe reacții și mai mult activism în sistemul judiciar. Au fost câteva momente-cheie în istoria recentă a altor state în care sistemul judiciar și magistrații aveau niște voci foarte puternice, influențând reforma în justiție. Vocea aceasta era foarte importantă și pentru că funcționa prin presiunea între egali. Iar acest lucru amorsează un lucru foarte important, sentimentul de responsabilizare - atât orizontal, cât și vertical. Prin asociațiile profesionale, cluburile de breaslă etc., există potențialul de a regla comportamente, mai ales în zona etică, dar și în cea a calității profesionale.

Una dintre părțile inedite pe care UE o propune spre discuție este calitatea furnizării de servicii și bunuri publice. Care sunt concluziile la care am ajuns? Dacă ar fi să numesc una dintre problemele esențiale în tot ceea ce înseamnă furnizarea de servicii publice (de la salubritate până la transparentă), este lipsa de concentrare pe cetățean, pe drepturile și nevoile acestuia. Relația dintre cetățeni și politicieni nu este una de responsabilizare. Politicienii nu se simt responsabili față de cetățeni. Fiind un fan al managementului public, îmi place să repet tot timpul ceea ce în Vest se numește customer focus, adică orientare către cetățean. Deși vine din business, în toate teoriile de bună guvernare și de management public se vorbește despre necesitatea de a pune cetățeanul în centrul serviciului public.

De ce există statul, de ce avem contractul social, de ce avem politicieni? La noi această noțiune de servicii publice orientate spre cetățean (citizen-centered) e aproape invizibilă. Este important să reinventăm discuția aceasta și să explorăm modelele instituționale și de management public, care pot funcționa cel mai bine în Republica Moldova. În plus, nu cred că avem o definiție și criterii pentru a evalua calitatea serviciilor și bunurilor publice. Aici este nevoie

de o reformă pe scară largă a filozofiei instituționale și de oameni care să înțeleagă acest lucru. În parte, acest lucru înseamnă reconstrucția circuitului, a fluxului dintre ciclul politic, electoral și cel de politici publice. Pentru că performanța politicului ar trebui să se măsoare în performanța implementării politicilor publice. Tot parte din acest proces este să implice cetățenii în construcția de politici publice. Vorbim despre câteva reparații majore în cultura de management a instituțiilor publice. Dar aici ai nevoie de un motor instituțional care să înceapă procesul pe scară largă, iar pe de altă parte, este nevoie ca societatea civilă să informeze cetățenii, să le arate cum să-și ceară drepturile.

Nu în ultimul rând, am inclus în discuția despre „performanțele” managementului public și companiile de stat. Justificarea acestei alegeri este aceea că acționarii finali ai acestor întreprinderi sunt tot cetățenii Republicii Moldova și că de multe ori interesul public nu e luat în discuție așa cum ar trebui, atunci când se emit soluții pentru acest sector. De asemenea, companiile de stat rămân unul dintre marile capitoare neînchise ale tranziției. Trebuie să găsim soluția de a depăși blocajul mental (dar și cel creat de anumite interese private) care face ca reforma în acest sector să fie atât de întârziată. În definitiv, aceste companii ar putea ajunge să finanțeze, prin câștigurile la buget, serviciile publice menționate mai înainte.

Putem spune că unul dintre rezultatele UE este și conturarea unor principii pe care ar trebui să ne concentrăm, astfel încât, în timp, ele să fie internalizate la nivelul culturii instituționale publice din Republica Moldova? Transparență, responsabilitate, toate sunt instincte ale unei democrații mature, consolidate. Recomandările din cele trei zone transformazionale și care răspund la punctele de presiune au ca elemente comune principiile pe care le-am menționat. Poate că în zona economică ar trebui să vedem mai ușor rezultatele. Modificarea modului în care aceste companii sunt percepute ca actori în piața liberă se construiește pe transparență și profesionalism și aduce beneficii în zona responsabilității, a atractivității și a încrederii investitorilor, dar și a cetățenilor. Discutăm despre aceste principii, însă, cu atât mai mult în zona de administrație publică și de reprezentare politică. Soluțiile propuse vizează introducerea unor mecanisme care să deschidă sectorul public către soluții inovatoare, care de cele mai multe ori se nasc din interacțiunile cu cetățenii, cu organizațiile civice sau cu mediul de afaceri. Cred că nu am înțeles încă suficient de bine la ce scară și în ce moduri inovative se pot folosi soluțiile public-privat în rezolvarea multor probleme în beneficiul cetățenilor.

Chiar dacă schimbările culturale pe care le invoc nu se vor produce peste noapte, ele pot începe cu mici soluții punctuale, care să modifice motivația, așteptările și comportamentele celor din sectorul public. Însă și așteptările cetățenilor, și modul în care le exprimă sunt foarte importante. Și sper că vom vedea schimbări cât mai curând la nivelul mobilizării civice și al conștientizării dreptului de a solicita servicii publice de calitate.

Iar un ultim comentariu cred că merită făcut în privința culturii politice. Cetățeanul nu mai trebuie văzut ca un simplu aparat de vot. Acesta este testul de maturitate al unei democrații: să te muți din zona de democrație electorală în zona de democrație reală, care te provoacă să te gândești cum te porți cu cetățeanul între alegeri. Este o măsură a maturizării, este statul de drept într-un sens larg, adică în ce fel definești relația dintre stat și cetățean.

Cum se poate corecta problema de transparență în Republica Moldova? Avem legi foarte bune. Din păcate, nu există un reflex instituțional în acest sens și nici foarte multă considerație față de nevoia de a informa. Când vorbim despre transparență, nu ne referim doar la disponibilitatea informațiilor publice, ci și la modul în care sunt gestionate, organizate, prezentate. De multe ori, informația e înlocuită cu zgomot. Statele Unite, după cum știți, sunt foarte interesate de problematica transparenței, un exemplu ar fi „Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă.” Există expertiză în acest sens, există și presiune - atât din partea societății civile cât și a comunității oamenilor de afaceri și există și câteva proiecte care vin din zona guvernamentală. Problemele se pot corecta, dacă aceste eforturi se întâlnesc și dacă există repercusiuni concrete pentru cei care nu respectă transparența decizională sau a informațiilor de interes public.

Ce urmează? Urmează ca dialogul UE – Republica Moldova la nivel de analiști și activiști din societatea civilă și nu numai să continue pe temele relevante pentru reformele necesare. Cred că e încă nevoie de presiune, dar și de sprijin, dinăuntru și din afară. E un moment prielnic pentru a menține UE atentă la Republica Moldova, iar UE va continua să urmărească evoluțiile, mai ales în contextul regional în care ne găsim acum. La nivel simbolic, succesul unei tranziții, precum cea a României rămâne esențial pentru regiune și vecinii din Est, dar cred că și pentru partenerii vestici, ca o formă de feedback, dacă vreți. În plus, toate aceste teme de bună guvernare sunt inseparabile de celelalte arii de interes pe care UE le urmărește la nivel regional și în Republica Moldova, cum sunt securitatea energetică sau domeniul cooperării strategice.

Ce implicații pentru Republica Moldova și regiune are recenta pledoarie americană față de importanța statului de drept? Cred însă că evenimentele recente din Ucraina au readus această preocupare în discuție într-o zonă unde acest proiect părea că se apropie de sfârșit. Urmărind dezbaterile și discursurile recente din zona legislativă și executivă din SUA, sunt două mari implicații ale pledoariei pentru statul de drept: în primul rând, este vorba de îngrijorările legate de securitatea regională și vulnerabilitatea unui sistem instituțional slab la tot felul de agresiuni, fie din partea oligarhilor sau a mediei corupte etc. și, în al doilea rând, este vorba despre capacitatea partenerilor SUA din Europa Centrală și de Est de a sprijini eforturile de promovare a stabilității, a valorilor comune, a proiectelor de

dezvoltare a democrației în alte țări sau alte regiuni din lume. Republica Moldova este sau poate fi în acest sens un partener foarte important, însă trebuie să prezinte credibilitate prin propria experiență internă în lupta cu corupția, în soliditatea unor instituții din sistemul de justiție, prin toleranța zero la orice efort de subminare a eforturilor și câștigurilor celor peste 20 de ani de tranziție și consolidare democratică. Dacă, în plan intern, instituțiile sau politicile șchioapătă, cum ne putem aștepta să avem impact în afara granițelor? Ce fel de model de dezvoltare proiectează țara noastră în exterior? Dacă răspundem la aceste întrebări, vom putea să tindem la o poziție de lider în regiune, așa cum nu am reușit să o facem până acum.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere UE - Republica Moldova (Vilnius, 2014).
2. Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă, 2012-2013.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 195 din 04.04.2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2012-2013.
4. Legea cu privire la ratificarea Acordului de Asociere dintre Moldova și UE din 2 iulie 2014.
5. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27.08.1991.

DEMARCAREA INFRAȚIUNII DE RĂPIRE A MINORULUI DE CĂTRE RUDELE APROPIATE (art. 164¹ CP RM), DE RĂPIREA UNEI PERSOANE (art. 164 CP RM)

Valeriu CARAGACEAN,
masterand, Academia de Administrare Publică

Recenzent: **Silvia GORIUC,**
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef Catedră științe juridice, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The human freedom is one of the main values in a modern world, its defence is important therefore that it is stipulated in the laws of the most of all of the democratic countries. Although the kidnapping of a minor have never had a high degree of prominence, within the changing of the social relations, the kidnapping of people got a special attention. In 2009 the legislature has seen as a need to introduce the criminalization distinct through the art. 164¹ the kidnapping of the minors by the closed relatives, distinguishing it from that specified one in the art. 164, c), line (2), when the kidnapping is committed knowingly against a minor by a person other than his closed relative.

Răspunderea pentru răpirea minorului de către rudele apropiate e stabilită la art. 164¹ din Codul penal al Republicii Moldova (în continuare – CP). Această faptă este incriminată într-un articol distinct de art. 164 CP, întrucât răpirea minorului reprezintă un grad ridicat de pericol social, totodată manifestând o desconsiderare în raport cu valorile sociale ca libertatea fizică a persoanei.

Libertatea fizică a persoanei fiind un drept fundamental consacrat în art. 25 din Constituția Republicii Moldova, de asemenea, în Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 1950, proclamând la securitatea persoanei, subliniază că nimeni nu poate fi lipsit de libertatea sa, cu excepția următoarelor cazuri și în conformitate cu procedura prevăzută de lege.

Conform art. 30 din Legea nr. 338 din 15.12.1994 privind drepturile copilului, „statul ia toate măsurile necesare pentru a preveni răpirea, vânzarea și traficul de copii în orice scop și în orice formă.”

Până la modificarea Codului penal, care a intrat în vigoare în 2009, art. 164, alin. (2), lit. c) și art. 164¹ CP, erau incriminate sub aceeași normă juridică. În așa mod, legiuitorul a considerat oportun incriminarea separată a răpirii minorului de către o rudă apropiată și răpirea minorului de către o persoană străină, care nu se află în grad de rudenie cu victima. Astfel, se disting două situații care au un pericol social diferit. Pe de o parte, avem răpirea unui minor de către o persoană străină, și pe de altă parte, avem răpirea minorului de către o rudă apropiată. În conformitate cu prevederile art. 164, alin. (2), lit. c) din același cod, pedeapsa aplicabilă este închisoarea de la 6 la 10 ani.¹ Dacă raliem această pedeapsă la fapta unei persoane străine care răpește un minor, pedeapsa stabilită de acest articol corespunde, în mare parte, pericolului social al acestei fapte. În cel de-al doilea caz, apare o situație puțin diferită, deoarece pericolul social

al răpirii unui minor de părinți, bunică, părinte adoptiv etc., este cu mult mai mic decât în cea din primul caz, și anume – răpirea unui minor de o persoană străină care se pedepsește cu amendă în mărime de până la 300 u. c. sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 6 luni.²

Analizând cele două infracțiuni prevăzute de Codul penal al R. Moldova, observăm existența mai multor asemănări decât deosebiri, însă aceste două infracțiuni diferă după conținutul lor juridic.

Ambele infracțiuni au același obiect juridic generic, cel care constituie relațiile sociale cu privire la libertatea, cinstea și demnitatea persoanei. Prin libertate fizică înțelegem posibilitatea persoanei de a se mișca, de a circula și de a activa după voința proprie, în limitele stabilite de normele juridice.³ Voința apare ca o putere a unui început absolut capabil să efectueze, prin virtuțile sale, orice alegere între solicitări diferite sau contrarii. Prin cinste se înțelege acea calitate morală și acel sentiment al demnității, dreptății și conștiinciozității, care servesc drept călăuză în conduita omului, caracter onest, onestitate, integritate. Demnitate este un termen abstract, care indică calitatea reacțiilor, comportamentului unei persoane, valoarea socială ocrotită prin incriminarea faptelor care aduc atingerile demnității persoanei.

Referitor la obiectul juridic principal, menționăm ca atât în infracțiunea de răpire a unei persoane cât și în infracțiunea de răpire a minorului de către rudele apropiate, îl constituie relațiile sociale cu privire la libertatea fizică a persoanei.

În cazul ambelor fapte, prezența obiectului material: a corpului victimei, ce se atestă atunci când fapta presupune influențarea nemijlocită infracțională asupra corpului victimei. Această ipoteză se atestă atunci când se aplică violența asupra victimei sau când infracțiunea este săvârșită în prezența unor circumstanțe agravante ca, de exemplu, răpirea unei persoane cu cauzarea din imprudență a unei vătămări grave a integrității corporale sau a sănătății ori decesului, art. 164, alin. (3), lit. b). În anumite cazuri, când o cere situația, sunt reliefate calitățile speciale ale victimei: minor, femeie gravidă sau persoană aflată în stare de neputință.

În ambele cazuri, săvârșirea acțiunii prejudiciabile cunoaște, de regulă, următoarele trei etape succesive: capturarea persoanei; luarea și deplasarea acesteia din habitatul său permanent sau provizoriu, adică luarea și deplasarea sa din locul de trai, de muncă, de odihnă, de tratament etc., reținerea persoanei. Ca excepție, reținem doar etapa de reținere a persoanei atunci când acțiunea adiacentă sau ajutătoare, secundară, care însoțește acțiunea principală de răpire, se exprimă în înșelăciune sau abuz de încredere. Victima se deplasează ca și cum benevol către locul reținerii.⁴

În cazul ambelor fapte, în calitate de acțiuni adiacente (ajutătoare), care însoțesc acțiunea de răpire, evoluează alternativ: *violența; amenințarea cu violența; înșelăciunea sau abuzul de încredere; profitarea de imposibilitatea victimei de a se apăra sau de a-și exprima voința.*⁵

Violența se exprimă prin aceea că rezultatul utilizării intenționate sau amenințării deliberate cu forța fizică sau cu puterea contra propriei persoane, contra unei alte persoane sau contra unui grup sau comunitate, care produce sau riscă să producă un traumatism, un deces, un prejudiciu moral, o traumă sau o creanță.⁶ Violența fizică nepericuloasă pentru viață și sănătatea persoanei constă în cauzarea intenționată a leziunilor corporale, care nu au drept urmare dereglarea sănătății sau o pierdere neînsemnată, dar stabilă. În această ordine de idei putem include în acest tip de violență acte ale căror gravitate și intensitate este diferită: tras de păr, arsuri, opărirea cu apă sau ulei fierț, gesturi violente menite să înfricoșeze o persoană, dat cu capul de pereți, ruperea hainelor, obligarea unei persoane să pună mâna pe un cablu electric, electrocutarea etc.

Violența psihică constă într-o amenințare asupra psihicului persoanei sub influența căruia victima nu-și dirijează voința în mod liber și săvârșește o activitate la dorința făptușului.

Amenințarea cu violență se exprimă prin faptul că făptuitorul acționează asupra victimei prin diverse mijloace, acțiuni psihice în scopul de a pune să îndeplinească cerințele stabilite de făptuitor, adică intenția de a face rău pentru a-l intimida sau pentru a obține ceva. Amenințarea trebuie să aibă un caracter real și imediat, ce se poate realiza pe cale verbală, în scris, prin gesturi, prin atitudini, prin acțiuni concludente etc. Înșelăciunea constă în inducerea în eroare a unei persoane prin prezentarea drept adevărate a unor fapte mincinoase în scopul de a obține realizarea răpirii a minorului.

Momentul de consumare este marcat de reținerea victimei, cu privarea deplină de libertate, împotriva voinței acesteia sau neluându-se în seamă voința ei. Excepție de la această regulă este în situația în care victima este răpită prin înșelăciune sau abuz de încredere.

Forma de vinovăție se caracterizează prin intenție directă. Motivele infracțiunii pot fi din răzbunare, gelozie, interesul material, năzuința de a înlesni săvârșirea unei alte infracțiuni, motive huliganice etc.⁷

Examinând legislația altor state, anume a Finlandei, identificăm două situații distincte, unde se face o diferențiere de pedeapsă pentru ambele situații. În cazul răpirii unui minor de sub 15 ani se va aplica închisoarea de la 2 la 10 ani privațiune de libertate, iar în cazul răpirii unui copil de către părinți se va aplica închisoarea de până la 6 luni. În Codul Penal al Finlandei întâlnim două componente de infracțiuni distincte. Părintele se are în vedere ruda apropiată victimei.⁸

În art. 235 din Codul Penal German, se incriminează răpirea minorului care nu este rudă apropiată făptuitorului, de la un părinte, tutore sau curator. Pedeapsa în acest caz este de până la 5 ani privațiune de libertate.⁹

În Codul Penal al Franței cu privire la încălcarea libertății persoanei și stabilirea pedepsei penale pentru răpire,

arestare, detenție ilegală față de un minor sub 15 ani, potrivit art. 224, alin. (1)-(5), se stabilește o pedeapsă cu închisoare pe un termen de la 20 de ani până la detenție pe viață.¹⁰ Potrivit Codului Penal al Spaniei, conform prevederilor art. 163-168, această infracțiune nu reglementează expres răpirea minorului de către părinți sau rude apropiate acestuia, dar conceptul de răpire este înlocuit cu termenul de reținere ilegală și sechestrarea, Titlul VI Delicte împotriva libertății, Capitolul I.¹¹ În cazul Codului Penal al Federației Ruse, în art. 126 observăm, la fel, că nu este expres prevăzută răpirea minorului de către rudele apropiate; art. 126, alin. (2), lit. d) din Codul Penal al Federației Ruse prevede, în cazul răpirii unui minor, închisoare pe un termen de la 6 ani până la 15 ani cu restricție de libertate de până la 2 ani. Deci observăm că, indiferent de subiectul comiterii acestei infracțiuni, persoană străină sau rudă apropiată, care a împlinit vârsta de 14 ani.

Legislația penală elvețiană prevede răpirea împreună cu închisoarea ilegală. La art. 183 din Codul penal al Elveției¹² prevede: cine răpește o persoană folosind violența sau amenințarea cu un truc, va fi condamnat cu până la cinci ani de închisoare. Aceeași pedeapsă implică răpirea unei persoane care nu este în măsură să evalueze natura și consecințele acțiunilor lor, care nu a împlinit vârsta de șaisprezece ani.

Infracțiunea de răpire este relatată specific în Codul penal al Statului Tehas (SUA). Art. 20.03 prevede condițiile apărării care se referă la: a) răpirea persoanei care nu a fost urmată cu agravantele amenințării sau amenințării cu moartea; b) făptuitorul este rudă apropiată victimei; c) unica intenție a făptuitorului este de a stabili un control legal asupra victimei. Infracțiunea de răpire se consideră săvârșită dacă a fost comisă: cu scopul de răscumpărare sau de a fi neremunerat; de a-l folosi în calitate de ostatic; cu vătămări corporale, cu aplicarea violenței sau cu caracter sexual; în scopuri politice.¹³

În conformitate cu legea specială privind răpirea de copii în Anglia, este înțeles ca infracțiunea comisă de către o persoană (de exemplu, că având legături de familie cu copilul), care nu a împlinit vârsta de 16 ani în afara țării fără acordul unui părinte, tutore, orice altă persoană care are drepturi și responsabilități asupra copilului.¹⁴ Practica judiciară demonstrează că cazuri când copilul este luat fără acordul celui alt părinte, sunt extrem de rare. Literatura engleză cunoaște două forme de bază ale răpirii minorului de către un membru al familiei sale și de către o altă persoană terță, ca regulă poate fi răpit în caz de răscumpărare, în scopuri materiale, folosindu-l ca obiect.

În toate cele menționate, revenind la ideile de bază, vom identifica deosebirile dintre răpirea unei persoane (art. 164 CP) și răpirea minorului de către rudele apropiate (art. 164¹ CP).

O primă deosebire dintre aceste două tipuri de infracțiuni ar fi victima. În ceea ce privește victima, conform art. 164 CP, aceasta poate fi orice persoană fizică. Dacă victima are calități speciale, aceasta poate influența asupra calificării faptei. Astfel, calitatea de minor, femeie gravidă sau de persoană aflată în stare de neputință are ca efect agravarea răspunderii penale pentru răpirea unei persoane în baza lit. c), alin. (2), art. 164 CP. Iar în ceea ce privește victima răpirii unui minor de către o rudă apropiată se află în relații de rudenie cu subiectul infracțiunii. Nu poate fi considerată victimă a acestei infracțiuni fratele, sora, nepotul (considerat în raport cu bunicii) sau altă rudă apropiată, dacă făptuitorul acționa în interesul minorului.¹⁵ În legătură cu această idee, menționăm că, în acord cu art. 17 din Legea privind drepturile copilului, minorul separat de un părinte sau de către ambii părinți, care locuiesc în Republica Moldova sau în oricare altă țară, are dreptul să întrețină relații personale și contacte regulate cu cei doi părinți ai săi.¹⁶ În aceeași ordine de idei, în art. 52 Codul Familiei al Republicii Moldova, reglementează că minorul are dreptul să comunice cu părinții, cu bunicii, frații, surorile și cu celelalte rude apropiate. Desfacerea căsătoriei părinților, nulitatea ei sau traiul acestora nu afectează drepturile copilului. În cazul în care părinții au domiciliul separat, copilul are dreptul să comunice cu fiecare dintre ei. Legiuitorul prevede și alte situații când copilul are dreptul să comunice cu fiecare dintre ei, în art. 52, alin. (2), copilul aflat în situații extreme, acestea pot fi diferite ca, de exemplu, reținerea, arestul etc., are dreptul să ia legături cu părinții sau cu alte rude în modul stabilit de lege, dacă nu este posibil de a contacta părinții sau rudele copilului, va fi anunțată imediat autoritatea tutelară.

Cea de-a doua deosebire ar fi vârsta minimă de răspundere penală, ce are o importanță deosebită pentru a putea fi trasă conform legii penale la răspundere. Din alin. (2), art. 21 CP, rezultă că minorul care a împlinit vârsta de 14 ani nu poate fi subiect al infracțiunii. Aceasta înseamnă că, până la atingerea vârstei de 14 ani, din punct de vedere penal, inexistența responsabilității persoanei fizice este absolută și în niciun caz nu se va putea dovedi existența ei. Vârsta generală pentru tragerea la răspundere penală a persoanei fizice este de 16 ani, excepție poate fi în cazurile indicate expres de legea penală în art. 21, alin. (2).

În conformitate cu alin. (4), art. 134 CP, rude apropiate se consideră: părinții în raport cu copiii; înfietorii în raport cu copiii înfiați; frații și surorile în raport cu ceilalți frați/surori; bunicii în raport cu nepoții lor.

Concluzie. În contextul celor expuse, ținând cont de literatura de specialitate, răpirea minorului de către rudele apropiate este examinată în raport cu alte infracțiuni conexe, în scopul de a stabili asemănările și deosebirile, dar, nu în ultimul rând, pentru a clarifica natura juridică a fiecăreia dintre ele. Referindu-ne la latura obiectivă și latura subiectivă, de regulă, răpirea minorului de către rudele apropiate diferă de celelalte infracțiuni conexe prin scopul și modul de realizare. De aceea, în urma identificării deosebirilor, putem afirma că prevederea de la lit. f), alin. (2), art. 145 CP, nu este aplicabilă în cazul omorului săvârșit cu răpirea minorului de către rudele apropiate.

NOTE

- ¹ Codul Penal al Republicii Moldova din 18.04.2002.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, 14.04.2009, art. nr. 164.
- ² Brînză S. Analiza juridico-penală a omorului săvârșit cu răpirea sau luarea persoanei în calitate de ostatic [lit. f), alin. (2), art. 145 al Codului Penal al Republicii Moldova].// „Revista Națională de Drept,” 2009, nr. 5, p. 6.
- ³ Poalelungi M., Dolea I., Vîzdoagă T. Manualul judecătorului pentru cazuri penale, ed. I. Chișinău, 2013, p. 525.
- ⁴ Brînză S., Stati V. Drept penal, partea specială, vol. I. Chișinău: USM, 2011, p. 334.
- ⁵ Brînză S. Analiza juridico-penală a omorului săvârșit cu răpirea sau luarea persoanei în calitate de ostatic [lit. f), alin. (2), art. 145 al Codului Penal al Republicii Moldova]. // „Revista Națională de Drept,” 2009, nr. 5, p. 2-15.
- ⁶ Brînză S., Stati V. Drept penal, partea specială, vol. I. Chișinău: USM, 2011, p. 342.
- ⁷ Onofraș M., Rusu C., Vulpe A. Dicționar uzual al limbii române. Chișinău, „Litera,” 1999.
- ⁸ Codul penal din Thailanda. St.-Petersburg, 2005.
- ⁹ Codul Penal German, 2000, art. 235.
- ¹⁰ Codul Penal al Franței, 2000, art. 224, alin. (1)-(5) .
- ¹¹ Codul Penal al Spaniei. Moscova, 1998, art. 163-168.
- ¹² Codul Penal al Elveției. Moscova, 2000.
- ¹³ Codul Penal al statului Texas. St.-Petersburg, 2006.
- ¹⁴ Legea specială a Marii Britanii privind răpirea copiilor de către părinți.
- ¹⁵ Brînză S., Stati V. Drept penal, partea specială, vol. I. Chișinău: USM, 2011, p. 335.
- ¹⁶ Legea nr. 338 din 15.12.1994, privind drepturile copilului.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13, 02.03.1995, art. nr. 17.

BIBLIOGRAFIE

Acte normative internaționale

1. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la Roma, la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. În vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.
2. Convenția internațională cu privire la drepturile copilului din 20.11.1989 (New York).// „Tratate internaționale,” nr. 1/51, 1998. În vigoare pentru Republica Moldova din 25.02.1993.
3. Convenția de la Haga asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii din 25.10.1980. În vigoare pentru Republica Moldova din 01.06.1998.

Acte normative naționale

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată la 12.08.1994.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, art. 4, 25 și 44.
2. Codul Familiei al Republicii Moldova, adoptat la 26.10.2000.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48 din 26.04.2001, art. 45-50.
3. Codul Penal al Republicii Moldova din 18.04.2002.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 14.04.2009, art. 164-169, 206, 207 și 280.
4. Legea nr. 270 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 07.11.2013. [On-line]: <www.lex.justice.md> (vizitat la 04.04.2013).
5. Legea nr. 338 din 15.12.1994 privind drepturile copilului.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13 din 02.03.1995.

Acte normative ale altor state

1. Codul Penal al Elveției. Moscova, 2000.
2. Codul Penal al Franței. St.-Petersburg, 2002.
3. Codul Penal German. St.-Petersburg, 2000.
4. Codul Penal al Republicii Federale. Moscova, 2000.
5. Codul Penal din Spania. Moscova, 1998.
6. Codul Penal al statului Texas. St.-Petersburg, 2006.
7. Lege specială a Marii Britanii privind răpirea copiilor de către părinți.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации./ РФ. – 1996. – № 25 (с последующими изменениями и дополнениями).

Literatura de specialitate (națională)

1. Brânză S., Stati V. Drept penal, partea specială, vol. I. Chișinău: USM, 2011, p. 317-765.
2. Brânză S. Infrațiuni contra vieții, sănătății, libertății și demnității persoanei. Chișinău: USM, 1999, p. 209-219.
3. Brânză S., Ulianovschi X., Stati V. Drept penal. Partea specială. Chișinău, 2004, p. 541.
4. Poalelungi M., Dolea I., Vîzdoagă T. Manualul judecătorului pentru cauze penale, ed. I. Chișinău, 2013.

Literatura de specialitate (românească și rusă)

1. Hotca M. A. Cod Penal. Comentarii și explicații. București: C. H. Beck, 2007.
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: научно-практический комментарий. / Под ред. В. М. Лебедева. – Москва, 2001, p. 285.
3. Гаухман Л. Д. Квалификация преступлений: закон, теория, практика. // «Законность». – 2002. – № 9.
4. Малинин В. Б., Парфенов А. Ф. Объективная сторона преступления. – С. Пб.: Изд-во юридического ин-та (Санкт-Петербург), 2004, с. 9.
5. Тимейко Г. В. Общее учение об объективной стороне преступления. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1977, с. 6.
6. Хашум Пазих. Диссертация. Ответственность за похищение человека. Москва, 2008, с. 94.

Articole publicate în culegeri naționale și ale altor state

1. Brânză S. Unele reflecții asupra apărării penale a libertății persoanei împotriva infracțiunii de răpire a unei persoane (art. 164 CP al RM). // „Revista Națională de Drept”, 2007, nr. 1, pag. 8-14.
2. Brânză S., Stati V. Delimitarea traficului de finite umane și a traficului de copii de infracțiunile conexe. // „Revista Institutului Justiției”, 2008, nr. 4, p. 32-40.

CONOTAȚII TEORETICO-PRACTICE PRIVIND PROVOCAREA LA ACTE DE CORUPȚIE

Gheorghe RENIȚĂ,
masterand, Universitatea de Stat din Moldova

Conducător științific: Sergiu BRÂNZĂ,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The present analysis is based on the problems of provocation to acts of corruption, taking into account the legal framework, the doctrine and the practice of European Court of Human Rights. It outlines that the activity of provocation to acts of corruption must involve concrete forms of instigation, susceptible to generate under intellectual aspect, the taking of the decision to commit the offence. Also, it points out the fact that provocation may consist of: insistently favours, false promises, repeated requests, based on personal sympathies, threats, etc. Not least, is released the conclusion that the under cover activity does not contradict with the right to a fair trial and the existence of clear, sufficient and adequate procedural guarantees applied by the state's agents or private persons which act under the surveillance of the state's agents is considered as „outside the instigation.”

Corupția constituie un atac pe „inima statului.” [1] De aceea, este imperioasă „curățarea” sitemului public de persoanele corupte, care înveninează relațiile sociale și sădesc neîncredere în instituțiile publice. Însă jurisprudența în materie relevă dificultăți de probare a infracțiunilor de corupție, dificultăți explicabile prin natura infracțiunilor, având în vedere că acestea implică, de regulă, doi autori distincți – corupt și corupător – a două infracțiuni diferite, persoane care, în esență, nu au interesul să divulge fapta, când folosul este transmis pentru o activitate ilegală, aducând un prejudiciu intereselor societății.

Faptele sunt desfășurate în unele cazuri în timp îndelungat, trebuie reconstituite, intervenind și problematica valorii probatorii a declarațiilor martorilor, care în această materie sunt, de regulă, probe indirecte, iar împrejurările dovedite cu aceste depoziții sunt fapte probatorii, și nu fapte principale. Din această optică, s-au cristalizat diferite procedee, *inter alia*, și infiltrarea agenților (investigatorilor) sub acoperire, pentru curmarea faptelor ilegale. Totuși nu de puține ori, aceștia (investigatorii sub acoperire) depășesc mănunchiul de atribuții acordat de lege și

„provoacă” comiterea de infracțiuni. Așa fiind, *infra*, ne propunem să țărnuim problematica provocării la acte de corupție.

Ab initio, consemnăm că, în acord cu alin. (6), art. 30 al Legii privind activitatea specială de investigații, adoptate de Parlamentul Republicii Moldova la 29.03.2012, [5] „investigatorului sub acoperire i se interzice să provoace comiterea de infracțiuni.” Dar, ce înseamnă provocarea infracțiunii, în general, și a actelor de corupție în special? Pentru a profila un răspuns temeinic, vom face apel la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare – CtEDO), care este destul de bogată în această materie.

Din motive firești, vom debuta analiza cu o cauză contra țării noastre. Astfel, în speța *Sandu versus Republica Moldova*, [2] CtEDO a reținut că, potrivit procuraturii, o persoană privată (C.) a intrat în biroul reclamantului și i s-a cerut remunerație ilicită pentru accelerarea procesului de perfectare a certificatului de vaccinare pentru câinele său. Urmare a plângerii depuse de către C., agenții statului au organizat cea de-a doua vizită la biroul reclamantului pentru a demonstra săvârșirea infracțiunii de corupere pasivă. Întrucât agenții statului nu au fost implicați direct, prezenta cauză nu vizează activitatea sub acoperire, dar mai degrabă activitatea unei persoane private, care a acționat sub îndrumarea agenților statului.

CtEDO a reiterat că, în cazul în care implicarea agenților statului se limitează la asistarea unei persoane private la înregistrarea săvârșirii unei acțiuni ilegale de către o altă persoană privată, factorul determinant rămâne a fi comportamentul celor două persoane. Prin urmare, întrucât reclamantul l-a acuzat pe C. de provocare la săvârșirea infracțiunii, este necesar de examinat modul în care instanțele judecătorești naționale au apreciat comportamentul lui C. în prezenta cauză. La acest aspect, CtEDO a notat că reclamantul a invocat în fața instanțelor judecătorești naționale că C. nu a avut niciodată un câine. Prin urmare, el nu a avut niciun temei de a intra în biroul reclamantului și de a solicita un certificat de vaccinare. Pașaportul animalului care a fost anexat la dosar se referă la un câine de rasă diferită decât cea indicată inițial de către C. în plângerea sa depusă la organul de urmărire penală. Mai mult, potrivit reclamantului, documentul respectiv se referea la un câine care aparținea unei alte persoane și nu lui C., lucru care nu a fost disputat de Guvern.

În opinia CtEDO, neconcordanțele enumerate dintre versiunea evenimentelor descrise de către C. și probele obiective (documentele câinelui) disponibile la momentul luării deciziei de a înregistra actul de luare a remunerației ilicite de către reclamant, ar fi trebuit să determine agenții statului să aibă îndoieli legitime sau, cel puțin, să conducă la o verificare mai detaliată a veridicității plângerii și a motivelor inerente ei. Într-adevăr, dacă C. a furnizat oamenilor legii informații false privind existența unui câine și necesitatea de a obține documentele relevante, atunci credibilitatea acestuia ar fi creat suspiciuni, în momentul în care acesta a susținut că reclamantul i-ar fi solicitat remunerație ilicită. Instanțele judecătorești naționale, la rândul lor, ar fi trebuit să efectueze o analiză minuțioasă a acestor incongruențe și a modului în care au reacționat agenții statului la ele.

CtEDO a accentuat că reclamantul a invocat aceste argumente în fața instanțelor judecătorești naționale, acuzându-l pe C. de provocare la corupere pasivă cu ajutorul agenților statului. În această situație, „ține de obligația procuraturii de a demonstra faptul că nu a existat o provocare, dacă alegațiile inculpatului nu sunt în totalitate neverosimile. În absența unor asemenea dovezi, este obligația autorităților judiciare să examineze circumstanțele cauzei și să întreprindă acțiunile necesare pentru stabilirea adevărului în vederea determinării dacă a fost sau nu vreo provocare.” Cu toate acestea, chiar dacă au analizat aceste argumente, care după cum s-a menționat nu erau total lipsite de temei, toate cele trei niveluri de instanțe judecătorești s-au bazat pe versiunea evenimentelor confirmate de către C. și pe faptul că reclamantul a acceptat conștient remunerația ilicită, ceea ce a fost demonstrat prin faptul că acesta a scos banii din buzunar. În alți termeni, deși reclamantul în mod expres a pus în discuție credibilitatea lui C., instanțele de judecată s-au bazat, pur și simplu, doar pe declarațiile lui C., fără a examina credibilitatea lui și posibilitatea provocării de către C. a reclamantului la corupere pasivă din careva motive ascunse.

De asemenea, CtEDO a reliefat că nu a existat nicio prezumție că reclamantul a fost anterior implicat în careva activități infracționale. Nu au existat nici dovezi că el era predispus la comiterea infracțiunilor. Argumentul Guvernului că agenții statului nu puteau să pornească o urmărire penală împotriva reclamantului până la administrarea probelor că el, într-adevăr, a săvârșit o infracțiune nu face decât să confirme aceasta.

În lumina celor expuse, CtEDO a concluzionat că instanțele judecătorești naționale au omis să aprecieze corespunzător dacă acțiunile lui C., care a acționat din partea agenților statului, au avut efectul de a-l provoca pe reclamant la săvârșirea infracțiunii pentru ce a fost ulterior condamnat sau dacă au existat careva indicii că infracțiunea ar fi fost comisă fără această provocare. Deși în prezenta cauză instanțele judecătorești naționale au avut temei să bănuiască că a avut loc o provocare, acestea nu au apreciat elementele de fapt și de drept relevante care ar fi putut să le ajute să distingă provocarea de la o formă legală a unei activități de investigații. Călăuzindu-se de cele conturate *supra* și utilizarea probelor administrate prin implicarea activă a lui C. sub ghidarea agenților statului pentru a justifica condamnarea reclamantului, au privat pe acesta din urmă de un proces echitabil, astfel cum prevede art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare – CEDO).

Pe cale de consecință, a fost sfidat art. 6, §1 din CEDO.

O altă cauză recentă, ilustrativă pentru studiul nostru, este *Nosko și Nefedov versus Federația Rusă*. [3] În speță, recla-

manții au fost condamnați pentru luare de mită și complicitate de luare de mită, întrucât au eliberat certificate medicale false contra unei remunerații ilicite. Reclamantii au fost vizați în cadrul activităților sub acoperire, și anume învinuiți de infracțiunea – luare de mită. Detaliile faptice ale activităților sub acoperire nu sunt în contradicție și reclamantii au recunoscut că au primit bani în schimbul promisiunilor de a executa anumite servicii. Cu toate acestea, reclamantii au contestat poziția Guvernului cu privire la motivele activităților sub acoperire și a circumstanțelor în care acest fapt a avut loc. În special, ei au susținut că au acceptat bani doar pentru că agenții statului i-au instigat să facă acest lucru, însă după susținerile lor, ei nu ar fi făcut acest fapt.

La caz, CtEDO a recunoscut, în general, că ridicarea nivelului criminalității organizate și a dificultăților întâmpinate de către organele de aplicare a legii în detectarea și investigarea infracțiunilor a justificat faptul întreprinderii măsurilor corespunzătoare. De asemenea, a difuzat că organul de anchetă din ce în ce mai mult trebuie să facă uz de agenți sub acoperire, informatori sub acoperire, în special în combaterea crimei organizate și a corupției. CtEDO a ancorat că activitățile sub acoperire în sine nu vin în contradicție cu dreptul la un proces echitabil și că prezența de garanții procedurale clare, adecvate și suficiente, aplicate de agenții statului, sunt admise, „în afară de instigare.”

În special, CtEDO a oglindit că, utilizarea ulterioară a unor astfel de surse de către instanța de judecată pentru a găsi o condamnare este o chestiune diferită și este acceptabilă numai dacă există o procedură clară și previzibilă de autorizare, punerea în aplicare și supravegherea măsurilor de investigație.

În plus, CtEDO a reiterat că, stabilește dacă procedura în ansamblu, inclusiv modul în care au fost administrate probele, a fost echitabilă. Pe cale de consecință, în cazul în care dovezile principale provin de la activități sub acoperire, autoritățile trebuie să poată demonstra că au avut motive întemeiate de organizare și planificare a acestor activități. Organul de anchetă trebuie să fie în posesia unui act concret și obiectiv care să demonstreze că au fost luate primele măsuri pentru a comite acțiuni ce constituie infracțiunea pentru care reclamantul este ulterior urmărit penal. CtEDO a statuat că orice informație invocată de către autorități trebuie să fie verificabilă și că interesul public nu poate justifica folosirea probelor obținute ca rezultat al incitării, făcând acest lucru ar putea expune acuzatul la riscul de a fi lipsit definitiv de un proces echitabil încă de la început.

În alt registru, CtEDO a mai observat în jurisprudența sa că operațiunile sub acoperire trebuie să fie realizate într-un mod pasiv, în esență, fără nicio presiune asupra reclamantilor de a comite infracțiunea, prin mijloace cum ar fi luarea inițiativei de a contacta reclamantul, fapt care l-a determinat insistent, promisiune de câștig financiar sau apel la sentimentul de compasiune a reclamantului.

În cele din urmă, CtEDO a tangențiat că instanțele naționale au obligația de a examina cazul printr-o procedură contradictorie, aprofundată, cuprinzătoare și convingătoare, cu aplicarea probei cu privire la urmărirea penală și de a demonstra că nu a existat nicio instigare. Domeniul de aplicare a controlului jurisdicțional trebuie să includă motivele pentru care a fost planificată activitatea sub acoperire, gradul de implicare a agenților statului în derularea mecanismului infracțional și natura incitării sau presiunea la care reclamantul a fost supus. În ceea ce privește Rusia, în special, CtEDO a constatat că instanțele judecătorești naționale au competența de a examina aceste motive, și anume în conformitate cu procedura de excludere a probelor.

CtEDO a etalat că legislația rusă nu are totuși mecanisme adecvate de control și supraveghere, activitățile sub acoperire fiind lăsate la discreția exclusivă a agenților statului, așa cum s-a întâmplat în cele două cazuri analizate mai sus. În timp ce Curtea a recunoscut că supravegherea judiciară ar fi o măsură de siguranță adecvată pentru activitățile sub acoperire, se constată că, în scopul de a exercita un control judiciar, în practică, instanțele de judecată au nevoie de acces la elemente de fapt suficiente pentru clarificarea circumstanțelor care au condus la efectuarea unei activități sub acoperire.

Ghidându-se de aceste rațiuni, CtEDO a conchis că procedura penală împotriva reclamantilor era incompatibilă cu noțiunea de proces echitabil.

Prin prisma acestor cauze (a CtEDO), se degajă concluzia că activitatea de provocare la acte de corupere trebuie să implice forme concrete de instigare, susceptibile de a genera sub aspect intelectual luarea unei decizii de a comite infracțiunea. În alți termeni, este necesară inocularea, „implantarea” în conștient de către agenții provocatori, deliberarea și luarea rezoluției infracționale fiind dată de suma actelor de corupere intelective și volitive exercitate asupra acestora de activitatea de provocare. Provocarea poate consta în: rugăminți insistente, promisiuni false, solicitări repetate bazate pe simpatii personale, amenințări etc.

Per a contrario, decelăm că, în doctrina juridică s-a cimentat teza, potrivit căreia metoda de „provocare,” care poate fi numită operațiune de tip „întepătură” sau „testul de integritate,” „experiment de integritate,” presupune crearea unei situații artificiale sau a unei împrejurări, care are drept scop verificarea integrității (onestității) subiectului testat. Subiectul are libertatea completă de a acționa sau de a omite acțiunea, în conformitate cu prevederile legii. Simpla oferire a posibilității de a săvârși infracțiunea subiectului anchetei nu reprezintă determinarea la săvârșirea infracțiunii. Inducerea sau încurajarea la săvârșirea infracțiunii presupune inducerea sau încurajarea activă. Conduita care oferă doar posibilitatea persoanei de a săvârși infracțiunea constituie o metodă de verificare a onestității funcționarului. [6] Sub acest val, gândim că această metodă poate cu ușurință aluneca în arbitrar. De aceea, privim cu reticență acest concept.

Schimbând vectorul investigației, decretăm că provocarea la acte de corupție reprezintă o sfidare a drepturilor și li-

bertăților fundamentale. O astfel de activitate (provocarea) aduce mai mult deservicii decât beneficii înfăptuirii și justeței procesului penal. Pe această linie de gândire, s-a sugerat de a fi incriminată într-un articol aparte fapta de provocare la acte de corupere, potrivit căruia infracțiunea ar putea fi considerată consumată din momentul în care provocatorul a încercat să transmită careva valori. [7]

În ce ne privește, considerăm că administrarea echitabilă a probelor, ca parte a dreptului la un proces echitabil, ocupă un loc preeminent într-o societate democratică și nu poate fi „sacrificată” în favoarea eficienței luptei împotriva corupției.

În încheiere, subscriem la concluzia creionată de Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova în Hotărârea explicativă din 22.12.2014, potrivit căreia, persistă provocarea la acte de corupere, dacă sunt întrunite următoarele condiții cumulative:

- acțiunea presupusă ca act de corupere tinde să fie probată prin solicitarea care provine de la o persoană ce avea sarcina să descopere infracțiunea sau când există o determinare directă la comiterea unui act de corupere din partea unui denunțator;

- lipsesc indicii obiectivi că fapta ar fi fost savârșită fără această intervenție (în special, nu au fost realizate acte de pregătire, ba mai mult ca atât, persoana nu a fost dispusă să comită acte de corupere înainte de contactul cu agenții statului sau, după caz, cu persoane private care acționează sub supravegherea agenților statului);

- nu există suspiciuni obiective că persoana ar fi implicată în acte de corupție înainte de implicarea agenților statului sau, după caz, a persoanelor private care acționează sub supravegherea agenților statului. [3]

BIBLIOGRAFIE

1. Albrecht Hans-Joerg. Corruption and Corruption Control: An Introduction.// „Freedom from Fear,” no. 4, 2009, p. 2-3.
2. Case of Sandu versus The Republic of Moldova.// „Judgment” of 11 February 2014. [On-line]: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-140773>> (accesat la 27.02.2015).
3. Case of Nosko and Nefedov versus Russia.// „Judgment” of 30 October 2014. [On-line]: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147441>> (accesat la 27.02.2015).
4. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție,” nr. 11 din 22.12.2014. [On-line]: <http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=195> (accesat la 27.02.2015).
5. Legea privind activitatea specială de investigații, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 27.03.2012.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 113-118, 2012.
6. Nastas Ion. Aprecieria juridică a faptei de primire de către o persoană cu funcție de răspundere a remunerației ilicite, în cazul lipsei scopului prevăzut de art. 325 CP RM.// „Revista Națională de Drept,” nr. 4, 2006, p. 76-78.
7. Țurcan Ion. Provocarea coruperii pasive.// „Revista Națională de Drept,” nr. 9, 2009, p. 48-52.

ATELIERUL nr. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

TENDINȚELE IMPLEMENTĂRII SISTEMELOR INFORMAȚIONALE ÎN MEDICINĂ

Emil CIOBANU,
*doctor habilitat în științe medicale, conferențiar universitar,
masterand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The Medical Systems information is a set by of organization components such as people, of data transmission systems, hardware, the software, algorithms and procedures, in interaction, that ensures the collection, transmission, storage, processing and visualization of information electronically in order to solve the complex problems tracking of patients and healthcare service management.

Sistemul informațional este definit ca un grup de procese legate între ele, puse în aplicare pentru a ajuta la consolidarea eficienței și eficacității unei organizații, în desfășurarea funcțiilor și atingerii obiectivelor sale. [1]

Sistemul informațional medical este un ansamblu organizatoric de elemente cum sunt: persoane, sisteme de transmisie a datelor, hardware, software, algoritmi și proceduri, aflate în interacțiune, care asigură colectarea, transmiterea, centralizarea, stocarea, prelucrarea și vizualizarea informațiilor pe cale electronică în scopul soluționării problemelor complexe de urmărire a pacienților și de dirijare a serviciilor de sănătate.

Sistemul informatic este totalitatea mijloacelor hardware și software utilizate pentru culegerea, gestiunea, prelucrarea și transmiterea automată a datelor și informațiilor din cadrul sistemului informațional.

Sistemul informatic integrat cuprinde cvasitotalitatea informațiilor din sistemul informațional al unei instituții medicale.

Sistemul suport de decizii este un sistem de aplicații informatice care asigură utilizatorii cu informații orientate pe decizii, adică cu informații referitoare la diverse situații care pot apărea în luarea deciziilor. [2]

Într-un SIM sunt implicați, în mod direct sau indirect, o suită de factori spitalicești cum sunt: pacienții, personalul administrativ, personalul de îngrijire: medicii, asistentele medicale, infirmierele, farmaciștii, biologii, specialiștii în inginerie biomedicală etc., dar și factori extraspitalicești cum sunt: ministerele, organismele ministeriale, institutele de cercetare, industria, mediile de informație.

Pentru realizarea unui bun management, este important de a proiecta și dezvolta un SIM specializat pe două direcții clare de activitate și anume: una cu caracter economic în scopul determinării costurilor pe pacient și a doua – cu caracter medical, zonă cu un larg spectru de interes, dar și un mare consumator de resurse. Beneficiile aduse de un SIM sunt evidente: un sistem de management și luare a deciziilor este un instrument indispensabil în administrarea informației și, totodată, o soluție eficientă pentru sporirea calității, înlăturarea erorilor și întârzierilor, eficientizarea actului medical și a activităților economice. [3]

Din punct de vedere profesional, sistemul facilitează: colectarea datelor medico-statistice primare; posedarea, în termeni reali, a informației despre structura morbidității spitalicești, istoricul bolii și dinamica acestuia, totalitatea întâlnirilor medic-pacient; confidențialitatea și securizarea datelor pe tot parcursul gestionării informației. Suportul informatic permite delimitarea necesară și productivă între conținutul activității medicilor de diferite specialități și dimensionarea concretă a activității cabinetelor consultative. Prin evaluarea informațiilor înregistrate sunt stabilite procedurile ce se pot efectua în cabinet, procedurile de trimitere la alți specialiști și procedurile de trimitere spre laboratoarele de analize. Prin aceleași mijloace moderne pot fi stabilite topurile diagnosticelor privind cele mai multe proceduri practicate, frecvența pe grupuri de vârstă a diferitelor afecțiuni etc. Comparativ cu sistemul actual

de colectare a datelor, depășit moral și fizic, posibilitățile de prelucrare și combinare a datelor sunt, practic, nelimitate, deschizând, fără restricție, câmpul activității inteligenței inventive, cercetării științifice în varii direcții.

Unul dintre avantajele principale directe și cele mai atrăgătoare ale SIM este reducerea volumului de muncă a lucrătorilor medicali prin micșorarea timpului destinat pentru realizarea anumitor sarcini predefinite (de exemplu, timpul necesar pentru documentare), fapt care permite majorarea timpului necesar pentru îngrijirea pacientului și, ca rezultat, spori calității serviciilor medicale. [4]

SIM influențează esențial atât procesul de dirijare a instituției, în general, cât și activitatea eficientă a organelor de conducere și a subdiviziunilor, în particular. Informațiile oferite în timp real sunt oportune, corecte, importante și utile pentru managerii de nivel superior, pentru fundamentarea deciziilor, atingerea obiectivelor și pentru exercitarea unui control managerial eficient. Astfel, SIM permite accesarea rapidă și confidențialitatea tuturor datelor referitoare la pacienți, îmbunătățirea fluxului informațional intern, accesul securizat din exteriorul unității sanitare la informațiile acestora și îndeplinește funcțiile de prevedere, de interpretare, de prelucrare, de diagnostică, de instruire, de proiectare și de control.

O altă direcție a SIM este Telemedicina, conform definiției Organizației Mondiale a Sănătății, este metoda de oferire a serviciilor medicale acolo, unde distanța este factor critic. Situată în cadrul mai larg al teleasistenței medicale, definită încă din 1978 ca „totalitatea sistemelor care ajută îngrijirea sănătății prin schimbul cât mai eficient de informație medicală”, telemedicina se constituie ca un sistem integrat de îngrijire a sănătății și anume asistență medicală plus educație, bazat pe resurse tehnologice, organizaționale și/sau sistemice, care tot este implementată mai activ în activitatea medicală. Având numeroase definiții formale, telemedicina constă, în esență, în utilizarea semnalelor electronice, a tehnologiei informației și a telecomunicațiilor pentru a transfera informațiile medicale de la un sistem la altul.

La fel SIM este o soluție informatică complexă, de tip modular, acoperind întreaga activitate a unei unități sanitare moderne cum sunt: spitalul sau policlinica. Modulele de bază, caracteristicile și funcționalitățile principale ale unui SIM sunt următoarele. [27, p. 38]

1. Modulul *Birou internări, Secții, Sală de operație, Ambulator de specialitate* acoperă toate activitățile desfășurate în diversele locații de primire a pacienților în spital/policlinică, unități primiri urgențe, gărzi, biroul de internare, cabinete ambulator de specialitate, cabinete de stomatologie, secții, permițând culegerea diverselor date despre pacient, într-o bază de date unică, indiferent de locația de unde sunt culese acestea.

În baza de date se generează un dosar electronic al pacientului nou, care conține toate detaliile legate de prezentările și internările acestui pacient în unitatea sanitară, sau o prezentare nouă a unui pacient care a mai fost în unitatea sanitară respectivă cu reactualizarea dosarului electronic gestionat de sistemul informațional cu noile informații. Dosarul electronic al pacientului reduce incertitudinea, oferind o accesibilitate, acuratețe și exhaustivitate mai mare a informațiilor clinice, comparativ cu fișele medicale pe suport de hârtie. [4]

Modulul dispune și de un set de rapoarte, din care pot fi tipărite sau exportate, în diverse formate, rapoarte de activitate pe diverse compartimente de primire, pe medici, rapoarte de consumuri, rapoarte pe proceduri efectuate etc.

2. Modulul *Laborator* este soluția de informatizare și automatizare a laboratorului din spital/policlinică. Programul permite atât conectarea și recepționarea rezultatelor de la analizoare cât și urmărirea întregului flux al pacienților.

3. Modulul *Farmacie* realizează informatizarea tuturor activităților desfășurate în cadrul farmaciilor cu circuit închis ale spitalului și policlinicii. Este necesară gestiunea cantitativ-valorică a medicamentelor din farmacie. La fel ca și modulul *Laborator*, modulul *Farmacie* trebuie integrat cu celelalte module ale sistemului informațional, ținând cont de cererea de medicamente pe secții/cabinete către farmacie în baza bonurilor de comandă. Eliberarea medicamentelor se face cantitativ-valoric pe secție sau pe pacient, stocurile farmaciei reactualizându-se într-un proces continuu. [4]

4. Modulul *Imagistică medicală* permite urmărirea activităților desfășurate în cadrul acestor compartimente, precum și a consumului de materiale. Toate rezultatele sunt atașate în foaia electronică și în istoricul medical al pacientului, acestea putând fi vizualizate din diversele locații ale spitalului. [4]

5. Modulul *Statistică și Rapoarte Medicale*. Fiecare modul dispune de rapoarte specifice. Totuși de la anumite stații de lucru, pe baza unei parole cu acces de administrator, se vor pot obține toate rapoartele specifice activităților din spital: raport prezentări și examinări, foaia de mișcare, centralizator de mișcări, foaia de alimentație, rapoarte de activități pe departamente, rapoarte legate de numărul de examinări, rapoarte legate de asigurarea medicală, durata medie de spitalizare etc.

6. Modulul *Decont de cheltuieli pe pacient*. Toate serviciile medicale, de care a beneficiat pacientul pe parcursul episodului de tratament, sunt strânse și evidențiate într-un decont de cheltuieli, împărțite în următoarele categorii: [4]

- proceduri medicale, inclusiv investigațiile radiologice, efectuate pacientului pe durata spitalizării;
- analizele medicale efectuate pacientului pe durata spitalizării;

- medicamentele administrate pacientului pe durata spitalizării, împreună cu prețul lor de achiziție preluat din gestiunea farmaciei;

- materialele sanitare consumate pentru pacientul respectiv pe durata spitalizării. Ele sunt prescrise pe bază de foaie de observație pentru pacienții internați pe secții sau pe bază de rețete pentru pacienții examinați în cabinetele de specialitate;

- servicii de cazare, se definesc tipurile de cazare pentru internările în secțiile spitalului. Pentru acestea, se trece prețul definit pe zi de spital și/sau prețul definit de compania de asigurări și pe perioada de spitalizare;

- servicii de masă, se definesc regimuri de masă cu prețul pe zi stabilit de spital și/sau cel prevăzut de compania de asigurări și pe perioada de spitalizare.

Aplicația software, destinată evidenței lucrului medicilor de familie, permite realizarea gestiunii electronice a pacienților și a întregii activități medicale desfășurate de personalul cabinetului. Din punct de vedere funcțional, un astfel de sistem conține următoarele module și funcționalități: [4, p. 37]

Modulul Registre asigură evidența registrelor pacienților: registru copii, adulți, gravide, cronici etc.

Modulul Planificări asigură evidența electronică eficientă a programărilor în cabinetul medical: gestiunea se efectuează pe ore/zile/săptămâni/luni și pe fiecare medic în parte.

Modulul Rapoarte asigură transferul datelor către instituțiile superioare ierarhic și regăsirea informațiilor după diverse criterii, în forme standard, impuse de legislație, precum și personalizate în funcție de necesități.

Modulul de Integrare asigură comunicarea cu instituțiile ierarhice, exportul datelor medicale despre pacienți către alți medici de familie sau importul datelor pacienților veniți de la alt medic de familie.

Modulul Nomenclatoare asigură suportul funcțional pentru celelalte module prin gestiunea informațiilor de bază la nivelul aplicației: localități, străzi, servicii și grupuri de servicii, categorii de asigurați și grupuri de vârstă, specialități medicale.

Așadar, un SIM eficient trebuie să asigure: automatizarea fluxului de documente și susținerea informațională a instituției medicale, crearea bazelor de date și cunoștințelor medicale, automatizarea procesului curativ-diagnostic, tehnologii de telemedicină, prestarea serviciilor medicale cu aplicarea tehnologiilor complicate și unice, aplicarea tehnologiilor informaționale în educația medicală, suport în planificarea și gestionarea resurselor și a activității clinice.

BIBLIOGRAFIE

1. Catwell L. Information technology (IT) system users must be allowed to decide on the future direction of major national IT initiatives. But the task of redistributing power equally amongst stakeholders will not be an easy one.// „Informatics in Primary Care,” 2009, vol. 17, p. 1-4.
2. Chaudhry B., Wang J., Wu S. et al. Systematic Review: Impact of Health Information Technology on Quality, Efficiency, and Cost of Medical Care.// „Ann. Intern. Med.,” 2006, vol. 144, no. 10; p. 52; p. 41; p. 74.
3. Uncuța A. Estimarea percepției lucrătorilor medicali privind eficiența aplicării Sistemului informațional medical integrat.// „Buletinul AȘM. Științe Medicale,” 2011, nr. 1, p. 12; p. 24; p. 42; p. 54.
4. Uncuța A. Experiența internațională în aplicarea sistemelor informaționale medicale.// „Sănătate publică, economie și management în medicină,” 2009, nr. 1, p. 36-39.

MANAGEMENTUL PUBLIC ȘI POLITICILE DE ECONOMIE EXTERNĂ ALE COLECTIVITĂȚILOR LOCALE

Oleg BUGA,
doctor habilitat în economie, profesor universitar,
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

SUMMARY

This thesis is a study of national tourism fund and features of tourism development in Moldova. In making this study we used a large variety of statistical and cartographic materials.

This paper was prepared based on materials from home and abroad, remarked thesis argues main measures and strategies for sustainable development of tourism industry in Moldova.

După cum se știe, managementul public a devenit în ultimul timp un domeniu important de studiere și predare în două comunități economice: administrația publică și politicile publice.

În practică, domeniul intelectual al managementului public este împărțit. Or funcționarii executivi aleși reprezintă domeniul unei comunități specializate de cercetători, în mare parte în cadrul disciplinei numite știință politică, care este axată mai mult asupra președintelui și poate, mai rar, asupra președinților de raioane sau primari.

Funcționarii executivi numiți au ajuns să reprezinte domeniul cercetătorilor în cadrul unor programe de analiză a politicilor publice și managementului.

Trebuie să fim de acord că pentru toate domeniile, pentru toate categoriile de funcționare pentru managementul public general, este importantă politica de comunicare și, mai ales, politica de comunicare a colectivităților locale. Or, comunicarea colectivităților locale reprezintă tocmai instrumentul care însoțește politicile instituționale locale manageriale contribuind la materializarea acestora face cunoscută ca acțiunea administrativă determină nevoile și dorințele nevoilor membrilor colectivității. Suntem de părere, că numai în aceste condiții este posibilă consolidarea democrației la nivel local, care ar permite executarea drepturilor și îndeplinirea îndatoririlor de către cetățeni, precum și satisfacerea intereselor colective. Menționăm din start, că comunicarea se caracterizează printr-o multitudine de forme, de fapt ca domeniul comunicării. Rămânem la ideea, că comunicarea este, în primul rând, un schimb de informații între o organizație sau o colectivitate, în calitate de emițători și unul sau câțiva receptori, oricare ar fi modalitatea prin care se realizează acest schimb.

Odată cu intensificarea proceselor de democratizare, de globalizare și deschidere spre comunități din afară, crește importanța comunicării externe a colectivităților locale. Până la urmă, este greu să se efectueze delimitarea totală între comunicarea internă și cea externă, or eficiența comunicării externe depinde de rezultatele comunicării interne.

Determinarea unor obiective precise și a unor priorități nu este suficientă pentru realizarea unei comunicări publice teritoriale eficiente. În continuare, alegerea unor tehnici, a unor metode specifice, determinarea acțiunilor concrete ce urmează a fi realizate sunt indispensabile pentru atingerea obiectivelor stabilite. Aceste tehnici, metode, acțiuni de comunicare urmăresc să explice sensul demersurilor întreprinse de colectivitatea teritorială pentru a permite celor vizați să opereze o judecată de valoare cu privire la proiectele ce le sunt propuse. În acest sens, comunicarea publică locală este indisolubil legată de politica de ansamblu a colectivității, integrându-se într-o logică globală de acțiune. De aceea, tehnicile, metodele, acțiunile de comunicare pentru a fi eficiente trebuie să se înscrie, la rândul lor, într-o globalitate care are în vedere definirea unei strategii și a unui plan de comunicare. Aceste două componente alcătuiesc politica de comunicare a unei colectivități teritoriale.

Într-un sens larg, noțiunea de politică desemnează un ansamblu de acțiuni coordonate în vederea atingerii unui sau mai multor obiective. Ca politică publică, comunicarea permite punerea în valoare a demersurilor și a realizărilor colectivității, prezintă și explică deciziile adoptate de către instituțiile publice locale. În acest context, politica de comunicare însoțește celelalte politici publice locale (în domeniul economic, social, al amenajării teritoriului), atribuindu-le majorității politice aflate la conducerea colectivității. Îndeplinind acest rol, politica de comunicare a colectivităților teritoriale se distinge de celelalte politici publice locale care nu prezintă această originalitate.

Strategia de comunicare se stabilește pornind de la proiectele care constituie programul politic al aleșilor locali. Așadar, comunicarea însoțește proiectele colectivității contribuind la realizarea acestora, atribuindu-le o anumită semnificație. Înainte de alegerea tehnicilor de comunicare și a mijloacelor concrete de transmitere a mesajelor, definirea unei strategii de comunicare permite o încadrare globală a ansamblului acțiunilor de comunicare, acordându-se o atenție deosebită coerenței și complementarității acestora. Realizarea unei strategii de comunicare presupune parcurgerea mai multor etape.

Analiza contextului. Această primă etapă necesară pentru definirea unei strategii de comunicare are în vedere realizarea unei analize cât se poate de precise a contextului general al colectivității (un fel de bilanț al stării de lucruri existente în cadrul colectivității teritoriale la un moment dat). Ținând spre exhaustivitate, realizarea acestei etape necesită un interval cuprins între 6 și 9 luni. Neglijarea acestei etape poate conduce la erori de apreciere, ale căror consecințe negative sunt adesea dificil de înlăturat. De altfel, în numeroase situații aleșii locali întâmpină reacții ostile cu ocazia înfăptuirii unor acțiuni, a unor proiecte, tocmai datorită ignorării ansamblului de factori obiectivi și subiectivi care constituie cadrul vieții locale.

Analizarea contextului are în vedere atât interiorul colectivității (se referă la grupurile sociale care se află pe teritoriul colectivității) cât și exteriorul acesteia (se referă la partenerii economici publici și privați situați în afara limitelor teritoriale ale colectivității).

Referitor la membrii colectivității, analiza contextului vine să verifice în ce măsură aspirațiile acestora corespund cu proiectele propuse de aleșii locali. Prin acest demers se stabilește dacă proiectele respective se integrează în viața cotidiană, precum și vidul în care acestea sunt percepute de către grupurile sociale ce alcătuiesc colectivitatea locală. Pentru atingerea acestei finalități se utilizează tehnici diverse, cum ar fi: sondajele de opinie, studiile și anchetele sociale.

În ce privește interlocutorii externi, prin analizarea contextului se determină nevoile și dorințele acestora, precum și imaginea pe care aceștia și-au făcut-o despre colectivitate.

Analizarea contextului presupune, de asemenea, trecerea în revistă a evoluției colectivității, a specificului acesteia, a evenimentelor care au marcat dezvoltarea și structurarea socială a acesteia. Este vorba de întocmirea unui bilanț global de natură să permită factorilor de decizie, locali să prevadă consecințele pe care le implică realizarea acțiunilor indispensabile gestionării unei colectivități.

Trecerea în revistă a componentelor contextuale ale colectivității permite factorilor de decizie precum și aleșilor locali să verifice în ce măsură programele de acțiune ce urmează să fie puse în practică corespund realității. Această permite, de asemenea, conceperea și formularea unor mesaje de natură să favorizeze adeziunea și mobilizarea membrilor colectivității în vederea realizării acțiunilor de interes local.

Programarea acțiunilor de comunicare. Aceasta este a doua etapă necesară pentru definirea unei strategii de comunicare. Pornindu-se de la proiectul politic al aleșilor locali și ținând cont de contextul în care acesta se înscrie, este necesară planificarea diferitelor acțiuni pe care le presupune realizarea acestui proiect, integrarea acestora într-un calendar, precum și într-un plan de finanțare. Dacă succesiunea în timp a acțiunilor se stabilește în mod detaliat, repartizarea resurselor bugetare are, cel puțin, în acest stadiu, un caracter global.

Stabilirea unei programări precise a acțiunilor de comunicare ce urmează să fie întreprinse permite înlăturarea improvizațiilor și a hazardului cu care se confruntă numeroase politici de comunicare. Realizarea acestei etape face posibilă fundamentarea și verificarea argumentelor care justifică ansamblul acțiunilor de comunicare, integrându-le pe acestea din urmă într-o politică globală. Așadar, ca urmare a determinării unei anumite succesiuni a desfășurării acțiunilor de comunicare a colectivităților teritoriale, mesajele emise de acestea se vor înscrie într-un discurs global.

Definirea unor obiective. Determinarea unei strategii de comunicare eficace presupune definirea unor obiective de comunicare. Prin aceste demersuri se stabilesc finalitățile acțiunilor de comunicare prevăzute, consecințele și repercusiunile ce decurg din realizarea acestora pentru a se evita apariția unor posibile efecte nedorite. Și în acest stadiu, analizarea contextului se dovedește a fi determinată, delimitând grupurile sociale vizate prin acțiunile de comunicare, contribuind la identificarea celor mai bune mijloace în vederea obținerii adeziunii și a mobilizării acestora.

Definirea obiectivelor de comunicare este strâns legată de realizarea politicilor locale. De fapt, obiectivele comunicării colectivităților teritoriale se stabilesc în funcție de obiectivele politice ale aleșilor locali, acestea contribuie la concretizarea celor din urmă.

Astfel, dacă obiectivul politic al aleșilor locali constă în construirea unei baze sportive municipale, obiectivele comunicării vor avea în vedere explicarea necesității unei asemenea realizări, precum și prezentarea avantajelor practice pe care aceasta le presupune.

Lipsa unor obiective de comunicare poate avea drept consecință punerea la îndoială de către membrii colectivității a oportunității deciziilor adoptate la nivel local, precum și a mijloacelor concrete de realizare a acestora. În acest sens, se poate spune că definirea obiectivelor de comunicare poate amâna realizarea unei acțiuni, o poate suspenda sau o poate anula, întrucât aceasta nu apare ca fiind integrată în proiectul global al colectivității și nu prezintă coerența necesară înțelegerii și acceptării sale de către membrii colectivității.

Analizarea contextului, stabilirea unei programări, definirea unor obiective sunt, așadar, cele trei etape necesare pentru definirea unei strategii de comunicare. Parcurgerea acestor etape este determinată în elaborarea unei politici de comunicare coerentă și eficace.

Prin definirea unei strategii de comunicare se realizează, în același timp, adaptarea programului de acțiune a aleșilor locali în vederea aplicării eficiente a acestuia.

Odată ce strategia de comunicare a fost stabilită, atenția se îndreaptă către planificarea și organizarea pe care le implică înfăptuirea acțiunilor de comunicare programate.

Aceasta este a doua fază a eliberării unei politici de comunicare. Trebuie precizat că nu este vorba de un singur plan de acțiune, ci de planurile de acțiune, întrucât realizarea fiecărei acțiuni de comunicare programate necesită planificare atentă, de natură să-i garanteze succesul. Planul de acțiune se stabilește prin raportare la strategia de comunicare, în funcție de importanța și specificul fiecărei acțiuni programate. Se asigură, astfel, coerența planului de acțiune și integrarea acestuia în politica de comunicare a colectivității teritoriale. Realizarea unui plan de acțiune presupune, de asemenea, parcurgerea mai multor etape.

Precizarea obiectivelor specifice. Fiecare acțiune de comunicare vizează atingerea unor obiective pe termen scurt care structurează obiectivele strategice pe termen mediu sau lung. Această etapă permite determinarea precisă a finalităților fiecărei acțiuni de comunicare, precum și a consecințelor ocazionate de realizarea acesteia. A considera că aceste obiective sunt implicite, nemaifiind necesară integrarea acestora în planul de acțiune, poate avea drept consecință compromiterea unei acțiuni de comunicare.

Precizarea obiectivelor specifice unei alte acțiuni de comunicare permite determinarea rolului distinct al fiecărei acțiuni de comunicare prevăzute, dar și eliminarea eventualelor suprapuneri redundante. În situația în care două acțiuni de comunicare prevăzute distincte au în vedere aceleași obiective specifice, urmează a se renunța la una

dintre acestea. În acest stadiu se pune în discuție însăși oportunitatea acțiunilor de comunicare programate pentru că, în măsura în care vor fi menținute, acestea să se integreze în coerența de ansamblu a politicii de comunicare.

Parcursul acestei etape are în vedere precizarea semnificației specifice a fiecărei acțiuni de comunicare în funcție de impactul pe care acesta trebuie să-l producă (mediatic, economic, politic), obiectivele urmând să fie ierarhizate în funcție de dificultatea de a le atinge.

Determinarea și ierarhizarea grupurilor-țintă. Odată stabilite obiectivele specifice, este necesară definirea grupurilor sociale avute în vedere prin acțiunile de comunicare ale colectivității teritoriale. Aceste grupuri-țintă se află atât în cadrul colectivității cât și în afara acesteia. Este necesară stabilirea unei ierarhii referitor la aceste grupuri-țintă, urmând ca unora să li se acorde prioritatea în raport cu celelalte. Acest demers este determinat în vederea realizării unui plan de acțiune întrucât, de regulă, nu toate grupurile sociale sunt interesate în aceeași măsură de rezolvarea unor probleme de interes local. Astfel, efectuarea unor lucrări de amenajare a unui parc într-un cartier al unui oraș va interesa în mod prioritar pe cei ce locuiesc în acel cartier și, în subsidiar, pe restul locuitorilor orașului respectiv.

Având în vedere diversitatea grupurilor sociale existente în cadrul și în afara limitelor teritoriale ale colectivității (este vorba de asociații, întreprinderi, parteneri publici și privați ai colectivității, mediul școlar, sectorul sănătății, comerțanții, agricultorii, pensionarii, tinerii etc.), prin parcursul acestei etape urmează să se stabilească cine este direct interesat de acțiunile instituțiilor publice locale, ce grupuri sociale trebuie mobilizate și implicate prin intermediul comunicării, cine trebuie să fie informat asupra deciziilor adoptate în cadrul colectivității.

Determinarea bugetului. În funcție de obiectivele specifice și având în vedere grupurile vizate prin acțiunile de comunicare, din masa bugetară globală a colectivității se va determina bugetul afectat punerii în practică a planului de acțiune. Este vorba de o opțiune în egală măsură economică și politică. De fapt, în funcție de importanța pe care factorii de decizie locali o atribuie unui sau altui grup-țintă, bugetul va fi determinat în consecință. Bugetul afectat realizării planului de acțiune trebuie determinat prin raportare la coerența de ansamblu a strategiei de comunicare. Este necesar ca bugetul afectat realizării acțiunilor de comunicare să fie stabilit într-o primă fază, fără a se ține cont de mijloacele și tehnicile de comunicare ale căror costuri nu sunt limitate decât prin deciziile bugetare prealabile. Se evită, astfel, efectele de modă, precum și folosirea excesivă a unor tehnici publicitare necesitând cheltuielile importante fără ca acestea să se justifice prin raportare la obiectivele stabilite sau la grupurile-țintă.

Anticiparea consecințelor și a repercusiunilor. Această a patra etapă intervine înainte de punerea în practică a planului de acțiune, urmărindu-se două finalități:

- a) să se determine consecințele pe care le va provoca fiecare acțiune de comunicare față de grupurile vizate;
- b) să se prevadă în ce măsură acțiunile de comunicare programate corespund nevoilor și așteptărilor grupului-țintă, impactul pe care acestea îl vor produce față de partenerii colectivității, precum și față de ansamblul populației colectivității.

Parcursul acestei etape face posibilă anticiparea efectelor pe care urmează să le producă fiecare acțiune de comunicare planificată, precum și evitarea eventualelor consecințe nedorite. Important eveniment de planificare, această etapă anticipează dacă aceste acțiuni pot fi menținute în forma inițială, dacă trebuie revăzute sau dacă trebuie să se renunțe la ele. Această analiză va fi avută în vedere și cu ocazia pregătirii acțiunilor de comunicare ulterioare ale colectivității.

Alegerea mijloacelor și tehnicilor de comunicare. A cincea etapă necesară pentru elaborarea planului de acțiune are în vedere alegerea mijloacelor și a instrumentelor de comunicare. Practica ne arată însă că adesea aceasta este singura etapă parcursă în vederea elaborării unui plan de acțiune, ca și cum simpla decizie de a organiza o conferință de presă, de exemplu, ar fi suficientă pentru punerea în practică a unei politici de comunicare coerente.

De fapt, alegerea mijloacelor și a tehnicilor de comunicare depinde atât de obiectivele specifice, de grupurile-țintă, de bugetul alocat pentru punerea în practică a planului de acțiune cât și de consecințele anticipate ale fiecărei acțiuni de comunicare. Trebuie de precizat că nici mijloacele, nici tehnicile de comunicare nu poartă o semnificație proprie, distinctă; ele nu dobândesc decât acea semnificație care le este atribuită prin acțiunea de comunicare a căror realizare o susțin. Nu întotdeauna mijloacele și tehnicile de comunicare pentru care s-a optat permit realizarea în cele mai bune condiții a acțiunilor de comunicare programate. De aceea, realizarea acestui demers presupune o atenție sporită, de natură să permită identificarea și întrebuițarea acelor mijloace și tehnici care să se integreze în coerența de ansamblu a politicii de comunicare a colectivității teritoriale.

Revederea bugetului. Revederea bugetului se impune după alegerea mijloacelor și a tehnicilor de comunicare necesare realizării acțiunilor de comunicare programate. Adesea, cheltuielile evaluate inițial cu prilejul determinării bugetului necesar realizării planului de acțiune nu corespund cheltuielilor pe care le implică întrebuițarea anumitor mijloace sau tehnici de comunicare. Trebuie de precizat că nu întotdeauna cele mai costisitoare soluții sunt în mod necesar și cele mai eficace, tot așa cum nici întrebuițarea celor mai sofisticate tehnici de comunicare nu înseamnă că acestea sunt cele mai adecvate.

Acesta este momentul evaluării detaliate a cheltuielilor pe care le ocazionalizează realizarea fiecărei acțiuni de comunicare, verificându-se, astfel, în ce măsură mijloacele tehnice reținute (prin costurile pe care le impun) se

integrează în bugetul global afectat concretizării planului de acțiune. În situația în care întrebuintarea anumitor mijloace sau tehnici de comunicare necesită costuri exagerate, această etapă permite reexaminarea pertinentei mijlocului reținut pentru a-l confirma sau a-l pune în discuție.

Stabilirea calendarului de desfășurare a planului de acțiune. Este vorba de ultima etapă necesară pentru definirea planului de acțiune. Această etapă permite evitarea surprizelor de ultima oră, precum și a eventualelor scăpări de natură să afecteze realizarea acțiunilor de comunicare programate. În acest moment trebuie să se stabilească cu certitudine dacă planul de acțiune conceput se va desfășura în mod logic și coerent, dacă există situații în care acțiunile de comunicare planificate se suprapun, cu repercusiuni asupra eficacității planului de acțiune în ansamblul său. De asemenea, desfășurarea planului de acțiune va fi planificată astfel încât fiecare acțiune de comunicare prevăzută să intervină în momentul în care impactul acesteia va fi maxim.

BIBLIOGRAFIE

1. Aristovnik Aleksander, Janko Seljak. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia.// MPRA Paper 15499, University Library of Munich, Germany, 2009.
2. Hughes Owen. Public Management and Administration: an Introduction. Palgrave Macmillan (3rd edition), UK, 2003.
3. Dunleavy Patrick, Helen Margetts. New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance.// „Journal of Public Administration Research and Theory,” July 2006.
4. Hacker Violaine. De l'économie du don à l'économie de l'échange en Europe: l'amélioration de la situation de l'utilisateur au dépens de l'administration. („From the supply economy to the exchange economy in Europe: Improving the consumer's situation at the expense of the administration”).// „Revue Pyramides,” no. 7, 2003.

MANAGEMENTUL TIMPULUI ÎN SECTORUL CHIRURGICAL AL SPITALULUI: IMPORTANȚA INFORMATIZĂRII, INSTRUIRII PERSONALULUI ȘI IMPACTUL ASUPRA PRODUCTIVITĂȚII MUNCII

Adrian BELĂI,

doctor habilitat în științe medicale, profesor universitar,

Catedra anesteziologie și reanimatologie „Valeriu Ghereg”,

IP Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

Working time is a strategic resource for any institution. Although it seems simple, but rational use of time is a difficult task for most managers. Difficulty of wise management of working time is proportional to the complexity of the organization and to the number of people involved toward achieving a common goal. In the absence of an active time management, labor productivity is only 25-30% of production capacity. Low productivity generates conflict situations and pressure production – unpleasant phenomena that may become a “business card” of the organization. There are four practical issues that can significantly increase labor productivity, without getting into the production pressure: (1) using time management software and gadgets; (2) training in the field of employees; (3) full independence and autonomy of time manager in decision-making process; (4) accountability, and retribution of „power vertical” and „ordinary” employees according to labor productivity.

Cheltuielile pentru sănătate au crescut în toate țările europene, deseori mai rapid decât economia (7,3% din PIB în 1998 vs. 8,3% – în 2008), însă cu o variabilitate foarte mare între țări (6% din PIB – în România vs. 10% din PIB – în Franța, Elveția, Germania, Austria). Până la 97% din sumele alocate sănătății au fost acordate pentru tratarea bolnavilor în condiții de staționar. [1]

În Republica Moldova, cheltuielile Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (AOAM) au variat de la 3,5% din PIB în anul 2007, de la 5,1% – în anul 2009 și de 4,4% – în anul 2011, ceea ce reprezintă 72,1% și 84,9% din bugetul total al sănătății. Pentru asistența medicală spitalicească, s-au alocat jumătate din mijloacele financiare ale fondului de bază al AOAM (51,2% – în 2011). [2] În pofida cifrelor în creștere, sumele alocate acoperă din ce în ce mai puțin

necesitățile sistemului de sănătate. Parțial, situația se explică prin scumpirea aparatelor medicale, medicamentelor și consumabilelor, serviciilor aferente, prin îmbătrânirea populației și inflație.

Acum 20 de ani, blocurile operatorii consumau 10-15% din bugetul anual al spitalelor. [3] În prezent, blocul operator consumă până la 40% din bugetul anual al spitalelor. În lipsa unui sistem managerial operațional specializat, această sumă enormă devine, în mod automat, o sursă importantă de pierderi. Astfel, rata de profit a blocurilor operatorii a scăzut de la 6,3% în anul 1997 până la 2,7% în anul 1999. Aproape fiecare al doilea spital (43%) activează cu pierderi economice. [4, 5] În același timp, blocurile operatorii pot genera până la 70% din veniturile totale ale spitalelor. [6]

În SUA, costurile asistenței anestezilogice variază între 3% și 5% din bugetul sănătății, în majoritate fiind cheltuieli de salarizare. [7] Costurile farmaceutice constituie 5,6% din bugetul spitalicesc, de unde anesteziicele ocupă o cotă-parte de 22%. [8] Cu toate acestea, costul anesteziei reprezintă doar 6% din cel al cazului chirurgical. Se admite că o jumătate din costul anesteziei este unul fix, iar cealaltă jumătate – variabil. Deci economiile făcute pe seama anesteziei *per se* nu pot să depășească 3% din suma alocată ei. [9, 10, 11]

Fiind constrânși de limitarea resurselor și de concurența tot mai acerbă între spitale, administratorii instituțiilor medicale încep să acorde o atenție din ce în ce mai mare calității managementului spitalicesc în intenția de a spori fluxul de pacienți, calitatea serviciilor medicale și veniturile spitalelor. În cadrul acestui demers, structurile care asigură medicina perioperatorie (policlinică de anestezie, blocul operator, sala de trezire, unitățile de terapie intensivă și secțiile de profil chirurgical) sunt vizate în primul rând. [3]

Pentru a face față situației, administratorii spitalelor găsesc, de cele mai multe ori, soluția neinspirată de a majora șarja de lucru a personalului medical și de a economisi pe seama medicamentelor și consumabilelor medicale și paramedicale, generând, astfel, fenomenul de presiune de producție. Presiunea de producție este definită drept constrângerea sau încurajarea personalului să acorde prioritate primară producerii și nu siguranței. [1, 12] Presiunea de producție a cauzat numeroase accidente în toate domeniile industriei, două exemple celebre fiind explozia navei spațiale Challenger sau dezastrul nuclear de la Chernobyl. [12]

În mod paradoxal, medicina, fiind un domeniu extrem de birocratizat, totuși nu a reglementat, deocamdată, modalitatea propriu-zisă de prestare a serviciilor medicale. Presiunea de producție conduce, inevitabil, spre decizii clinice eronate, cu rezultate și consecințe negative, se răsrânge asupra pacienților. [12, 13, 14] Astfel, 38%-63% dintre anesteziologi au comis erori din cauza oboselii sau șarjei excesive de lucru, 35% dintre anesteziologi nu au amânat cazul chirurgical (chiar dacă existau indicații pentru amânare), deoarece se temeau că vor fi concediați din această cauză. Între 50% și 89% dintre anesteziologi au avut neînțelegeri cu echipa chirurgicală din cauza riscului chirurgical și siguranței pacientului – domenii insuficient înțelese de chirurghi. [1, 5, 12] Administrația spitalicească a impus 39% dintre anesteziologi să acționeze contrar voinței lor; în 71% din cazurile menționate responsabilitatea a fost restrânsă, bineînțeles, doar asupra anesteziologului. În 3 ani precedenți, 54% dintre anesteziologi au anesteziat pacientul fără o evaluare preoperatorie adecvată, 31% au practicat anestezia în pofida unor contraindicații pentru intervenție sau anestezie și 28% dintre ei au observat cazuri de anestezii electivă, practicate fără monitorizare. [1, 5] În total, au fost înregistrate 26 de posibile surse de presiune de producție, aplicate asupra anesteziologilor, cele mai nesemnificative fiind presiunea din partea colegilor-anesteziologi, pacienților și familiilor lor. [1, 12] În Republica Moldova, presiunea de producție asupra echipei de anestezie din partea chirurgicalilor sau administratorilor este un fapt obișnuit, iar oboseala cronică și privarea de somn este una dintre temele deseori discutate între anesteziologi.

Penetrarea tot mai puternică a tehnologiilor informaționale în toate domeniile vieții, necesitatea de a gestiona un flux enorm de date și de informație, schimbarea mecanismelor de luare a deciziei, informatizarea proceselor și a instrumentelor de lucru a echipei de anestezie, modelarea individualizată a interacțiunilor farmacodinamice a anesteziicelor etc. impune adaptarea nu numai funcțională, dar și structurală a spitalelor și unităților lor funcționale. În consecință, spitalele au crescut în dimensiune și complexitate, au apărut platourile tehnice cu servicii „*all-in-one*,” a crescut cota-parte a chirurgiei ambulatorii. [15, 16]

Managementul timpului, în special planificarea orară (în engl., „*scheduling*”), este un instrument indispensabil pentru procesul de producție și este utilizat în scopul maximalizării eficienței și minimalizării costurilor. Planificarea orară recomandă liniei „de producție” (de ex., blocului operator) când să activeze, cu care personal și cu ce echipament. În prezent, în industrie, planificarea orară este complet automatizată, ceea ce nu putem spune, deocamdată, despre medicină. Cu ajutorul unor interfețe grafice performante, softul de planificare orară permite managerului să optimizeze în regim de timp real șarja de lucru în orice sector sau etapă de producție. Unele dintre cele mai răspândite interfețe al planificării orare, importată în lumea medicală din industrie, sunt diagramele Gantt (în engl., „*Gantt-chart*”). [15, 16]

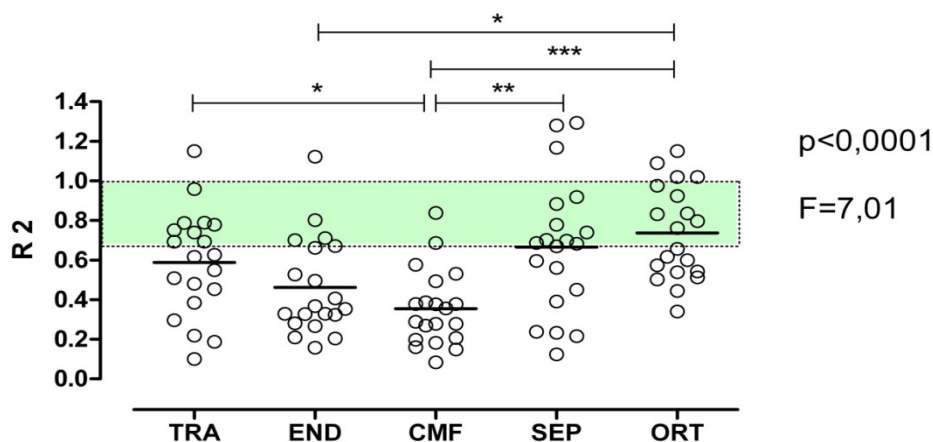
Pentru a rezolva problema planificării orare în cadrul unui sistem complex cu tipologie de linie de producere hibridă, au fost elaborați numeroși și diverși algoritmi: euristici, metaeuristici, genetici, exacti, tip „colonie de furnici” etc. Algoritmii euristici selectează soluții dintre unele posibile (existente), însă nu garantează că au găsit soluția optimă (deci sunt aproximativi), în schimb o oferă rapid și ușor. De exemplu, ordinea aprovizionării a 21 de săli de operații generează 21^{20} de posibilități, fiecare dintre ele având un cost și o eficiență particulară. Calcularea exactă a soluției cu o viteză de 1 ms. per opțiune va necesita 77.000 ani. În acest caz, algoritmul euristic va alege, de exemplu,

opțiunea cea mai ieftină, însă nu va garanta corectitudinea absolută a soluției recomandate. Algoritmii metaeuristici utilizează o metodă de calcul care încearcă să rezolve problema prin compararea iterativă a soluțiilor propuse cu un referențial de calitate. Algoritmii genetici în procesul găririi soluțiilor la problema formulată mimează procesul evoluției naturale prin utilizarea noțiunilor de moștenire, mutație, selecție, încrucișare. În algoritmii genetici, o populație de caractere (genotipul), care codifică soluțiile candidate (fenotipul) ale unei probleme, evoluează spre găsirea soluțiilor mai bune (optimale). Din mulțimea de algoritmi exacti, putem menționa algoritmii de tip „*branch and bound*” și programarea lineară, care, prin diverse proceduri logice, oferă cu exactitate soluția la problema pusă. În ultimul timp, există algoritmi hibridi, care modelează și prognozează evoluția în timp a proceselor complicate, derulate într-un sistem complex. [17-19]

Majoritatea studiilor științifice (60%), dedicate managementului timpului, se focalizează asupra a doi parametri: minimalizarea duratei de realizare (în engl., „*minimizing makespan*”) și întârzierile. Evidența statistică a duratelor și momentelor de timp, a altor indicatori derivați permite, de asemenea, evidențierea tendințelor și predicția, într-o anumită măsură, a evenimentelor.

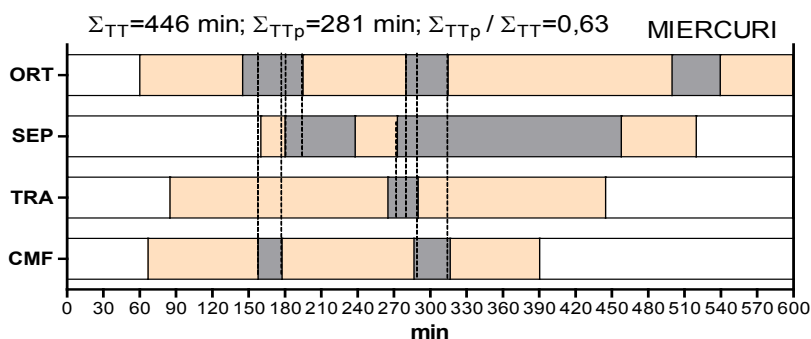
Gestionarea manuală („pe hârtie”) a unui spital, unități funcționale sau proces nu mai este fezabilă și nu face față realităților și cerințelor contemporane. Corectitudinea acestei afirmații este demonstrată clar în figura 1, unde este reflectată productivitatea muncii (parametrul R2) a 5 săli de operații în una dintre instituțiile medicale din Chișinău, monitorizate timp de o lună de zile. Astfel, productivitatea muncii a fost cuprinsă între 25% și 53% din capacitate, în zona „verde” a activității optime fiind plasate mai puțin de 1/3 dintre zilele de muncă. Pentru studiul dat a fost utilizată metodologia MEAH[®] (din fr. – *Mission Nationale d'Expertise et d'Audit Hospitalier* – Autoritatea Națională de Expertiză și Audit Spitalicesc), compartimentul „*Gestiunea și organizarea blocurilor operatorii în spitale și clinici*”; metodologia dată a fost elaborată în anii 2004-2006 de către Dominique Tonneau și Alain Lucas sub egida Ministerului Solidarității, Sănătății și al Familiei din Franța (<www.meah.sante.gouv.fr>).

Fig. 1. Valorile parametrului R2 (MEAH[®]) ale sălilor de operații, beneficiare de audit.



Legendă. TRA – traumatologie, END – endoscopie, CMF – chirurgie oromaxilo-facială; SEP – septică, ORT – ortopedie. *Notă.* Rezultatele sunt prezentate sub formă de valori individuale și medie. Teste statistice utilizate: ANOVA cu post-testul Tukey. Normalitatea datelor (distribuția Gaussiană) testată prin metoda D'Agostino-Pearson (K²-omnibus test).

Pentru vizualizarea grafică a momentelor principale ale zilei pentru activitatea concomitentă a celor 5 săli de operații monitorizate a fost utilizată diagrama Gantt. Acest instrument de vizualizare a fost inventat, de fapt, de Karol Adamiecki în 1896, numit de el „*harmonogramă*.” Invenția, fiind publicată în 1931 în limba poloneză, nu s-a bucurat de răspândirea cuvenită. Astfel, Henry Gantt (1861-1919), care a propus ceva similar în anii 1910-1915, a reușit să-și atribuie drepturile de autor datorită publicării diagramei în literatura anglo-saxonă. La început, diagrama Gantt a fost aplicată în planificarea luptelor navale și aeriene din timpul Primului Război Mondial. În anii 1980, odată ce tehnologiile informaționale au devenit mai accesibile, diagramele Gantt s-au extins în gestiunea operațională industrială, iar către sfârșitul anilor 1990 – și în managementul operațional spitalicesc. Exemplul de diagramă Gantt, utilizată pentru vizualizarea și analiza activității *de facto* a blocului operator, precum și parametrii indicați de ea (inclusiv, disfuncțiile posibile), este prezentat în fig. 2.

Fig. 2. Programul operator *de facto* al unei zile, prezentat prin diagrama Gantt.

Legendă. 1 – sălile de operații monitorizate; 2 și 7 – începutul și, respectiv, sfârșitul *de jure* a activității sălii de operații (= timpul punerii la dispoziție, TPD); 3 – ora începerii reale a activității; 4 – cazul chirurgical (= timpul de prezență a pacientului în sală, TPS); 5 – timpul extraprogram; 6 – timpul inactiv; 8 – subutilizarea sălii de operații; 9 – timpul de suprasarcină a personalului auxiliar; 10 – variabilitatea debutului activității *de facto* a sălilor de operații.

Diagramele Gantt sunt deseori confundate cu planul de repartizare a activității (în engl., *Work Breakdown Structure*, WBS); WBS fiind, în esență, un plan de activitate teoretic ideal, stabil, imperturbabil. Inconveniente diagramelor Gantt sunt proiectele mari (de ex., această metodă nu este optimă pentru reflectarea activității *de facto* la mai mult de 30 de săli de operații concomitent – limită impusă de performanța și mărimea ecranului de calculator sau al panoului de comandă). Apoi, diagramele Gantt reflectă un număr relativ limitat de parametri – de obicei, doar o parte a „triplei constrângeri” a unui sistem (costul, timpul și scopul). De asemenea, diagramele Gantt nu pot reflecta resursele necesare îndeplinirii misiunii sau șarja de muncă. Cu toate acestea, diagramele Gantt, construite și prezentate cu ajutorul softurilor specializate, sunt instrumente răspândite și foarte utile în monitorizarea devianței față de WBS.

Din diagramele Gantt construite se depistează următoarele cauze, care determină o productivitate joasă a blocului operator (figura 2):

1. Începerea târzie a activității sălilor de operații din momentul punerii lor la dispoziție (acesta coincide cu minutul „0” pe diagramă).
2. Variabilitatea mare a timpului începerii activității zilei între sălile de operații.
3. Existența unui timp inactiv foarte mare între cazurile chirurgicale.
4. Reținerea pacientului din sala de operație după trezirea din anestezie.
5. Durate de timp cu activitate în regim de presiune de producție pentru personalul nemedical (infirmiere sau asistente medicale, care exercită episodic misiunea de brancardier).
6. Activitate extraprogram, peste limita timpului de punere la dispoziție a sălii de operații.
7. Subutilizarea resurselor de timp disponibile (puse la dispoziție).

Așadar, pe lângă constatarea faptului că resursele și capacitățile blocului operator ale spitalelor sunt utilizate insuficient, programarea intervențiilor după modelul informal determină conturarea unor tipologii de utilizare și activitate neperformante, de productivitate joasă.

Estimarea cantitativă a trei parametri a fost posibilă, utilă și necesară pentru a identifica unde sunt „ascunse” și cât de mari sunt rezervele de timp din activitatea cotidiană a blocului operator. Acești parametri sunt: (1) durata din momentul punerii la dispoziție a sălii de operații și momentul începerii lucrului; (2) durata ținerii (inutile) a pacientului în sala de operații după terminarea intervenției; (3) timpul mort (timpul neutilizat, scurs până la demararea următorului caz).

Dacă fiecare sală de operații ar începe activitatea în răstimpul celor 30 de minute, trecute din momentul deschiderii (punerii la dispoziție) a sălii de operație, atunci ar fi posibil de economisit zilnic, în medie, 50 min., 70 min., 81 min., 95 min. și 125 min., respectiv, pentru sălile ortopedie, traumatologie, chirurgie oromaxilo-facială, endoscopie și septică, adică, în medie 420 de minute pe săptămână pentru cele 5 săli. Dacă extrapolăm acest rezultat la cele 12 săli ale blocului operator \times la cele 52 de săptămâni ale anului, obținem aproximativ un potențial nevalorificat, deocamdată, de timp egal cu 52.416 minute sau 873 ore, sau 109 zile de lucru standard, de 8 ore.

În mod similar, a fost estimată mediana timpului de ținere a pacientului în sala de operații după trezirea din anestezie. Pentru cazurile electivă există puține motive (de ex., un stop cardiac, un laringospasm sau o extubare neprogramată) pentru a reține un pacient mai mult de 15 minute în sala de operații după trezirea sa din anestezie. Afirmția este cu atât mai valabilă pentru cazurile beneficiare de intervenții majore (chirurgie cardiacă sau vasculară), care sunt transferate, în majoritatea cazurilor, intubate și la ventilare pulmonară artificială în unitatea de terapie intensivă. În caz contrar, majoritatea absolută a reținerilor sunt de origine organizatorică. Deci mediana duratei dintre

momentul trezirii pacientului din anestezie și transferul lui din sala de operații a fost de: 15 min., 20 min., 23 min., 25 min. și 75 minute pentru, respectiv, sălile traumatologie, ortopedie, septică, oromaxilofacială și endoscopie. Rigoarea de transfer a pacientului din sala de operații în timp de până la 15 min. din momentul trezirii din anestezie a fost respectată în 0%, 20%, 29%, 42% și 50% din cazuri, respectiv, pentru sălile endoscopie, septică, oro-maxilo-facială, ortopedie și traumatologie.

Dacă după trezirea din anestezie, fiecare pacient ar fi fost transferat în mai puțin de 15 minute din sala de operație, atunci economia potențială de timp ar fi fost de 20 min., 30 min., 40 min., 48 min. și 100 min. **pentru fiecare caz chirurgical**, pentru, respectiv, sălile traumatologie, ortopedie, septică, oromaxilofacială și endoscopie, sau, aproximativ, 720 de minute săptămânal. Dacă extrapolăm acest rezultat la cele 12 săli ale blocului operator × la cele 52 de săptămâni ale anului, obținem aproximativ un potențial nevalorificat, deocamdată, de timp egal cu 89.856 minute sau 1497 ore, sau 187 zile de lucru standard, de 8 ore.

După transferarea pacientului din sala de operație și până la aducerea următorului, se constituie așa-numitul „timp de rotație” (engl. „turnover time”). Timpul de rotație este utilizat pentru recondiționarea sălii de operații. Pentru această activitate sunt alocate, de obicei, 15 minute. Timpul scurs după recondiționare și până la aducerea următorului pacient este numit timp inutilizat sau timp mort (în engl. „idle time” sau „dead time”). Și acest timp poate fi o sursă importantă de rezervă de timp. Pentru cele 5 săli de operații, beneficiare de audit, durata cumulată zilnică a timpului mort a fost, în medie, de 336 de minute. Din nou, extrapolat la un an de activitate al blocului operator, pentru cele 12 săli de operații ale blocului operator se cumulează 698 de ore sau 87 zile lucrătoare standard, de 8 ore.

La cumularea rezervei anuale de timp, dată de cei trei parametri pentru întreg blocul operator, se obțin 3068 de ore sau 383 de zile lucrătoare standard, de 8 ore. Cu alte cuvinte, aceasta înseamnă 32 de zile de lucru suplimentare pentru fiecare sală de operații a blocului operator. În mod evident, nu tot acest timp poate fi utilizat în producție. Contează doar acele durate cumulate per sală de operații per zi de lucru, care sunt suficient de mari pentru a include în program o intervenție suplimentară. În studiul nostru, doar 3 zile din cele 80 (5 săli de operații beneficiare de audit × 16 zile lucrătoare) nu au conținut asemenea durate, adică, în doar 4% de cazuri. În concluzie, cele aproximativ 30 de zile lucrătoare suplimentare, care sunt „ascunse” în activitatea cotidiană a blocului operator, pot fi pierdute sau valorificate.

Rentabilizarea activității sălilor de operații cu utilizare de tip „programare informală” (sistem disparat) este dificilă și oferă rezultate îndoielnice. De aceea, pentru a face din blocul operator o sursă de venit pentru spital, este necesară schimbarea principiului de programare a intervențiilor chirurgicale și, de asemenea, de garantat fluidizarea proceselor – acțiuni, care pot fi asigurate doar prin informatizarea instrumentelor de gestiune și monitorizare a principalelor etape ale activităților, derulate în blocul operator. Astfel, sistemele de tip disparat funcționează, de cele mai multe ori, în pierdere, iar limitarea pierderilor se face fie prin limitarea activităților, fie prin limitarea investițiilor (de tipul „activități puține – pierderi restrânse, activități intense – pierderi imense”; investițiile, în acest caz, vor genera pierderi proporționale cu volumul lor). În schimb, situația sistemelor optimizate și informatizate, de tip „flux” este inversă: activitățile intense generează venituri mari, iar investițiile mari – venituri și mai mari.

BIBLIOGRAFIE

1. Health at a glance: Europe 2010. // OECD Multilingual Summaries. [On-line]: <<http://www.oecd.org/els/healthpoliciesanddata/46804093.pdf>> (accesat la 10.11.2012).
2. Activitatea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină în anul 2011. [On-line]: <http://www.cnam.md/editorDir/file/Rapoarte_activitate/cnam_rapot_activitate_2011.pdf> (accesat la 10.11.2012).
3. Jeang A., Chiang A. – Economic and quality scheduling for effective utilization of operating rooms. // „J. Med. Syst.” 2012, 36(3): 1205-22.
4. Macario A., Vitez T., Dunn B. et al. – Where are the costs in perioperative care? // „Anesthesiology,” 1995; 83: 1138-1144.
5. Hospital's bottom line is suffering. // „OR Manager,” 2000; 16:32.
6. Gordon T., Sharon P., Liles A. – Surgical unit time utilization review: resource utilization and management implication. // „J. Med. Syst.” 1998; 12: 169-179.
7. Klein J. – When will managed care come to anesthesia? // „J. Healthcare Finance,” 1997; 23: 62-86.
8. Johnstone R. – Strategies to control anesthetic practice costs. // „Int. Anesthesiol. Clin.” 1998; 36: 59-63.
9. Becker K. – Saving money on anesthesia drugs: does this decrease efficiency? Semin. Anesthesiol. // „Periop. Med. Pain,” 1999; 18: 289-299.
10. Abenstein J., Long K., McGlinch B. – Is physician anesthesia cost-effective? // „Anesth. Analg.” 2004; 98: 750-7.
11. Lubarsky D. Incentivize everything, incentivize nothing. // „Anesth. Analg.” 2005; 100: 490-2.
12. Agency For Healthcare Research and Quality (AHRQ). Production pressures. Web M&M. Surgery/Anesthesia (May 2007). [On-line]: <<http://webmm.ahrq.gov/case.aspx?caseID=150>> (accesat la 18.06.2010).
13. Jeang A., Chiang A. – Economic and quality scheduling for effective utilization of operating rooms. // „J. Med. Syst.” 2012, 36(3): 1205-22.

14. Macario A., Vitez T., Dunn B. et al. Where are the costs in perioperative care? // „Anesthesiology,” 1995; 83: 1138-1144.
15. Dexter F. – A brief history of evidence-based operating room management: then and now.// „Anesth. Analg.,” 2012; 115 (1): 10-11.
16. Guinet A., Chaabane S. Operating theatre planning.// „Intern. J. Product. Econom.,” 2003; 85 (1): 69-81.
17. Ribas I., Leisten R., Framinan J. Review and classification of hybrid flow shop scheduling problems from a production system and a solutions procedure perspective.// „Computers & Operations Research,” 2010; 37: 1439-1454.
18. Zandieh M., Mozaffari E., Gholami M. A robust genetic algorithm for scheduling realistic hybrid flexible flow line problems.// „Journal of Intelligent Manufacturing,” 2009; 21: 731-743.
19. Ying K., Lin S. Multiprocessor task scheduling multistage hybrid flow-shops: an ant colony system approach.// „International Journal of Production Research,” 2006; 44: 3161-3177.

ФИЛОСОФСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРИНЦИПОВ ОЦЕНИВАНИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Александр ЧЕБАН,
кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры регионального управления и публичного администрирования
Одесского регионального института государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The article discusses development of the basic approaches to evaluating research. Influence of positivism and constructivism is investigated on forming of evaluation theories. It is shown that there are no general, universal truths. They must be examined through attitude toward her observer, social agreements, cultural and historical context et cetera. First of all an evaluation becomes part of wide political process, element of representative democracy.

Keywords: evaluating research, positivism, constructivism.

В 60-х годах прошлого века, в западных странах, оценивание было признано областью академических исследований. Теория оценивания начала свое развитие на почве «идеологических» споров, которые были следствием разногласий относительно определений, терминологии, этики и др. Многочисленные теории выдвигают различные предположения и производят модели, основанные на соответствующих идеях и определениях исследователей, что, в свою очередь, приводит к совершенно другим методам. Подходы к оценочному исследованию могут существенно отличаться вследствие различия их философской или идеологической основы. Таким образом, различные теории оценивания имеют соответствующие модели и методы, которые можно разместить на континууме от позитивизма к конструктивизму.

Важной задачей оценочного исследования, на наш взгляд, остается определение диалектической связи тождества и различия взаимодействующих объектов. Результатом данного взаимодействия является некоторая информация, как свойство объективной реальности, обеспечивающей процесс познания этой реальности во всех ее проявлениях. Сложность, как конструкция, возникает в процессе описания реальности и является проявлением разнообразия информации, а ее количество выражает количество разнообразия. Это, в свою очередь, при рассмотрении теорий оценочного исследования ставит ряд вопросов философского характера.

Одной из важных проблем в философии науки является вопрос о статусе философских оснований науки в структуре научного знания. Главный пункт проблемы: включать или не включать философские основания науки во внутреннюю структуру науки. Позитивисты настаивают на том, что влияние философии на процесс научного познания является чисто внешним, и поэтому философские основания нельзя включать в структуру научного знания. Отметим, что разные философские взгляды не сумели дать правильного толкования особой природы и особой структуры философских оснований науки. Необходимо подчеркнуть, что философские основания науки – это особый, промежуточный между философией и наукой род знания, который не является ни чисто философским, ни чисто научным.

Теория и методы оценивания, как большая часть других стратегических исследований были онтологическим и эпистемологическим продолжением позитивизма. Как отмечает Торджерсон, сегодня анализ имеет отпечаток позитивизма и это влияние не только отражается в публикациях, но и в духе исследований. Наряду с этим, постпозитивизм имеет значительное влияние на современные исследования государственной политики. [1]

Онтологическим образом позитивизм придерживается возможности объективных интерпретаций действительности путем наблюдения, научного метода и закона причин и следствий. Постпозитивизм, признавая, что реальность существует, отмечает, что эта реальность не может быть полностью познана или объяснимой только одним наблюдением, поэтому необходима теория для интерпретации потенциального многообразия причин и эффектов. [2] Это не означает, что постпозитивистский анализ оказался в безнадежном тупике релятивизма. Необходимо отметить, что постпозитивистские аналитики были привлечены к аргументированному критическому анализу их нормативных предположений, событий, что все чаще применялось в сфере политических исследований. [3]

Эпистемологическим образом, акцент позитивизма на нейтралитет исследования предопределяет, что политические аналитики отделены, являются нейтральными наблюдателями фактов и осуществляют свободное от оценочных суждений исследования. Постпозитивисты подвергают сомнению это предположение и отмечают, что ценности аналитиков влияют на исследование. То есть постпозитивизм возвращает исследователя к человеческому миру как активного участника. [1]

Сегодня существуют исследования и более глубокие исследовательские подходы к поиску знаний с использованием качественных и интерактивных методов. Относительно анализа и оценивания это обуславливает более широкую и глубокую структуру для получения и использования знания, осуществляет значительное влияние на их развитие. Доминирование одной единой методологии, с помощью которой все качества могут быть определены объективным образом, все чаще подвергаются сомнению. Начиная с 70-х годов прошлого столетия, с ростом неопределенности и сомнений относительно использования этих методик, было предложено несколько новых. [4] В исследованиях в сфере государственного управления все чаще поднимаются проблемы о соотношении сил в обществе, языка и дискурса, социального конструктивизма и т. д., что привело к увеличению разрыва между оценочным исследованием и практикой.

Надо отметить, что не существует полной картины всех доступных методов оценивания, которые были разработаны в рамках данной точки зрения. Разработка методов происходила в широком диапазоне стратегических сфер общественной жизни таких, как образование, здравоохранение, социальная защита и тому подобное. Развитие методов было неравномерным в следствии различных условий, систем отчетности и теоретических предположений.

Гносеологически развитие теории предполагает, что предположение о свободном от оценочных суждений знании замещается признанием того, что на него оказывает влияние политическая точка зрения. Таким образом, все этапы формирования политики должны основываться как на профессиональных знаниях, так и на опыте. [5]

Вторая важная особенность развития теории – это понимание того, что рассмотрение оценивания по типу организационной теории является неподходящим и неполным (например, неполнота информации, отсутствие консенсуса относительно политических целей и др.). Возникает необходимость адаптировать критические точки зрения для того, чтобы понять важность неравномерности распределения власти, неоднозначности в системе ценностей и деформаций в социальной структуре. [3]

Поэтому, современное конструктивистское движение претерпело серьезные «предметные сдвиги». На первый план выходит не проблема обоснования знания, а сам процесс конструирования реальности, частью которой является субъект, наблюдающий, познающий и творящий. Изменение «исследовательской ориентации» привлекает в ряды конструктивистов ученых, работающих в самых разных областях науки и техники: биологов, нейрокибернетиков, психологов, социологов и др.

Радикальный конструктивизм – эпистемологическая позиция, основанная на идеях конструирования воспринимаемого мира живой системой, информационной замкнутости и самореферентности когнитивных систем (способности к самоописанию и замкнутости на самих себя), принципе применимости и жизнеспособности знания, неотделимости наблюдателя от наблюдаемого, идеи автопоеза (способности системы к производству порядка благодаря собственной активности). Отличие позиции радикального конструктивизма от конструктивизма в узком смысле – в довольно крайней (с точки зрения распространенных теорий познания и здравого смысла) формулировке идеи конструирования знания, а также в смещении акцентов с анализа влияния культуры на анализ характеристик биологических организмов, нервной системы и мозга. Сторонники данного направления говорят о невозможности получения знаний извне, невозможности какого-либо переноса, открытия, отображения действительности, связывая это с информационной замкнутостью живых организмов – невозможностью выйти за пределы создаваемой ими когнитивной картины реальности.

С этой точки зрения, наши знания в значительной степени отражают специфику структурной и функциональной организации нашего организма, нервной системы, мозга и языка в контексте их взаимодействия со средой. Центральная идея радикального конструктивизма заключается в том, что знание представляет собой не картину объективной действительности, а скорее определенный способ организации и согласования собственного опыта в процессе жизнедеятельности. Именно поэтому вместо понятия соответствия действительности в эпистемологии и понятие адаптации организмов к действительности в биологии Э. фон Глазерсфельд предлагает понятие применимости (знаний, теорий) и жизнеспособности (организмов, когнитивных структур). [6]

Социальный конструкционизм находится в оппозиции к традиционной для западной философии и когнитивной науки трактовке знания как продукта восприятия и рационального мышления познающего субъекта. Именно в этой точке социальные конструкционисты расходятся с представителями конструктивизма и радикального конструктивизма. Мы конструируем свет не индивидуально в своем сознании, а вместе – в разговоре, соглашениях, социальных практиках. [7] Таким образом, ключевыми для социального конструкционизма становятся понятия сообщества, отношений между людьми, социальных конвенций, языка, дискурса, нарратива, диалога, социальных практик и т. д. Подобного рода исследования относят к группе «качественных исследований» – современной быстро развивающейся области методологии психологии и социальных наук. [8]

Можно выделить ряд положений, касающихся ключевых проблем эпистемологии (проблемы знания, истины и критериев качества знания), в которых сходятся перечисленные направления. В тезисном виде можно сформулировать следующим образом: 1) познание – это выстраивание; 2) истина множественная, 3) критерий «хорошего» знания – пригодность.

Согласно с позицией конструктивизма истина принципиально множественна, альтернативна, культурно-исторически локальна, контекстуальна и ситуативна. Это означает, что не существует общих, универсальных «истин» вне отношения к позиции наблюдателя, социального соглашения и культурно-исторического контекста. В этом плане конструктивизм противопоставит фундаментализму и абсолютизму в эпистемологии.

Исследуя подходы конструктивистского оценивания, Лафлин и Бродбент отмечают, что четвертое поколение оценивания возникло в ответ на проблематику политической необъективности предыдущих поколений оценивания, неспособность признать плюрализм в перспективах участников и чрезмерный уклон в сторону «качественного анализа квазинаучной природы». [9]

Развитие четвертого поколения оценивания было реакцией на доминирующее положение позитивистской парадигмы. В рамках данного подхода были созданы такие виды оценивания как: натуралистический оперативный подход, мультипликативные модели, проектный подход и т. д.

Основной отличительной особенностью этих подходов является то, что оценка принимает форму дискурса между заинтересованными сторонами. Этот подход имеет форму переговоров, а не поиск определенной цели. Он также приводит к консенсусу по некоторым вопросам и разногласиям, последние становятся предметом дальнейших раундов переговоров. По этому поводу Ххак отмечает, что оценивание может создать «площадку» для распространения опыта и перспектив от одной группы другой. Это обучение, диалектический процесс, в ходе которого реальность тестируется, а не определяется. [5]

Надо отметить, что оценка становится частью широкого политического процесса, элементом представительской демократии. Новые методы оценки разделяют клиентов на номинальных и реальных. Номинальными клиентами могут быть политические деятели или представители правительства, другие официальные лица; к реальным клиентам относят все заинтересованные стороны – бенефициарии и небенефициарии. Отображение (картография) этих заинтересованных сторон, чтобы включить их в интерактивный процесс, является важным элементом процесса оценки.

Роль политики в определении индикаторов и интерпретации их значения меняется. Кроме требования эффективности добавляются другие важные требования, как справедливость, законность, взаимопонимание, интеграция профессионального и основанного на опыте знания, демократического плюрализма.

Таким образом, расширение сферы оценки определяет необходимость дополнения количественных методов, основанных на эффективности, качественными методами. Модели, которые способствуют нашему пониманию того, что происходят в политическом процессе, заменяются моделями, основанных на механистических принципах входа-выхода. Кроме того, считается, что выходом политического процесса является не только политические планы и предложения, но и интерактивное социальное обучение, институциональный капитал и привлечение заинтересованных сторон, которые становятся центром внимания оценивания.

ЛИТЕРАТУРА

1. Torgerson D. Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis.// „Policy Sciences,” no. 19(1), 1986, p. 33-59.
2. Boyd R. Confirmation, Semantics, and the Interpretation of Scientific Theories.// R. Boyd, P. Gasper and J. D. Trout (eds). The Philosophy of Science, Cambridge, MA: The MIT Press, 1991.
3. Fischer F. Restructuring Policy Analysis: A Postpositivist Perspective.// „Policy Sciences,” 25(4), 1993, p. 333-339.
4. Palumbo D. J., D. Nachmias. The Pre-conditions for Successful Evaluation: Is There an Ideal Type?// „Policy Sciences,” no. 16(1), 1983, p. 67-79.
5. Khakee A. Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Göteborg.// „Planning Theory and Practice,” no. 3(1), 2002, p. 53-68.
6. Э. фон Глазерсфельд. Введение в радикальный конструктивизм. / Э. фон Глазерсфельд // «Вестн. Моск. Ун-та» (сер. 7, Философия), 2001, № 4, с. 59-82.
7. Улановский А. М. Теория речевых актов и социальный конструкционизм. // «Постнеклассическая психология. Журнал конструкционистской психологии и нарративного подхода», 2004, № 1, с. 88-98.
8. Улановский А. М. Качественные исследования: подходы, стратегии, методы. // «Психол. журн», 2009, т. 30, № 2, с. 5-19.
9. Guba E. G. and Lincoln Y. S. Fourth Generation Evaluation. Newbury Park, CA: Sage, 1989.

REDUCEREA INEGALITĂȚILOR ECONOMICE ȘI SOCIALE – OBIECTIVUL PRINCIPAL AL POLITICII COEZIUNII UE

Tatiana TOFAN,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

There has long been concern about inequalities between European regions, whether they are increasing or decreasing, and the extent to which national government or EU intervention can help to reduce them. The EU is now comprised of many diverse regions with diverse populations: some are highly urbanised, metropolitan, and geared to knowledge-intensive economic activity; others are rural, relatively undeveloped, and reliant on low-tech and even subsistence agriculture. Regional inequalities are often, therefore, actually more dramatic than inequalities between states. As many policies are delivered at a regional level, they are also important for service delivery. Reducing regional economic disparities is a key EU objective – 44% of its budget goes towards boosting regional competitiveness. Projects to enhance the skills of local workforces, encourage entrepreneurship, improve infrastructure and protect the environment are all designed to help the EU's poorer regions catch up with their neighbours.

Majoritatea țărilor, inclusiv cele dezvoltate economic, se confruntă cu disparități regionale și, în consecință, aplică strategii și politici de dezvoltare regională.

Trebuie însă avut în vedere că dificultățile generate de dezechilibrele regionale și posibilitățile de rezolvare a acestora nu pot fi abordate fără a ține seama de nivelul general de dezvoltare al fiecărei țări.

Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională sunt următoarele: diminuarea dezechilibrelor regionale existente, cu accentul pe stimularea dezvoltării echilibrate și pe revitalizarea zonelor defavorizate; preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre; corelarea cu politicile sectoriale guvernamentale de dezvoltare; stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, care contribuie la dezvoltarea economică și care este în conformitate cu prevederile legale și cu acordurile internaționale încheiate. [4]

Politica de Coeziune pune în practică în cadrul UE principiul de solidaritate. Întărirea coeziunii economice, sociale și teritoriale prin reducerea discrepanțelor de dezvoltare dintre regiuni este un obiectiv fundamental al UE și este menționată în Tratatul UE. Chiar dacă investițiile în politica de coeziune se concentrează asupra regiunilor mai sărace din UE, ajutându-le să recupereze diferențele față de zonele mai bogate, ele au un impact pozitiv asupra tuturor regiunilor și locuitorilor – amplificând competitivitatea și condițiile de trai în întreaga UE.

Conceptul de *coeziune economică* și socială a fost introdus oficial în documentele CEE odată cu semnarea

Documentului Unic European (intrat în vigoare în iulie 1987). Importanța conceptului va crește pe măsură ce procesul de integrare europeană se va adânci. Astfel, Tratatul de la Maastricht și-a propus consolidarea coeziunii economice și sociale: politica de coeziune economică și socială este orientată către diminuarea diferențelor dintre regiuni și a decalajului regiunilor mai puțin favorizate. În același timp, au fost definite mecanismele Europei Sociale și conceptul de cetățean al UE. Mai mult, a fost înființat un nou fond comunitar – Fondul de Coeziune. Agenda 2000 pentru o Uniune mai Puternică și mai Mare (1997) și Consiliul European de la Lisabona au adus conceptul de coeziune economică și socială în prim-planul obiectivelor UE.

Politica de coeziune este organizată în prezent în jurul a trei obiective esențiale și anume: *convergență* (prin care se sprijină regiunile rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării economice), *competitivitate regională și ocupare* (sprijină regiuni, altele decât cele rămase în urmă ca dezvoltare, pentru atingerea ȋntelilor Agendei Lisabona) și *cooperare teritorială europeană* (promovând o dezvoltare echilibrată a întregului teritoriu comunitar, prin încurajarea cooperării și schimbului de bune practici între toate regiunile UE), organizat pe trei axe: cooperare transfrontalieră, transnațională și interregională.

Coeziunea teritorială (CT) presupune faptul că toate regiunile beneficiază de oportunitatea de a-și atinge întregul potențial utilizându-și capitalul teritorial specific (eficiență teritorială); ea implică, de asemenea, faptul că toți cetățenii se pot bucura de aceeași calitate a vieții (echitate). Evaluarea variațiilor PIB-ului demonstrează că există o diminuare a disparităților dintre regiuni, dar majoritatea regiunilor rămân în aceeași situație (staționară). Prin urmare, CT trebuie îmbunătățită.

Obiectivul principal al politicii coeziunii este reducerea inegalităților economice și sociale în ceea ce privește nivelurile de dezvoltare a regiunilor europene. Astfel, este necesar ca regiunile mai puțin dezvoltate să rămână în centrul atenției acestei politici. Pe de altă parte, majoritatea contribuțiilor – împreună cu Parlamentul European – susțin că politica de coeziune ar trebui să acopere întregul teritoriu al UE, dat fiind faptul că aceasta nu constă într-un simplu mecanism de solidaritate, ci are scopul de a stimula potențialul de dezvoltare endogenă al regiunilor europene.

Marea majoritate a părților interesate consideră cooperarea teritorială ca fiind o parte esențială a politicii de coeziune și apreciază faptul că aceasta a devenit un obiectiv unanim recunoscut. Cooperarea teritorială este unul dintre cele mai bune exemple ale valorii adăugate a acestei politici, motiv pentru care ar trebui să fie consolidată.

Reducerea disparităților existente la nivel regional este un obiectiv-cheie al UE. 44% din bugetul Uniunii este consacrat măsurilor de stimulare a competitivității regionale. [2]

Există proiecte special create pentru a ajuta regiunile mai sărace din UE să atingă nivelul de dezvoltare al regiunilor învecinate. Acestea vizează ameliorarea calificării forței de muncă locale, încurajarea spiritului antreprenorial, îmbunătățirea infrastructurii sau protecția mediului.

Noile abordări ale guvernării teritoriale pot contribui la crearea de spații „mai ușoare” pentru factorii decizionali. Această atitudine cooperantă cere o permeabilitate puternică între straturile politice, solicitând legarea proceselor top-down ale design-ului politic, programării și suportului financiar, cu procesele bottom-up ale design-ului de proiect și ale implementării operaționale. „Scenariul Europa spre 2030” relevă o convergență clară a bunăstării teritoriale (în toate condițiile sociale, de mediu, economice și identitare). [1]

Cea mai bună performanță este de așteptat în unele țări sudice, precum Portugalia, Spania (în special, partea centrală și sudică), Franța (în special, în vest) și, într-o măsură mai mică, în centrul și sudul Italiei și Greciei. Similar, performanțe bune sunt de așteptat în noile state-membre (NSM), în regiunile estice ale Germaniei și în sudul Belgiei și, într-o măsură mai mică, în Finlanda și Danemarca. Îmbunătățiri mai mici se prevăd în Olanda, vestul Germaniei, Austria și nordul Italiei, unde nivelul de start era deja mai ridicat decât media europeană.

Fondurile Structurale și de Coeziune (FSC) sau Instrumentele Structurale sunt instrumentele financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale. Preocuparea de a sprijini statele-membre mai sărace face față provocării pieței unice (și, în special, nevoii de investiții adecvate în infrastructură), fără a îndeplini criteriul de convergență cerut de UEM de a conduce la crearea Fondului de Coeziune în 1994. Mai mult decât sprijinirea regiunilor mai sărace, aceasta s-a concentrat pe sprijinul statelor-membre mai sărace (definite ca acele țări cu un venit național brut pe locuitor sub 90% din media UE). [2]

Regulile generale privind Fondurile Structurale și de Coeziune sunt stabilite prin Regulamentul Consiliului Uniunii Europene nr. 1083/2006 din iulie 2006, care definește regulile generale privind Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune.

Dezvoltarea viitoare a regiunilor este asociată cu succesul integrării teritoriale europene. Europa nu-și poate permite să aibă zone care rămân în urmă.

Concluzii. Apariția relativ recentă a dezvoltării regionale ca domeniu ocupațional și ca politică națională, la recomandarea Uniunii Europene, pe parcursul ultimului deceniu s-a făcut, din nefericire, fără a recupera handicapul informațional, statistic, formativ, educațional și cultural pe care țara noastră îl avea în raport cu statele Europei

occidentale. Pentru a îmbunătăți acest drum, apreciem că o abordare responsabilă a domeniului trebuie să pornească de la calitatea pregătirii și perfecționării tuturor resurselor umane implicate, un veritabil proces educațional care să reprezinte o adevărată investiție pe termen lung pentru succesul politicii de dezvoltare regională, dar și al celorlalte politici care urmăresc realizarea coeziunii economice și sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Georgescu M. Provocări socioeconomice. Editura „Casa Cărții de Știință”, Cluj Napoca, 2005.
2. Reducerea disparităților regionale, în UE și în lume. [On-line]: <http://ec.europa.eu/news/regions/090512_ro.htm>.
3. Filon T. Real economic convergence – European and national dimension, [On-line]: <http://www.ipe.ro/RePEc/iag/iag_pdf/AERD0902_159-180.pdf>.
4. Iancu A. Problema convergenței economice. În: „Probleme ale integrării economice.” [On-line]: <<http://oecconomica.org.ro/files/pdf/93.pdf>>

CLUSTERING-UL CA OPORTUNITATE PENTRU DEZVOLTAREA REGIONALĂ

Oleg FRUNZE,

*doctor în științe tehnice, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică*

Svetlana FRUNZE,

masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the context of global competition for markets, where the chances of economic success of a country or a region is based on supply specialization and concentration of development efforts toward key areas, innovative clusters are a successful solution because it offers a combination of entrepreneurial dynamism, intense connections between companies and institutions that hold the top knowledge synergies between pro-active leading actors of innovation.

Apartenența la un cluster inovativ devine un avantaj real pentru întreprinderile mici și mijlocii, ca urmare atât a accesului facil și rapid la rezultatele cercetării în vederea implementării acestora în producție și realizării de produse inovative, utilizând tehnologiile performante, cât și a strategiilor comune de dezvoltare, pornind de la cele de cooperare în producție și achiziție de tehnologii și echipamente performante destinate utilizării în comun până la cele de marketing.

Conceptul de „cluster” are o istorie destul de îndelungată, având mai multe denumiri, inclusiv „pol de competitivitate”, „district industrial”, „aglomerare industrială.” În prezent, termenii care s-au impus sunt „cluster” și „pol de competitivitate”, termenul cel mai utilizat fiind „cluster.”

Descrierea cea mai simplă a clusterelor are la bază descrierea relațiilor furnizor-client și a lanțului valoric. Cele mai multe companii cumpără „inputuri” (materii prime, servicii, componente) de la alți furnizori și le înglobează în produsele lor pe care le vând clienților. Sintagma „lanț valoric” derivă din concepția lui Alfred Marshall (1842-1924) care a arătat că o concentrare geografică a unui anumit sector industrial determină specializarea furnizorilor. Marshall a observat că o „aglomerare industrială” de companii similare atrage, dezvoltă și beneficiază de un „bazin de forță de muncă” cu un set comun de calificări. De asemenea, siguranța economică a angajaților este mult mai mare deoarece în aceeași arie geografică există mai mulți posibili angajatori care au nevoie de competențele lor. Marshall a observat, de asemenea, că „aglomerările industriale” creează o bună piață pentru furnizori și condiții pentru ca aceștia să-și îmbunătățească și să-și specializeze oferta. Ca o consecință, aceasta conduce la un avantaj productiv pentru clienții lor. De asemenea, Marshall a sesizat că într-o „aglomerare industrială”, ideile „călătorească” mult mai ușor de la o companie la alta, ceea ce astăzi economiștii numesc „externalități.”

Ulterior, economiștii germani Lösch și Von Thünen au aplicat ideile și tehnicile economice, inclusiv neoclasice, asupra localizării activității economice, iar în 1956 Walter Isard (1956) și alți cercetători au pus bazele științelor regionale. Oamenii de știință regionali au îmbunătățit ideea lui Marshall subliniind avantajul companiilor care derivă din

apropierea geografică, făcând distincție între cele două tipuri: externalitățile de localizare (câștiguri din proximitatea față de companiile similare, în special din aceeași industrie) și externalități de urbanizare (câștiguri din proximitatea față de companiile din alte industrii).

În 1990, profesorul Michael Porter, cel căruia i se datorează popularizarea termenului de „cluster,” dacă nu și cel care l-a inventat, definește clusterul ca „o concentrare geografică de companii și instituții interconectate într-un anumit domeniu”.

Teoria clasică a dezvoltării economice bazate pe disponibilitatea și abundența factorilor de producție (munca, natura și capitalul) a explicat foarte bine fenomenele economice din secolul al XIX-lea, dar mai târziu, odată cu succesul extraordinar al unor țări ca Japonia sau al unor regiuni ca Silicon Valley, lipsite total de resurse, s-a dovedit depășită. Soluția a fost găsită de Michael Porter care, în lucrarea sa „Avantajul comparativ al națiunilor” (1990), a arătat că succesul economic depinde de interacțiunea următorilor factori, grupați în ceea ce s-a numit apoi „Diamantul lui Porter”:

- disponibilitatea resurselor;
- accesul la informație, pe baza căreia companiile decid să acționeze într-o anumită direcție, cu resursele respective;
- strategiile fiecărei companii în parte;
- presiunea asupra companiilor de a inova și de a investi.

Conform „Cadrului Comunitar pentru Ajutor de Stat pentru Cercetare, Dezvoltare și Inovare”, clusterelor reprezintă grupări de companii independente (startupuri inovative, IMM-uri) și organizații de cercetare, care activează într-un anumit domeniu și într-o anumită regiune, în scopul stimulării activităților inovative, prin promovarea interacțiunilor intensive, accesului la facilități comune, schimburilor de experiență și cunoștințe și prin contribuția la transferul tehnologic, networking și diseminarea informațiilor.

Elementul comun al teoriilor prezentate îl reprezintă proximitatea geografică a entităților din cadrul unui cluster, ca și caracteristică principală a unui cluster, care trebuie înțeleasă atât din punctul de vedere al posibilităților de transport și comunicare, cât și al identităților culturale, tradițiilor și preferințelor clienților. Un accent deosebit se pune pe proximitatea tehnologică (cât de apropiate sunt tehnologiile pe care companiile din cadrul unui cluster le utilizează), complementaritatea cu privire la forța de muncă, complementaritatea cu privire la clienți și proximitatea socială (nivelul și tipurile de interacțiune între managerii și angajații companiilor din cadrul unui cluster).

O aplicație a teoriei sistemice a inovării, coroborată cu conceptele de învățare individuală și instituțională, se regăsește în paradigma „triple helix” a transferului tehnologic și a inovării, aplicabilă conceptului de „cluster inovativ”. Pentru ca transferul tehnologic și inovarea să aibă loc, este necesară participarea următoarelor categorii de actori:

- universitățile, institutele de cercetare, centrele de formare profesională, care reprezintă oferta de produse, procese și servicii inovative;
- industria, în special IMM-urile (inclusiv startup-urile și spin-offurile), care reprezintă cererea de inovare, iar într-un caz ideal ar trebui să determine și să absoarbă oferta menționată
- autoritățile cu competențe în facilitarea proceselor inovative (autorități centrale și/sau regionale, locale etc.).

În accepțiunea lui Porter clusterelor au următoarea componentă:

- industrii interconectate și alte entități, cum ar fi furnizorii specializați, precum și infrastructura aferentă;
- canale de distribuție și clienți, producători de produse complementare,
- companii afiliate din punctul de vedere al competențelor, tehnologiilor etc.;
- instituții conexe, cum ar fi organizațiile de cercetare, universitățile, organisme de standardizare, centrele de formare profesională și altele, care colaborează, dar rămân în competiție.

Condițiile pentru un cluster inovativ de succes sunt următoarele:

- încrederea între membri;
- participarea voluntară;
- existența unei „mase critice”;
- strategia de dezvoltare comună;
- asigurarea independenței pentru fiecare membru;
- cooperarea dinamică și deschisă;
- participanții rămân concurenți din toate punctele de vedere;
- managementul este asigurat de structuri clar definite;
- beneficiile clare pentru toți membrii.

Beneficiile apartenenței unei companii la un cluster inovativ sunt următoarele:

- creșterea competitivității și a ratei de ocupare a forței de muncă, prin interconectarea de oameni, abilități, competențe și cunoștințe;
- creșterea eficienței, deoarece este ușor să lucrezi într-o rețea cu clienții și furnizorii;
- stimularea inovării, deoarece interacțiunea cu clienții creează idei noi și o mare presiune asupra inovării;
- reducerea constrângerilor pentru IMM-uri din partea marilor companii;

- creșterea șanselor pentru internaționalizarea IMM-urilor;
- șanse de succes pentru startup-uri și spin-offuri;
- asigurarea capacității de a influența profilurile de învățământ pentru a corespunde cerințelor companiei de resurse umane calificate.

În ultimii 15 ani clusterelor și rețelele inovatoare (centre de competență) au câștigat mai multă importanță ca și element al strategiilor de dezvoltare și inovare în domeniile economice ale Uniunii Europene și statele-membre ale acesteia.

O cercetare a clusterelor efectuată în Marea Britanie arată că, în baza analizei internaționale ample, care implică un benchmarking simultan a mai mult de 140 de clusterelor organizaționale și politicilor de grup din nouă țări europene s-a constatat că impactul economic al clusterelor depinde de mai mulți factori și nu are legătură cu specializarea regiunii prin concentrația geografică a clusterului cum arătau cercetările anterioare. Performanța de gestionare al clusterului, la fel spectrul și frecvența serviciilor legate de organizația de cluster antreprenoriale, sunt determinanți importanți pentru impactul clusterelor. Analiza clusterelor organizaționale și politicilor de grup arată, de asemenea, mulți alți factori-cheie necesari pentru dezvoltarea și caracterizarea unui cluster ca și activitatea de internaționalizare, activități de C&D, vârsta, zonele de acces la tehnologii etc.

Aceste cercetări au oferit un set complet de informații și cunoștințe noi despre caracteristicile managementului organizațional în cluster după grupurile de vârstă, dimensiune, rolul de membru, concentrația regională și finanțare. Constatările-cheie ale analizelor de benchmarking privind managementul organizațiilor în cluster includ:

- clusterelor bazate pe cercetare sunt mult mai asemănătoare cu clusterelor industriale decât ceea ce au sugerat cercetările anterioare;

- clusterelor cu o cotă mică sau mare de finanțare publică sunt similare ca structură și control, dar diferite în termeni de impact;

- vizibilitatea și atractivitatea clusterului și impactul managementului organizațional în cluster privind dezvoltarea IMM-urilor depind de vârsta și mărimea acestora; aparent, grupurile mai mari și mai mature oferă un mediu mult mai prielnic prin activități de organizare și de gestionare a clusterului;

- caracteristicile structurale ale unui cluster în termeni de dimensiune, structură de gestionare sau grad de specializare, precum și impactul de organizare a gestionării clusterului depind de domeniul tehnologic în care funcționează;

- clusterelor cu un impact ridicat pe activitățile de afaceri ale IMM-urilor dispun de o organizare activă de gestionare a clusterului în ceea ce privește spectrul și frecvența de servicii pentru întreprinderi.

În scopul monitorizării fenomenului de clustering, Comisia Europeană a înființat în anul 2006 „Observatorul European al Clusterelor” care furnizează date statistice cantitative și calitative (cluster mapping), studii de caz, politici și analize comparative privind situația clusterelor în Europa.

Astfel, la nivelul anului 2008, Observatorul European al Clusterelor a identificat circa 2000 de cluster semnificative definite ca aglomerări regionale industriale și de servicii, care implică aproximativ 38% din forța de muncă a Uniunii Europene. Aceste cluster s-au format fie de jos în sus, fie de sus în jos și sunt susținute de politici, proiecte concrete și finanțări naționale și comunitare.

În sensul de dezvoltare a clusterelor, statele-membre ale UE sunt invitate să:

- integreze politica de cluster în pilonul „competitivitate” al Programelor Naționale de Reformă și în Programul Operațional Sectorial „Creșterea competitivității economice,” clusterul fiind considerat un instrument de politică industrială și de cercetare în Europa, precum și un generator de competitivitate și de proiecte de cooperare intercluster la nivel național, european, mondial;

- sprijine IMM-urile în vederea participării la cluster, prin implementarea măsurilor relevante din „Small Business Act for Europe.” Numărul membrilor în cadrul clusterelor crește în fiecare țară, alăturându-se IMM-urile, băncile, investitorii străini, municipalitățile, autoritățile publice, camerele de comerț, asociațiile profesionale, institutele de cercetare etc., deoarece s-a constatat că firmele din cluster sunt mai inovative decât cele din afara clusterului și au acces mai ușor la piețele internaționale;

- dozeze eforturile pentru realizarea de mai multe sinergii și complementarități între diferitele politici, programe și inițiative în domeniul politicii de cluster.

În Republica Moldova politica de dezvoltare a clusterelor apare în Hotărârea de Guvern privind „Concepția dezvoltării clusteriale a sectorului industrial al Republicii Moldova” și „Strategia inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 - inovații pentru competitivitate”.

Definiția dată în Concepția dezvoltării clusteriale este următoarea: clusterul este asociere de întreprinderi interconectate, amplasate în apropiere geografică, de regulă, aparținând unui sector sau unor sectoare conexe, precum și de instituții de cercetare științifică, universități și alte organizații, activitatea cărora este concentrată pe inovare, iar cooperarea lor permite de a spori avantajele competitive ale întreprinderilor.

Scopul Concepției constă în determinarea necesității și posibilității de implementare și dezvoltare a unui mecanism de asociere a agenților economici, în formă de cluster, pentru dezvoltarea eficientă și competitivă a ramurilor industriale ale economiei țării.

Obiectivul principal al politicii de stat de susținere a dezvoltării clusteriale a sectorului industrial constă în intensificarea dezvoltării ramurilor industriale și creșterea ponderii acestora în economia națională prin consolidarea eforturilor manageriale și organizatorice, susținerea procesului inovațional și sporirea competitivității întreprinderilor industriale mari, precum și din sectorul IMM.

Situația existentă și evoluția privind inovațiile este descrisă de Indicele Global de Inovații, una dintre cele mai recente și mai comprehensive surse care include Republica Moldova și care permite compararea internațională a rezultatelor inovaționale (tabelul 1).

Tabelul 1. Dinamica Indicelui Global de Inovații.

<i>Rangul</i>	<i>Țara</i>	<i>Scorul</i>	<i>Rangul</i>	<i>Țara</i>	<i>Scorul</i>
2014			2013		
1.	Elveția	64.8	1.	Elveția	66.6
2.	Marea Britanie	62.4	2.	Suedia	61.4
3.	Suedia	62.3	3.	Marea Britanie	61.2
4.	Finlanda	60.7	4.	Olanda	61.1
5.	Olanda	60.6	6.	Finlanda	59.5
8.	Danemarca	57.5	9.	Danemarca	58.3
9.	Luxembourg	56.9	10.	Irlanda	57.9
11.	Irlanda	56.7	12.	Luxembourg	56.6
13.	Germania	56	13.	Islanda	56.4
14.	Norvegia	55.6	15.	Germania	55.8
19.	Islanda	54.1	16.	Norvegia	55.6
20.	Austria	53.4	20.	Franța	52.8
22.	Franța	52.2	21.	Belgia	52.5
23.	Belgia	51.7	23.	Austria	51.9
24.	Estonia	51.5	24.	Malta	51.8
25.	Malta	50.4	25.	Estonia	50.6
26.	Republica Cehă	50.2	26.	Spania	49.4
27.	Spania	49.3	28.	Republica Cehă	48.4
28.	Slovenia	47.2	29.	Italia	47.8
31.	Italia	45.7	30.	Slovenia	47.3
32.	Portugalia	45.6	31.	Ungaria	46.9
34.	Letonia	44.8	33.	Letonia	45.2
35.	Ungaria	44.6	34.	Portugalia	45.1
37.	Slovacia	41.9	36.	Slovacia	42.2
39.	Lituania	41	37.	Croația	41.9
42.	Croația	40.7	40.	Lituania	41.4
43.	Republica Moldova	40.7	41.	Bulgaria	41.3
44.	Bulgaria	40.7	44.	Munte negru	41.0
45.	Polonia	40.6	45.	Republica Moldova	40.9
49.	Federația Rusă	39.1	48.	România	40.3
50.	Grecia	38.9	49.	Polonia	40.1
55.	România	38.1	51.	Macedonia	38.2

58.	Belarus	37.1	54.	Serbia	37.9
59.	Munte negru	37	55.	Grecia	37.7
60.	Macedonia	36.9	62.	Federația Rusă	37.2
63.	Ucraina	36.3	65.	Bosnia și Herțegovina	36.2
67.	Serbia	35.9	71.	Ucraina	35.8
81.	Bosnia și Herțegovina	32.4	77.	Belarus	34.6
94.	Albania	30,90	93.	Albania	30,50

Sursa. <<http://www.globalinnovationindex.org/content.aspx?page=data-analysis>>.

Concluzii. Politica de susținere a clusterelor nu a pornit de la zero. În toate țările au existat programe premergătoare sau o tradiție de cooperare structurată între industrie, mediul academic și mediul de cercetare. Modelul sistemic al inovării privit din prisma unui proces dinamic de învățare stă la baza politicilor relevante în domeniul clusterelor. Există, în esență, două tipuri de scheme de suport al clusterelor, în primul rând, există anumite cluster „de nivel superior” cu impact asupra nivelului de competitivitate al țării respective. Aceste cluster sunt susținute la nivel național pentru a atinge gradul de excelență internațională. A doua categorie este constituită din cluster regionale, a căror importanță poate să nu depășească granițele regiunii finanțate la nivel regional. Totuși ele au un impact deosebit asupra dezvoltării economice și au potențialul de a fi cluster de nivel superior.

BIBLIOGRAFIE

1. Ghid pentru implementarea în România a conceptului de cluster inovativ, București: „Irecson,” 2009.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 952 din 27.11.2013 privind „Concepția dezvoltării clusteriale a sectorului industrial al Republicii Moldova” pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru competitivitate.”
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 614 din 20.08.2013 cu privire la aprobarea Concepției dezvoltării clusteriale a sectorului industrial al Republicii Moldova.
4. <<http://www.clusterobservatory.eu>>.
5. <<http://www.globalinnovationindex.org>>.

ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ

Екатерина БАРБАРОШИЕ,
доктор экономических наук, доцент,
Академия публичного управления

Надежда НАЗАР,
доктор экономических наук, доцент,
Государственный аграрный университет Молдовы

SUMMARY

The article shows the need to ensure security of information and the ways of this process.

Key-words: Information, information security, economic security, financial management.

Внедрение во все сферы бизнеса информационно-компьютерных технологий определяет современное состояние менеджмента. Без использования быстро действующих компьютеров невозможна реализация большинства управленческих решений в деятельности организации.

Информация сама по себе не существует, [2, с. 121] существуют лишь данные, из которых можно почерпнуть информацию. Информационное обеспечение менеджмента в организации (предприятии) включает совокупность информационных ресурсов и способов их обработки, необходимых и пригодных для реализации аналитических процедур, обеспечивающих эффективный менеджмент. [3]

Информационное обеспечение представляет собой информационную систему менеджмента – процесс непрерывного целенаправленного подбора соответствующих информативных показателей, необходимых для осуществления анализа, планирования и подготовки эффективных оперативных управленческих решений по всем аспектам финансовой деятельности организации.

Рисунок 1. Информационное обеспечение финансового менеджмента организации.

Информационная база финансового менеджмента организации			
Внешние источники			Внутренние источники
<i>Нормативно-законодательные документы правительства страны</i>	<i>Показатели, характеризующие общеэкономическое развитие страны (статистические сборники, нормативные документы руководящих органов и др.)</i>	<i>Показатели, характеризующие конъюнктуру рынка и конкурентов организации</i>	<i>Информационные технологии обработки данных (в том числе бухгалтерской и финансовой отчетности организации)</i>

Источник. Разработан авторами.

При этом содержание системы информационного обеспечения финансового менеджмента определяется отраслевыми особенностями деятельности организации.

Как видно из рис. 1, информационное обеспечение представляет собой совокупность информационных ресурсов, средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и выдачи информации, используемых в менеджменте организации.

Анализ деятельности 75 организаций сектора малых и средний предприятий Республики Молдова показал, что среди «слабых сторон» предпринимателями указывается по-прежнему, [1] недостаточная информационная обеспеченность организации, что приводит к различным проблемам в менеджменте.

Система информационного менеджмента настолько важна, что в ней можно выделить информационную логику, [4] которая имеет самостоятельное значение в управлении финансовыми потоками.

Информационный поток – это поток различных данных в документной (электронной) форме, предназначенных для реализации функций менеджмента. При этом информационные потоки также делятся на внешние и внутренние.

По времени действующие информационные потоки можно подразделить на:

- а) регулярные (регламентированные);
- б) периодические (ограничены временем передачи);
- в) оперативные (связь абонентов в интерактивном режиме).

Кроме того, в финансовом менеджменте важнейшими являются такие характеристики, как достоверность, своевременность, достаточность, точность и т. п. информативных данных, которые позволяют принять правильное решение в процессе финансового менеджмента организации.

Необходимо отметить, что в любой практической реализации информационной системы, она охватывает большое количество разнородных аспектов, которые находятся под воздействием различных факторов, и поэтому связаны с определенным риском.

Таким образом, важную роль играет комплекс информационного обеспечения организации. При этом управление материальными и информационными потоками должны улучшаться в рамках подсистемы оперативного менеджмента основным производством организации. Это, в свою очередь, поддержит ритмичную работу всех структурных подразделений организации и повысит эффективность ее работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Barbaroș E., Nazar N., Barbaroș I. Managementul afacerilor mici și mijlocii. AAP, 2011, 239 p.
2. Ковалев В. Введение в финансовый менеджмент. М.: «Финансы и статистика», 1999, 768 с.
3. Румянцева Е. Новая экономическая энциклопедия. М.: «Инфра-М», 2005, 724 с.
4. Саак А., Пшеничных Ю. Менеджмент в социально-культурном сервисе и туризме. Питер, 2008, 512 с.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА. РОЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА МОЛДОВЫ И ПАРЛАМЕНТА В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Наталья ШТЕФЫРЦЭ,
доктор экономических наук, старший экономист,
Национальный банк Молдовы,
преподаватель кафедры экономики и менеджмента в строительстве
Технического университета Молдовы

Игорь БАЦАЛАЙ,
доктор права, прокурор отдела собственной безопасности Генеральной прокуратуры,
советник юстиции 2-го ранга, преподаватель кафедры по охране и безопасности
Государственного университета физической культуры и спорта

SUMMARY

This article describes the main aspects of the legal regulation of banking activities in the Republic of Moldova, as well as the basic principles of the Moldovan banking system, its structure and essence. In an analysis of the legal regulation of banking activities by the state, the authors identified disadvantages in the absence of regulatory consolidation of some basic categories that have theoretical and practical significance.

Формирование новой денежно-кредитной системы и создание условий (правовой основы) для эффективного осуществления банковской деятельности в Республике Молдова являются важнейшей составляющей единой экономической политики государства. Однако регламентация данных общественных отношений идет не столь быстрыми темпами. История Национального банка Молдовы начинается с 1991 года. Национальный банк Молдовы сыграл ведущую роль в процессе перехода Республики Молдова к рыночной экономике. С 1991 года и до настоящего времени были разработаны и внедрены ряд эффективных мер по стабилизации денежного и кредитного сектора. Главным шагом в этой деятельности стал ввод в обращение 29 ноября 1993 года национальной валюты – молдавского лея, с реализацией впоследствии противoinфляционной денежной и кредитной политики. Была приостановлена инфляция и был стабилизирован курс национальной валюты. В результате снижения уровня инфляции, ставка рефинансирования НБМ стала позитивной в реальном выражении.

В 1995 г. Парламент Республики Молдова принял Закон о Национальном банке Молдовы и Закон о финансовых учреждениях. Согласно первому закону, Национальный банк Молдовы стал независимым в исполнении своих функций и ответственен перед Парламентом, второй вышеуказанный закон преследует цель создания сильного и конкурентоспособного финансового сектора, недопущение чрезмерного риска в данной системе, защиты интересов вкладчиков. Банковская система – один из важнейших организационных механизмов финансовой системы Республики Молдова, оказывающих огромное влияние на функционирование всех процессов экономики и развитие общества. Банковская система, представляя собой относительно автономное экономико-правовое образование, органично входит в состав другой более широкой финансово-кредитной системы, взаимодействует со всеми ее элементами и выполняет собственные, присущие только ей функции. [1, с. 18]

Банковская деятельность напрямую связана с финансовой деятельностью и играет значительную роль в экономике, в повышении заинтересованности государства в ее развитии. Национальный банк Молдовы и кредитные организации являются субъектами как финансовой, так и банковской деятельности, правовое содержание этой взаимосвязи видно в общих интересах по становлению финансового рынка. Финансовая деятельность государства, как специфичная деятельность, направленная на образование, распределение и использование централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивает бесперебойное функционирование государства. Одним из главных недостатков в финансово-правовом регулировании банковской деятельности является отсутствие до настоящего времени нормативного закрепления ряда основополагающих категорий, имеющих теоретическую и практическую значимость.

Поэтому задача разработки основных юридических понятий и категорий в сфере финансово-правового регулирования банковской деятельности необходима и актуальна. Регулирующее государственное воздействие на банковские отношения в пределах своей компетенции оказывает Правительство Республики Молдова. Говоря о взаимодействии Национального банка Молдовы с государственными органами следует уточнить, что Национальный банк взаимодействует с Правительством в реализации своих задач и в соответствии с законом предпринимает необходимые меры для осуществления такого взаимодействия.

Кроме того, по запросам экономических и финансовых органов Правительства предоставляет им информацию по денежным и финансовым вопросам. Указанные органы, в свою очередь, по запросам Национального банка предоставляют ему информацию по макроэкономическим, денежным или финансовым вопросам. Любой проект нормативного акта органа публичной власти, касающийся областей, относящихся к функциям Национального банка, принимается после предварительного истребования заключения по нему Национального банка. Заключение должно быть представлено в течение не более 30 дней со дня его истребования. И, конечно же, что является немаловажным фактором эффективной деятельности, Национальный банк независим в осуществлении своих функций, установленных Законом о Национальном банке Молдовы, не обращается за указаниями и не получает таковых от органов публичной власти или какого-либо иного органа. Не случайно законодательно установлено, что правовое регулирование банковской деятельности осуществляется Конституцией Республики Молдова, Законом о Национальном банке Республики Молдова, другими законами, нормативными актами Центрального банка Молдовы. Банковское законодательство – это специфическое структурное образование в системе нашего законодательства, в которое входят нормы различных отраслей права, регулирующих разнообразные аспекты деятельности кредитно-банковской системы. Такое структурное образование одни авторы называют комплексной отраслью законодательства, другие – комплексной отраслью права. [2, с. 9] Комплексный характер банковского законодательства позволяет относить к нему, наряду со специальными банковскими законами, другие законы, которые содержат нормы, в той или иной мере затрагивающие банковскую деятельность. К ним, в частности, относятся нормы, содержащиеся в Гражданском, Уголовном, Трудовом кодексах, Законе о валютном регулировании № 62-XVI от 21.03.2008 и некоторых других. Специальное банковское законодательство включает Закон о финансовых учреждениях № 550-XIII от 21.07.1995, Закон о Национальном банке Молдовы № 548-XIII от 21.07.1995, Закон о гарантировании депозитов физических лиц в банковской системе № 575-XV от 26.12.2003 и др. Они занимают ведущее место среди источников правового регулирования банковской деятельности, а центральное место среди них занимает всё таки Закон о Национальном банке Молдовы. Современная банковская система в Республике Молдова создана в результате реформирования государственной кредитной системы, сложившейся в период централизованной плановой экономики.

Банки в Республике Молдова создаются и действуют на основании Закона о финансовых учреждениях № 550-XIII от 21.07.1995, [3] в котором дано определение финансового учреждения и банков, перечислены виды банковских операций и сделок, установлен порядок создания, ликвидации и регулирования деятельности кредитных организаций и т. п. В действующем законодательстве закреплены основные принципы организации банковской системы Республики Молдова, к числу которых относятся следующие: двухуровневая структура; осуществление банковского регулирования и надзора центральным банком; универсальность деловых банков; коммерческая направленность деятельности банков.

Принцип двухуровневой структуры построения банковской системы в Молдове реализуется путем четкого законодательного разделения функций Национального банка и всех остальных банков. Национальный банк Республики Молдова, как верхний уровень банковской системы, выполняет функции денежно-кредитного регулирования, банковского надзора и управления системой платежей и расчетов в стране. Он может проводить банковские операции, необходимые для выполнения данных функций, только с молдавскими и иностранными кредитными организациями, а также с Правительством Республики Молдова, представительными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами. Центральный банк Молдовы не имеет права осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не являющимися кредитными организациями, и с физическими лицами. Он не может прямо выходить на банковский рынок, предоставлять кредиты непосредственно предприятиям и организациям и не должен участвовать в конкуренции с коммерческими банками. Коммерческие банки и другие кредитные организации образуют второй, нижний уровень банковской системы. Они осуществляют посредничество в расчетах, кредитовании и инвестировании, но не принимают участия в разработке и реализации денежно-кредитной политики, а ориентируются в своей работе на установленные Национальным банком Молдовы параметры денежной массы, ставок процента, темпов инфляции и т. п. В процессе своего функционирования эти банки должны выполнять нормативы и требования Национального банка по уровню капитала, созданию резервов и др. Принцип осуществления банковского регулирования и надзора центральным банком находит свое отражение в том, что в Молдове

органом банковского регулирования и надзора является Национальный банк Молдовы. Регулирующее воздействие Национального банка Молдовы носит особый характер, распространяется только на банки, что связано с их исключительной ролью в экономике и необходимостью обеспечения устойчивой работы для функционирования платежной системы, а также сохранности сбережений и денежных резервов. Принцип универсальности наших банков означает, что все действующие на территории Республики Молдова банки обладают универсальными функциональными возможностями, иными словами, имеют право осуществлять все предусмотренные законодательством и банковскими лицензиями операции краткосрочные коммерческие и долгосрочные инвестиционные. В законодательстве не отражена специализация банков по видам их операций. Принцип коммерческой направленности банков второго уровня выражается в том, что согласно законодательству основной целью деятельности банков и кредитных организаций является получение прибыли. Цели государственного регулирования банковской системы подразумевают установление общих правовых рамок банковской деятельности и основ структурного построения банковской системы. Большое значение имеет создание правовых рамок организации контроля и надзора за банковской деятельностью. Стабильное развитие банковской системы возможно только при эффективном управлении ею со стороны государственных органов. Система государственного управления в сфере банковской деятельности должна обеспечивать согласованные совместные действия уполномоченных государственных органов, прежде всего органов исполнительной власти. Банковское законодательство в Республике Молдова, динамично развивающееся уже два десятилетия, не стоит на месте. Хотя надо сказать, что процесс принятия новых правовых документов становится все сложнее. Нередко даже на внесение, казалось бы, незначительных изменений в ту или иную статью действующего закона уходят многие месяцы согласований. Тем не менее, молдавские парламентарии продолжают принимать серьезные законодательные решения, совершенствуя правовую базу в интересах эффективной деятельности финансовых институтов. Касаясь возможностей дальнейшего совершенствования совместных действий Парламента и Национального банка Молдовы в процессе законотворчества, нужно обратить внимание на следующее обстоятельство. В соответствии с Конституцией Республики Молдова Национальный банк Молдовы не наделен правом законодательной инициативы. В то же время, согласно ч. (3) статьи 8 Закона о Национальном банке Молдовы «Президент Национального банка или члены Административного совета должны представлять Парламенту или его постоянным комиссиям разъяснения по вопросам политики, проводимой Национальным банком, и давать по запросам Парламента заключения на проекты законов». Это необходимо для того, чтобы позиция Национального банка по тем или иным вопросам могла быть своевременно выработана и сообщена Законодательному органу нашего государства. [4]

Оптимальным вариантом взаимодействия Парламента Р. Молдова с Центральным банком Молдовы в рамках законодательной процедуры является официальное направление проектов законов, касающихся выполнения Национальным банком своих функций, в Национальный банк Молдовы на заключение при подготовке их к рассмотрению Парламентом в первом и во втором чтениях. Государственное регулирование банковской деятельности представляет собой нормотворческую и индивидуально-властную деятельность, направленную на упорядочение банковской системы в целом, создание условий для функционирования кредитных организаций. Оно направлено на формирование и поддержание устойчивого правового порядка в сфере банковской деятельности, защиту прав и законных интересов ее участников и частных лиц. Государственное регулирование банковской деятельности осуществляется с целью реализации и защиты публичного интереса в сфере банковской деятельности. Государственное регулирование банковской деятельности сводится, прежде всего, к установлению общеобязательных правил ее осуществления и надзору за их исполнением в интересах стабильности всей экономики. Формы воздействия на банковскую деятельность в Республике Молдова осуществляются в виде: нормотворчества, в процессе которого органы законодательной власти и Национальный банк Молдовы устанавливают порядок регистрации кредитных организаций, порядок лицензирования и осуществления банковской деятельности, порядок банковского надзора и контроля; регистрации и лицензирования деятельности кредитных организаций, открытия филиалов и представительств иностранных банков; осуществления денежно-кредитного регулирования путем установления обязательных экономических нормативов; осуществления контроля и надзора за банковской деятельностью; принятия судами решений по банковской деятельности.

Банковское законодательство Молдовы шаг за шагом выходит на уровень передовых международных стандартов. Хотя, конечно, сам процесс принятия принципиально важных правовых документов и введения их в жизнь в условиях нашей действительности зачастую сопровождается серьезными просчётами, которые, безусловно, ослабевают достижение таких задач, как обеспечение и поддержание стабильности цен, а так же развития и поддержания финансовой системы, основанную на рыночных принципах, и содействия общей экономической политике государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Н. И. Химичева. Финансовое право. Учебник. Москва, Норма, 2008 год, 118 с.
2. Анализ экономики. Страна, рынок, фирма. Под редакцией проф. В. Е. Рыбалкина. Москва, Международные отношения, 2001 год, 239 с.
3. Закон о финансовых учреждениях № 550-XIII от 21.07.1995.// Перепечатан: Мониторул Официал ал Републичий Молдова № 78-81/199 от 13.05.2011.
4. Закон о Национальном банке Молдовы № 548-XIII от 21.07.1995.// Мониторул Официал ал Републичий Молдова № 56-57/624 от 12.10.1995.

ASPECTE TEORETICE ALE SECURITĂȚII ECONOMICE

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The economic security it is an important topic for all communities the geographical areas, whether they have experienced the economic crises or not.

Concept of the economic security systems for applies to the different hierarchical levels. This stands out: the international economic security, the economic security of the states the economic security of regions, the economic security of enterprises, organizations and personal the economic security.

Key words: the economic security, the social security, economic security of the region.

Securitatea economică este un subiect important pentru toate comunitățile și zonele geografice, indiferent dacă acestea au trecut prin experiența unor crize economice sau nu.

Primele publicații care se referă la problema securității economice datează de la începutul anilor '60 ai secolului trecut. Cu toate acestea, cel mai mare interes pentru problema semnalată a apărut mai târziu, în anii '80-'90. Anume în această perioadă apar primele lucrări în care se încearcă sistematizarea datelor dispersate în domeniu și prezentarea lor sub formă de teorii, argumentate din punct de vedere științific. Drept rezultat, s-a format o știință independentă care studiază problemele securității economice – *ecosestyt* (economic security of state). [1]

Putem menționa că problema asigurării securității economice este legată de apărarea intereselor naționale. Prin urmare, problema rămâne importantă, în ciuda faptului că în diferite perioade de timp acestea i se acordă o mai mică sau mai mare atenție sau atenția este concentrată asupra unor domenii diferite de securitate. De exemplu, pentru a depăși criză din 1929-1933, printr-un decret al președintelui SUA a fost creat Comitetul pentru Securitatea Economică, care avea ca funcție principală stabilizarea situației sociale din țară. Astfel, în acest caz, asigurarea securității economice naționale a fost legată nemijlocit de apărarea intereselor sociale ale populației și de asigurarea în acest context a bunăstării sociale.

Conform unor surse, în timpul crizelor energetice din 1973-1979, securitatea economică în perioada dată era în relație cu problema epuizării resurselor. [7] Pe de altă parte, în Uniunea Sovietică problema asigurării securității naționale se limita la creșterea puterii militare a statului, în detrimentul asigurării securității economice. Și doar în anii '90, odată cu tranziția de la economia administrativă de comandă la economia de piață, apare nevoia studierii mai aprofundate și detaliate a problemelor securității economice.

În literatura științifică privind problemele asigurării securității domeniile de securitate sunt clasificate astfel: economic, social, politic, penal, militar, informațional, ecologic, energetic, tehnico-științific, tehnologic. Toate domeniile de securitate se află într-o strânsă relație de interdependență. Astfel, apare necesitatea unei abordări integrate a acestor domenii pentru asigurarea securității naționale, însă, în opinia noastră, domeniul prioritar din cadrul sistemului de clasificare este cel economic. Analiza surselor bibliografice a demonstrat că securitatea devine obiectul tot mai multor cercetări, atât din domeniul economic, cât și din domeniile social, politic, de drept și dintr-o serie de alte științe. O relevanță deosebită a problemei are faptul că în majoritatea țărilor dezvoltate ale lumii problema asigurării securității, inclusiv a celei economice, este concepută, în primul rând, la nivel legislativ, ceea ce se reflectă în proiectarea și punerea în aplicare a legislației cu privire la securitatea națională și la securitatea economică ca parte componentă a acesteia, precum și în elaborarea conceptului de securitate națională și economică, care stă la baza politicilor economice ale statelor lumii.

Astfel, în Statele Unite este elaborat și implementat de către *Consiliul Economic Național Conceptul de securitate economică a Statelor Unite*. În Rusia, încă în 1992 a fost elaborată *Legea „Cu privire la securitate”*, în care a fost implementat Conceptul de securitate economică a Federației Ruse. [4]

În acest context, în Republica Moldova, în 2008, a fost elaborată *Concepția securității naționale*, care determină mediul de securitate al țării pe plan național și internațional, obiectivele securității naționale, interesele naționale generale ce urmează a fi protejate de stat și de societatea civilă a țării. Principalele obiective naționale ale Republicii Moldova sunt asigurarea și apărarea independenței, suveranității și integrității naționale, ordinea constituțională, dezvoltarea democratică și stabilitatea Republicii Moldova. Documentul determină securitatea națională nu doar în contextul securității statului, ci și al securității societății și al cetățenilor pe teritoriul țării și peste hotarele ei.

Concepția securității naționale este un sistem de idei care evidențiază prioritățile statului în domeniul securității naționale în ansamblu, precum și al securității economice ca parte componentă a acesteia. Documentul corespunde cerințelor internaționale și stabilește clar statutul de neutralitate constituțională al Republicii Moldova. [8] La elaborarea Concepției au fost luate în considerare experiențele mai multor state (Țările Baltice, Ungaria, Georgia, Polonia, Macedonia, Bulgaria, Cehia, Rusia, Ucraina), concepțiile și viziunile conceptuale de securitate ale unor state neutre (cum sunt Finlanda, Austria, Suedia), precum și studiile unor centre de cercetări specializate din Marea Britanie, SUA și Canada. [2]

Un loc distinct în cadrul Concepției de securitate națională revine abordării securității economice a Republicii Moldova, amenințărilor și riscurilor de origine economică la adresa securității naționale a țării. În analiza gamei largi de probleme privind asigurarea securității economice se impune elaborarea aparatului categorial, ce ar permite definirea unor concepte cum sunt: securitatea, securitatea economică, amenințarea la adresa securității economice, sistemul de securitate ș. a. Cercetarea surselor bibliografice în domeniul securității în general și, în special, al domeniului de securitate economică arată că în circuitul științific nu există o opinie unanim acceptată privind definirea conceptelor menționate. Se constată mai multe abordări privind conceptele de „securitate” și „securitate economică”. Securitatea este definită de mulți autori ca lipsă a amenințărilor, deci este interpretată ca o situație (stare fizică a unui sistem și a mediului lui ambiant) în care lipsește orice fel de amenințare din partea factorilor exogeni și endogeni. Securitatea este abordată atât ca lipsă totală a unor amenințări, cât și ca menținere a acestora la un nivel care nu influențează nivelul de securitate al sistemului.

În conformitate cu un alt punct de vedere, securitatea și, în special, securitatea economică ar trebui privită ca o capacitate specifică de guvernare a subiecților. Autorii acestei abordări susțin că securitatea economică nu înseamnă numai siguranța intereselor naționale, ci și, de asemenea, abilitatea și capacitatea instituțiilor puterii de a crea mecanisme reale de aplicare și protecție a intereselor naționale [3]. Astfel, securitatea economică poate fi percepută ca un complex de acțiuni menite să contribuie la dezvoltarea stabilă și continuă a economiei naționale, care include un mecanism de contracarare a amenințărilor interne și externe. Destul de răspândită este definirea securității și, în special, a securității economice prin intermediul noțiunilor *dezvoltare, stabilitate, durabilitate*. Astfel, V. Senchagov consideră că dezvoltarea durabilă a economiei naționale este o condiție indispensabilă pentru prevenirea amenințărilor cu caracter intern și extern, deci pentru asigurarea securității economice a sistemului economic național. [4]

Pe plan mondial, cea mai cunoscută interpretare a conceptului de securitate economică este cea a Organizației Internaționale a Muncii. Acest organism internațional desfășoară un program amplu axat pe securitatea economică (In Focus Program on Socio-Economic Security). OIM (ILO) definește securitatea economică prin două componente: securitatea socială elementară și securitatea legată de muncă.

Securitatea socială elementară se definește prin accesul la infrastructură, care cuprinde nevoile esențiale referitoare la sănătate, educație, locuință, informație, protecție socială.

Securitatea legată de muncă se definește prin șapte dimensiuni, reunite într-un index al securității economice. [5]

Conceptul de securitate economică se aplică sistemelor de diferite niveluri ierarhice. Astfel, se evidențiază: securitatea economică internațională, securitatea economică a statelor, securitatea economică a unor regiuni, securitatea economică a întreprinderilor, organizațiilor și securitatea economică personală.

Securitatea economică internațională este un complex de caracteristici, condiții de existență, acorduri internaționale și structuri instituționale în cadrul căruia fiecare stat-membru al circuitului economic internațional are posibilitatea să-și aleagă liber și să pună în aplicare propria strategie de dezvoltare economică, fără a suporta presiuni din partea altor state sau structuri internaționale.

Securitatea economică a statului este o stare a economiei naționale și a instituțiilor puterii care garantează protecția intereselor economice naționale, o dezvoltare durabilă și social orientată a țării în ansamblu și utilizarea rațională și eficientă a potențialului economic al statului. Cu alte cuvinte, securitatea economică a statului reprezintă un set de condiții și factori care asigură independența economiei naționale, stabilitatea și capacitatea de autodezvoltare [5]. Odată cu intensificarea internaționalizării proceselor de producție și a globalizării vieții economice, securitatea economică a statului se corelează tot mai mult cu securitatea economică internațională.

Securitatea economică a regiunii reprezintă totalitatea proprietăților sistemului economic al regiunii de a asigura stabilitatea, dezvoltarea durabilă a regiunii, un anumit nivel de independență a teritoriului, precum și integrarea eficientă a sistemului economic regional în sistemul economic național. [6]

Securitatea economică a întreprinderilor este starea relațiilor economice, juridice, organizaționale și de producție, precum și totalitatea resurselor materiale și intelectuale care asigură stabilitatea de funcționare a întreprinderii, succesele financiare și comerciale, dezvoltarea științifică și tehnologică progresivă.

Nu există nicio corespondență clară și bine determinată între securitatea economică a statului și a individului (securitatea economică personală). Astfel, conform prevederilor de bază ale Constituției Republicii Moldova, statul acționează ca un garant al securității economice a cetățenilor săi. Cu toate acestea, în cazul deprecierei depozitelor bancare ale populației din cauza ratelor înalte ale inflației, a întârzierilor în achitarea salariilor, burselor și indemnizațiilor, al sporirii nivelului de impozitare etc., statul devine sursă de proveniență a amenințărilor pentru cetățenii săi [7]. Pe de altă parte, scăderea nivelului de trai și a calității vieții, creșterea incertitudinii cu privire la statutul social al multor segmente ale populației este o amenințare la adresa securității economice a statului, deoarece anume populația reduce eficiența politicilor economice promovate de stat, precum și contribuie nemijlocit la creșterea sectorului subteran al economiei naționale. Astfel, realizarea securității economice a nivelurilor ierarhice inferioare este o condiție necesară, dar nu și suficientă, pentru asigurarea securității economice a sistemelor la niveluri ierarhice superioare. Anume această inconsecvență între gradele de securitate la nivel macro și microeconomic este problema principală a securității economiei naționale a Republicii Moldova. Prin urmare, baza asigurării securității economice a sistemelor la diferite niveluri ierarhice este armonizarea securității individului, întreprinderilor, regiunii și statului. Asigurarea securității statului se asociază, de obicei, cu apărarea intereselor naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Alesina A., Rodic D. Distribution politics and economic growth. Quarterly Journal of Economics, nr.109, 1994, p. 36-42.
2. Coldwell D. The Question of International Competitiveness.// „International Advances in Economic Research,” august, 1, 2000.
3. Global competitiveness report 2009-2010. World Economic Forum, Geneva, 2009, 156 p.
4. Сенчагов В. О. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России.// «Вопросы экономики», 1995, № 1, стр. 97-106.
5. Татаркин А., Романова О., Ку克林 Я., Яковлев В. Экономическая безопасность как объект регионального исследования.// «Вопросы экономики». 1996, № 5, стр.78-89.
6. Ignatiuc D. Competitivitatea economiei naționale în contextul asigurării securității economice. Teză de doctor, Chisinău, 2013.
7. Schumpeter J. The theory of economic development. Harvard, Cambridge, 1934, 300 p.
8. Основы экономической безопасности (Государство, регион, предприятие, личность). / Учебно-практическое пособие. Москва, 1997, 288 стр.
9. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 153 din 15.07.2011 pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175, 14.10.2011, art. nr. 499.

SECURITATEA ENERGETICĂ - O PROVOCARE PENTRU VIITORUL REPUBLICII MOLDOVA

Oleg FRUNZE,
doctor în științe tehnice, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

As energy has come to be a vital part of Europe's economy and of modern lifestyles, we have come to expect secure energy supplies: uninterrupted access to energy sources at an affordable price. We expect to find petrol at the pumps, gas for heating and non-stop electricity, with blackouts too disruptive to countenance. To meet such expectations, for several years, Europe's energy policies have had a security of supply „pillar”. Policies have been introduced to create electricity and gas markets, increase competition, diversify sources and supplies, to cut consumption and emissions.

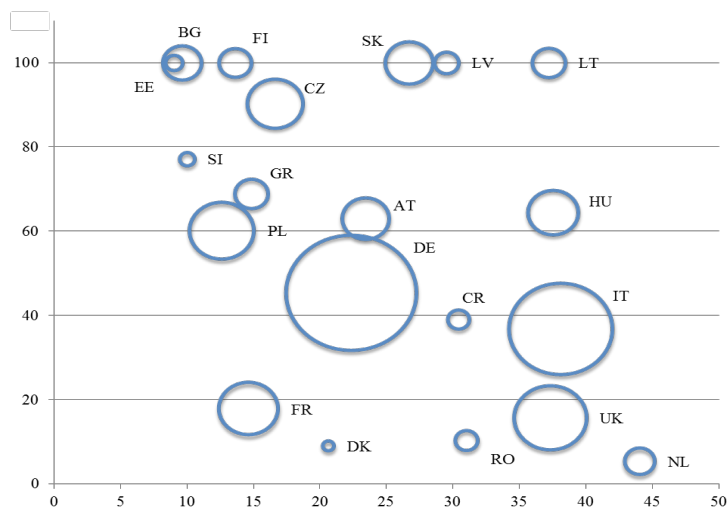
Conceptul de securitate energetică este utilizat pe scară largă în mass-media și în domeniile de cercetare, însă definițiile sale sunt deseori vagi și adesea se limitează numai la aspectele economice ale fenomenelor. De obicei, securitatea energetică se înțelege drept o încercare a consumatorilor de energie de a se proteja de întreruperi, care

ar putea periclita aprovizionarea cu energie ca rezultat al unui accident, act terorist, insuficiență de investiții în infrastructura energetică sau administrare deficientă a pieței de energie. Definițiile privind securitatea energetică adesea subliniază necesitatea de asigurare pertinentă a aprovizionării la un preț rezonabil, deci nesiguranța energetică se poate percepe ca o sensibilitate la întreruperi prelungite de aprovizionare cu energie și creșterile de prețuri la purtătorii de energie.

În prezent, UE este singurul actor economic important care produce 50% din energia sa electrică fără emisiuni de gaze cu efect de seră (23% energie din surse regenerabile și 27% energie nucleară) și se crede încă economie vulnerabilă din punctul de vedere al securității energetice. Pe termen lung, securitatea energetică a Uniunii Europene este inseparabilă și încurajată semnificativ de nevoia sa de a trece la o economie competitivă, cu emisiuni reduse de bioxid de carbon, care reduce utilizarea combustibililor fosili importați. Această strategie europeană a securității energetice este, prin urmare, parte integrantă din cadrul politicii în domeniul climei și energiei pentru 2030 și, de asemenea, este pe deplin compatibilă cu obiectivele politicii industriale și privind competitivitatea.

În ultimii ani, s-au înregistrat progrese majore pentru consolidarea securității energetice a Europei. În ciuda acestor realizări, Europa rămâne vulnerabilă la șocurile din domeniul energiei, în mare parte, deoarece există o dependență de resursele energetice din exterior. În figura de mai jos putem observa situația actuală, unde pe axa orizontală se indică % de gaze naturale în mixul energetic, iar pe axa verticală se indică % de gaze naturale din Rusia în consumul de gaze naturale la nivel național. Dimensiunea cercurilor corespunde volumului de gaze naturale importate din Rusia.

Fig. 1. Dependența statelor-membre UE de gazul importat din Federația Rusă.



Sursa. Strategia europeană a securității energetice, Bruxelles, 25.05.2014.

Estimările prezentate se bazează pe datele preliminare din industrie pentru anul 2013 și includ volumele de gaze naturale comercializate de societățile ruse, dar care nu sunt neapărat produse în Rusia.

Strategia europeană a securității energetice stabilește, prin urmare, o serie de măsuri concrete de consolidare a rezilienței Europei și de reducere a dependenței sale de importurile de energie.

Actualmente, UE importă 53% din energia pe care o consumă. Dependența de importul de energie se referă la țiței (circa 90%), la gaze naturale (66%) și, într-o măsură mai mică, la combustibilii solizi (42%), precum și la combustibilul nuclear (40%).

Securitatea aprovizionării cu energie vizează fiecare stat-membru, chiar dacă unele sunt mai vulnerabile decât altele. Acest lucru este valabil în special în cazul regiunilor mai puțin integrate și conectate, precum țările baltice și Europa de Est.

Chestiunea cea mai presantă în materie de securitate a aprovizionării cu energie este dependența puternică de un furnizor extern unic. Acest aspect este în mod special valabil în cazul gazelor naturale, dar se aplică și energiei electrice:

- șase state-membre depind de Rusia, în calitate de furnizor extern unic, pentru toate importurile lor de gaze naturale și trei dintre aceste țări folosesc gaze naturale pentru a satisface peste un sfert din necesarul lor total de energie. În anul 2013, aprovizionările cu energie din Rusia reprezentau 39% din importurile de gaze naturale ale UE

sau 27% din consumul de gaze naturale al UE; Rusia a exportat 71% din gazele sale naturale în Europa, cele mai mari volume fiind destinate Germaniei și Italiei (fig. 1);

- în cazul energiei electrice, trei state-membre (Estonia, Letonia și Lituania) sunt dependente de un operator extern unic pentru operarea și echilibrarea rețelei lor de distribuție a energiei electrice.

Factura energetică externă a UE reprezintă peste 1 miliard de euro pe zi (circa 400 de miliarde euro în 2013) și mai mult de o cincime din importurile totale. UE importă țiței și produse petroliere în valoare de peste 300 miliarde euro, din care o treime - din Rusia.

Securitatea energetică a UE trebuie privită și în contextul creșterii cererii de energie la nivel mondial, care este prevăzută să crească cu 27% până în 2030, cu schimbări importante ale aprovizionării cu energie și ale fluxurilor comerciale.

Strategia Uniunii Europene privind securitatea energetică stabilește domeniile în care trebuie luate decizii sau puse în aplicare măsuri pe termen scurt, mediu și lung pentru a răspunde preocupărilor privind securitatea energetică. Aceasta se bazează pe opt piloni esențiali, care promovează împreună o cooperare mai strânsă, benefică pentru toate statele-membre, respectând, în același timp, opțiunile energetice naționale și care sunt susținute de principiul solidarității:

- acțiuni imediate care au ca obiectiv creșterea capacității UE de a face față unei întreruperi majore;
- consolidarea mecanismelor de urgență/solidaritate care includ coordonarea evaluărilor riscurilor și a planurilor pentru situații de urgență și protejarea infrastructurii strategice;
- moderarea cererii de energie;
- construirea unei piețe interne complet integrate care să funcționeze corespunzător;
- creșterea producției de energie în Uniunea Europeană;
- continuarea dezvoltării tehnologiilor energetice;
- diversificarea surselor externe de aprovizionare și a infrastructurii conexe;
- îmbunătățirea coordonării politicilor energetice naționale și transmiterea unui mesaj unitar în politica energetică externă.

Securitatea energetică a Uniunii Europene este inseparabilă de cadrul privind energia și mediul pentru 2030, iar Consiliul European tinde să ajungă la un acord în privința ambelor. Trecerea la o economie competitivă cu emisiuni scăzute de bioxid de carbon va reduce utilizarea combustibililor fosili importați prin moderarea cererii de energie și prin exploatarea surselor de energie regenerabile și a altor surse autohtone de energie.

Acțiuni prevăzute de strategie pe termen scurt:

1. Uniunea Europeană intenționează să-și îmbunătățească nivelul de pregătire pentru a face față întreruperilor aprovizionării cu energie. Mecanismele europene de urgență și de solidaritate existente ar trebui consolidate pe baza evaluărilor riscurilor (testele de rezistență privind securitatea energetică) coordonate de Comisia Europeană împreună cu statele-membre, cu autoritățile de reglementare, cu operatorii sistemelor de transport și cu operatorii, în scopul creșterii rezilienței. Uniunea își propune, de asemenea, să se angajeze, alături de partenerii săi internaționali, în dezvoltarea de mecanisme de solidaritate în domeniul gazelor naturale și al utilizării instalațiilor de stocare a gazelor.

2. Noile investiții în infrastructură promovate de furnizorii dominanți trebuie să respecte toate normele pieței interne și ale concurenței. În special, proiectul Southstream ar trebui suspendat până la asigurarea deplinei sale conformități cu legislația UE și reevaluat în lumina priorităților UE în materie de securitate energetică.

3. Uniunea Europeană planifică să concluzeze îndeaproape cu vecinii și cu partenerii săi din cadrul Comunității Energice, în special cu Ucraina și Moldova, pentru a-și îmbunătăți securitatea energetică. Acordul recent privind fluxurile inversate dintre Republica Slovacă și Ucraina reprezintă o inițiativă lăudabilă în acest sens.

Acțiunile pe termen mediu și lung:

4. Europa trebuie să realizeze o piață a energiei mai integrată și care să funcționeze mai bine. Proiectele prioritare ar trebui accelerate pentru a se alătura insulelor energetice existente și pentru a garanta atingerea obiectivului de interconectare existent de, cel puțin, 10% din capacitatea instalată de producere a energiei electrice până în 2020. Până în 2030, statele-membre ar trebui să fie pe cale să atingă obiectivul de interconectare de 15%.

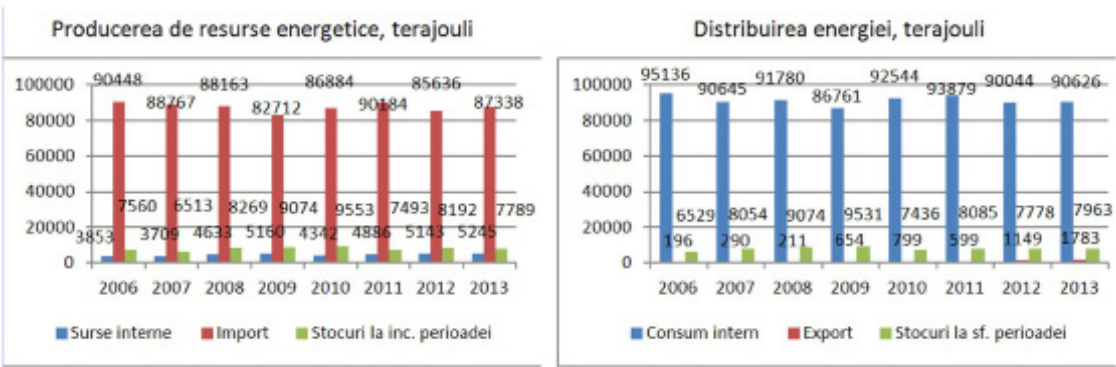
5. Uniunea trebuie să-și reducă dependența de anumiți furnizori externi prin diversificarea surselor, a furnizorilor și a rutelor sale energetice. Ar trebui să se urmărească, în special, realizarea unui parteneriat consolidat cu Norvegia, accelerarea realizării coridorului sudic al gazelor naturale și promovarea unui nou terminal de gaze în Europa de Sud.

6. Ar trebui ca, în cadrul punerii în aplicare a instrumentelor financiare ale UE în perioada 2014-2020, să se acorde prioritate securității energetice și tranziției către o economie cu emisiuni scăzute de carbon, în special prin intermediul Fondului european de dezvoltare regională, al Mecanismului pentru interconectarea Europei, al Programului Orizont 2020 și al Instrumentului european de vecinătate și parteneriat. De asemenea, prioritățile respective ar trebui să reprezinte un obiectiv îndrumător pentru intervențiile instrumentelor UE de acțiune externă, precum Facilitatea de investiții pentru vecinătate, Facilitatea de investiții pentru Balcanii de Vest, dar și Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

7. Este necesară o mai bună coordonare a politicilor energetice naționale pentru a răspunde în mod credibil la provocarea reprezentată de securitatea energetică. Opțiunile naționale privind mixul de energie sau infrastructura energetică afectează alte state-membre și Uniunea în ansamblu. Statele-membre ar trebui să se informeze mai bine reciproc și să informeze mai bine Comisia Europeană atunci când își definesc strategiile de politică energetică pe termen lung și își pregătesc acordurile interguvernamentale cu țări-terțe. Sunt necesare eforturi suplimentare pentru a se asigura sinergii mai solide între obiectivele energetice și politica externă și pentru a transmite partenerilor UE un mesaj unitar.

Balanța energetică a Republicii Moldova indică dependența totală de importul de energie și poate fi descrisă de graficele de mai jos.

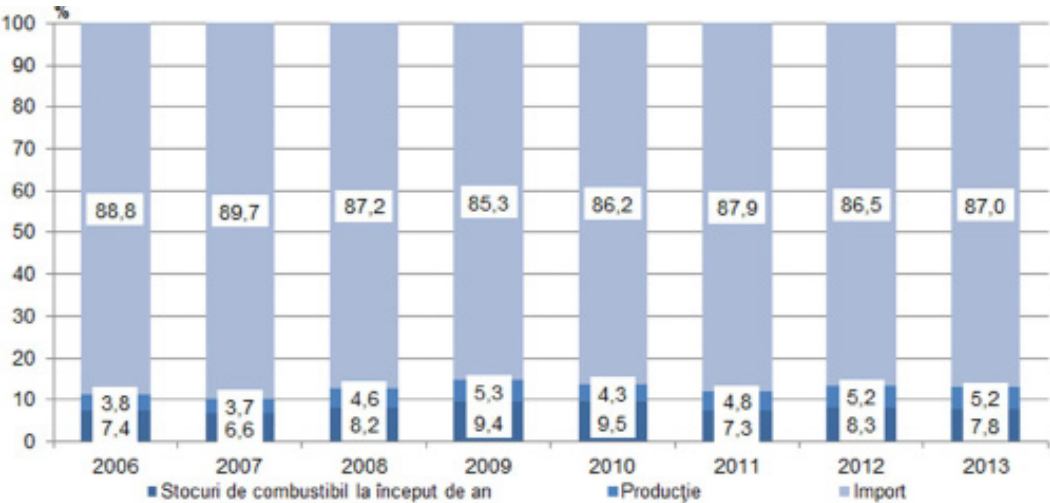
Fig. 2. Componentele balanței energetice a RepubliciiMoldova, terajouli.



Sursa. Biroul Național de Statistică al RepubliciiMoldova.

În format structural (figura 3) se observă ponderea producției autohtone de energie (circa 5%) și a stocurilor (sub 10%)componente ce reprezintă factori determinanți în asigurarea securității energetice la nivel de țară.

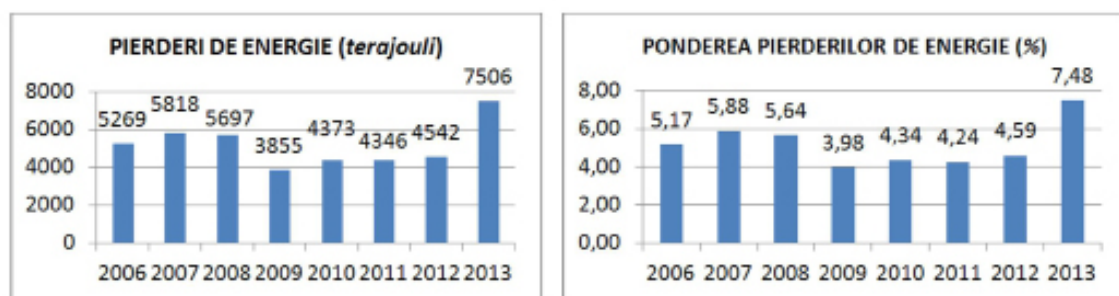
Fig. 3. Structura formării resurselor energetice.



Sursa. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

O componentă ce reflectă gradul de eficacitate a gestionării sistemului energetic se referă la pierderile de energie, care cuprind pentru energia electrică: consumul tehnologic în instalațiile de transport, transformare și distribuție; pentru energia termică: cantitatea de energie termică din abur uzat și condensatul nereturnat la cazanele de abur; energia termică sub formă de apă caldă nereturnată la sursa de producere a apei calde; pentru combustibili: cantitățile pierdute la transportare, manipulare și depozitare la producători, distribuitori și consumatori.

Fig. 4. Pierderile și ponderea pierderilor de energie în balanța energetică, inclusiv la păstrarea și transportarea energiei.



Sursa. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova.

La capitolul producție trebuie menționat faptul plauzibil de intensificare a investițiilor în producerea de energie alternativă, în tabelul de mai jos se pot observa realizările Republicii Moldova în anul 2013.

Tabelul 1. Producerea de energie alternativă în Republica Moldova, 2013.

	Energie solară	Energie eoliană	Bioenergie	Hidroenergie
Energia electrică produsă, kWh	1.012.018	979.807	826.843	30.000.000

Sursa. Agenția pentru eficiență energetică.

La 4 martie 2015 - punct de cotitură în securitatea energetică Republicii Moldova - a început importul de gaze naturale din România prin Gazoductul Iași-Ungheni, la un preț care este cu aproape 20% mai ieftin decât cel rusesc. În acest an urmează a fi importat un milion de metri cubi de gaze, au anunțat oficialii moldoveni în cadrul unei ceremonii organizate în localitatea Zagaranca din apropierea orașului Ungheni. Prețul de livrare este de 1010 lei românești, adică aproximativ 255 de dolari pentru mia de metri cubi, față de aproximativ 320 de dolari pentru gazul livrat de compania rusă „Gazprom”. Prețul gazului pentru consumatori nu va fi însă modificat, deoarece volumul livrat de România este prea mic în comparație cu necesitățile Republicii Moldova, care sunt de peste 1 miliard de metri cubi anual.

Concluzie. Pericolul la care este expusă securitatea energetică a Republicii Moldova este cauzată, în primul rând, de neinspirarea primelor guverne, care au ignorat faptul că economia unei țări este direct dependentă de resursele energetice și acordarea deplină a controlului în domeniul energetic unui singur stat străin.

Producția autohtonă și stocurile sunt extrem de mici în raport cu necesitățile, acestea ar trebui să asigure activitatea economiei țării pe o perioadă de minimum o jumătate de an - timp necesar pentru redresarea situației pentru o eventuală criză, programul de conectare a rețelelor de gaze naturale la un sistem extern a demonstrat că R. Moldova, de la lansarea ideii până la realizarea sa are nevoie de o perioadă de 5 ani.

Prețurile la resurse energetice nu pot avea tendință de micșorare atâta timp cât dependența este mai mare de 80%, deoarece sunt necesare investiții importante în mare parte în condițiile tehnologiilor costisitoare și costurilor sporite ale creditelor.

O soluție mai rapidă și la fel de viabilă este dezvoltarea domeniului de energie regenerabilă și de sporirea eficienței de utilizare a energiei în paralel cu micșorarea pierderilor de energie. Introducerea de minicentrale electrice, începând cu gospodăriile apartate și terminând cu nivelul de localitate, va oferi posibilitatea de a aduce sursa mai aproape de consumator și deci de a micșora pierderile de energie legate de furt și transportare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea pentru aderarea Republicii Moldova la Tratatul de constituire a Comunității Energetice nr. 117-XVIII din 23.12.2009.
2. Legea cu privire la energetică nr.1525-XIII din 19.02.1998, precum și în scopul armonizării legislației în domeniul statisticii energetice a Republicii Moldova.
3. Legea nr. 123 cu privire la gazele naturale, adoptată la 23 decembrie 2009.
4. Legea cu privire la energia electrică nr. 137-XIV din 17.09.98.
5. Legea nr. 160 din 12 iulie 2007 cu privire la energia regenerabilă.

6. Legea nr. 142 din 2 iulie 2010 cu privire la eficiența energetică.
7. Programul național pentru eficiență energetică 2011-2020.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 958 din 21.08.2007 cu privire la Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.102 din 5 februarie 2013 privind Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030.
10. European energy security strategy, Brussels, 02.07.2014.
11. <<http://www.statistica.md>>.
12. <<http://www.aee.md/>>.

DEZVOLTAREA SUSTENABILĂ PRIN PRISMA STANDARDULUI ISO 26000 RESPONSABILITATEA SOCIALĂ

Veronica BUTNARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Business and organizations do not operate in a vacuum. Their relationship to the society and environment in which they operate is a critical factor in their ability to continue to operate effectively. It is also increasingly being used as a measure of their overall performance. ISO 26000:2010 provides guidance rather than requirements, so it cannot be certified to unlike some other well-known ISO standards. Instead, it helps clarify what social responsibility is, helps businesses and organizations translate principles into effective actions and shares best practices relating to social responsibility, globally. It is aimed at all types of organizations regardless of their activity, size or location.

Preocuparea Uniunii Europene pentru dezvoltarea durabilă, apariția unei generații preocupate de un mediu sănătos, dezvoltarea noilor tehnologii care facilitează informarea și comunicarea – toate acestea sunt premise importante pentru ca responsabilitatea socială să pătrundă în ADN-ul cât mai multor organizații. [2]

Conceptul de responsabilitate socială a devenit cunoscut începând cu anul 1970, deși diverse aspecte conexe conceptului erau integrate în sfera de acțiune a organizațiilor și guvernelor încă din secolul al XIX-lea. În trecut, responsabilitatea socială era axată, în principal, pe sectorul de afaceri. De aceea, termenul de responsabilitate socială a companiilor (CSR) este mai cunoscut decât cel de responsabilitate socială (SR).

Dacă la începutul anilor 2000 responsabilitatea socială reprezenta în mare măsură zona de filantropie corporativă, în ultimii ani accentul este pus din ce în ce mai mult pe practicile etice de afaceri, dialogul social, lupta împotriva corupției, respectarea și promovarea drepturilor omului și transparență.

De asemenea, dacă la început s-a vorbit despre responsabilitatea socială a companiilor private (în special, multinaționale), odată cu publicarea ISO 26000 atenția s-a mutat către toate tipurile de organizații și rolul lor în protejarea mediului, eradicarea sărăciei și dezvoltarea comunităților.

Standardul ISO 26000 pentru Responsabilitate Socială se inspiră din cele mai bune practici elaborate în baza inițiativelor din sectorul public și privat ale responsabilității sociale. Corespunde cu declarațiile și convențiile relevante ale Națiunilor Unite și ale constituenților săi, mai ales ale Organizației Internaționale a Muncii (OMM) și completează aceste declarații și convenții. ISO a încheiat un memorandum de înțelegere cu OMM pentru a asigura coerența cu standardele din domeniul muncii a acestei organizații. [4]

Pentru organizații, dezvoltarea durabilă înseamnă nu numai furnizarea de produse și servicii care să satisfacă clientul și realizarea acestora fără să afecteze mediul, ci și acționarea într-o manieră guvernată de responsabilitatea socială.

Standardul ISO 26000 definește Responsabilitatea Socială astfel: „*Responsabilitatea unei organizații pentru impacturile deciziilor și activităților sale asupra societății și mediului, printr-un comportament etic și transparent, care contribuie la dezvoltarea durabilă, ia în considerare așteptările stakeholderilor, este conformă cu legea existentă și consistentă cu normele internaționale de comportament, este integrată de-a lungul organizației și pusă în practică în activitățile sale.*” [4] Este o definiție acceptată la nivel mondial, credibilă, care pune accentul pe integrarea aspectelor de mediu și sociale în activitățile unei organizații.

Standardul ISO 26000 pentru Responsabilitate Socială are ca scop promovarea dezvoltării sustenabile prin

adoptarea unor comportamente responsabile din punct de vedere social care sunt integrate în întreaga organizație. Standardul oferă recomandări pe care organizațiile le pot aplica pentru a încuraja comportamentele responsabile din punct de vedere social. [3]

Orice organizație trebuie să inițieze acțiuni menite să schimbe în bine lumea în care trăim. O evaluare a performanțelor conform standardului ISO 26000 măsoară performanțele organizației, precum și creșterea nivelului de responsabilitate socială.

Organizațiile care neglijează includerea responsabilității sociale în strategiile, sistemele și practicile lor vor deveni mai puțin competitive. Din ce în ce mai frecvent, clienții, personalul, acționarii, investitorii, partenerii de afaceri, guvernele și comunitățile decid să nu sprijine companiile care nu se preocupă de binele planetei și al locuitorilor acesteia.

Evaluarea performanțelor este adecvată tuturor organizațiilor din sectoarele public și privat, din țările dezvoltate sau în curs de dezvoltare, precum și din economiile aflate în tranziție. Funcționează ca un instrument pentru identificarea gradului de performanță al organizației din momentul evaluării. Va ajuta organizațiile să deruleze activitatea într-o manieră responsabilă din punct de vedere social, ceea ce a devenit din ce în ce mai necesară în societate.

Îmbunătățirea nivelului de performanță în adoptarea principiilor ISO 26000 privind consilierea în domeniul responsabilității sociale demonstrează în mod clar acțiunile pozitive întreprinse de organizații pentru a contribui la o dezvoltare sustenabilă.

Responsabilitatea față de comunitate și societate poate constitui un element de diferențiere foarte important între organizații, întrucât clienții și alți actori relevanți încep să fie mai receptivi la modalitățile în care organizațiile contribuie sau nu la dezvoltarea durabilă a societății: din ce în ce mai mulți clienți consideră că o organizație ar trebui să fie implicată în rezolvarea problemelor sociale ale comunității în care activează, în timp ce unii clienți au început să ia în calcul aspectele legate de ecologie atunci când cumpără un produs sau când se prestează un serviciu.

Obiectivul final vizat de organizații prin practicarea responsabilității sociale este reprezentat de maximizarea contribuției acestora la dezvoltarea durabilă. Acest tip de abordare implică aplicarea unui **set de principii** în activitatea organizațiilor. [4]

1. **Principiul responsabilității** se referă la răspunderea pe care organizațiile trebuie să o manifeste pentru impactul deciziilor și activităților proprii asupra societății, economiei și mediului înconjurător. Acest principiu presupune ca organizațiile să fie responsabile față de cei ce pot fi afectați în urma activităților desfășurate de aceasta

2. **Principiul comportamentului etic** presupune ca organizațiile să acționeze într-o manieră responsabilă din punct de vedere etic. Comportamentul organizațional trebuie să se bazeze pe astfel de valori, precum onestitatea, echitatea și integritatea. Aceste valori implică o preocupare față de oameni, animale și față de mediu și un angajament de a administra impactul activităților și deciziilor asupra intereselor diverselor părți vizate sau afectate.

3. **Principiul transparenței** presupune ca organizațiile publice și private să manifeste transparență cu privire la deciziile și activitățile proprii cu impact asupra societății, economiei și mediului înconjurător. Acest tip de informații trebuie să fie cât mai clare, obiective și ușor accesibile tuturor celor ce au fost, sunt sau pot fi afectați de diverse acțiuni.

4. **Principiul respectului față de părțile interesate** presupune manifestarea respectului, considerației și integrarea intereselor diverselor părți cointeresate sau vizate de activitățile și deciziile organizațiilor. Deși obiectivele organizațiilor pot fi limitate la interesele acționarilor, membrilor etc., alte persoane sau grupuri pot avea, de asemenea, drepturi, cerințe sau interese specifice ce trebuie să fie luate în calcul de organizații.

5. **Principiul respectului față de statul de drept** presupune ca organizațiile să considere respectul față de statul de drept ca obligatoriu. În contextul responsabilității sociale, acesta presupune ca organizațiile să respecte legile aplicabile, să se informeze cu privire la acestea și să-i informeze pe cei responsabili la nivel intern pentru implementarea măsurilor adecvate.

6. **Principiul cooperării și coerenței** prevede că autoritățile administrației publice, companiile și alte organizații trebuie să își dovedească disponibilitatea pentru cooperare cu alte instituții publice și cu alte organizații ale societății civile interesate sau afectate de o anumită inițiativă, asigurând în acest fel o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate.

7. **Principiul managementului performant**. Conform acestui principiu organizațiile trebuie să stabilească acțiuni clare și eficiente pe baza unor standarde de calitate și să aibă capacitatea de a răspunde rapid unor necesități sociale.

8. **Principiul predictibilității**. Potrivit acestui principiu, organizațiile și toate structurile de conducere ale acestora trebuie să fie conștiente de responsabilitățile sociale ce-i revin organizației și să le aplice în mod strategic și coerent în activitatea curentă.

9. **Principiul respectului față de drepturile omului și alte norme și standarde internaționale** – principiul presupune recunoașterea și respectarea drepturilor omului și a altor norme internaționale, în funcție de specificul activităților fiecărei organizații.

În ceea ce privește sectorul public, statul, prin autoritățile administrației publice competente, promovează aplicarea conceptului și principiilor de responsabilitate socială de către organizațiile în care acesta este reprezentat și de către instituțiile publice.

Întreprinderile de stat și instituțiile publice trebuie să respecte standardele și cerințele legale privind mediul, restructurarea, diversitatea, etica și dezvoltarea, în astfel încât să promoveze dezvoltarea pe termen lung.

Instituțiile publice au ca scop intrinsec servirea interesului general, public. Din această perspectivă, aceste organizații trebuie să aplice activ conceptul de responsabilitate socială și să joace un rol de promotor al dialogului social și al cooperării în acest domeniu.

Aplicarea activă a responsabilității sociale înseamnă coroborarea normelor legale cu cele etice în toate domeniile în care activează, începând cu alegerea furnizorilor și până la asigurarea condițiilor de muncă ale angajaților, spre exemplu.

Poziția sectorului public este aceea că responsabilitatea socială presupune ca organizațiile (publice sau private) să integreze problemele referitoare la mediu și societate în activitatea lor de zi cu zi, în scopul protejării și dezvoltării acestora. Statul are, în acest context, responsabilitatea de a crea condiții favorabile pentru dezvoltarea responsabilității sociale.

Pentru organizațiile moldovenești sunt utile în acest scop elaborarea de politici proprii, coduri de etică, aplicarea de standarde, facilitarea accesului la informații, transparență în politica de angajare și promovare, măsuri pentru combaterea corupției, stimularea competiției, investiții în știință și tehnologie, standardizarea și certificarea produselor oferite.

Concluzii. Pentru ca acest standard să se dezvolte, este nevoie să formăm profesioniști, oameni care să înțeleagă rolul strategiilor de responsabilitate socială în contribuția organizației la o dezvoltare durabilă a întregii societăți. Cunoașterea standardelor de responsabilitate socială, a terminologiei specifice domeniului sustenabilității, a evoluțiilor la nivel internațional în domeniu, a drepturilor fundamentale ale omului, a legislației naționale în domeniul dialogului social, a reglementării relațiilor de muncă și a protecției mediului – toate acestea sunt premise necesare unui profesionist în responsabilitate socială. Formarea acestor profesioniști va face posibilă integrarea transversală a principiilor responsabilității sociale în toate organizațiile, inclusiv ONG-uri, instituții publice, corporații și IMM-uri, însușirea acestor principii la nivel individual și colectiv în comunitățile din care facem parte.

BIBLIOGRAFIE

1. Responsabilitatea socială în România. Probleme și soluții. [On-line]: <<http://www.actionamresponsabil.ro/publicatii/>>.
2. Integrarea responsabilității sociale în organizații. Ghid metodologic pentru patronate, sindicate, camere de comerț, asociații de IMM-uri, organizații neguvernamentale și comitete sectoriale. București, 2013
3. Bune practici în parteneriatele pentru responsabilitate socială. O analiză națională a 550 de proiecte de responsabilitate socială implementate în parteneriat. București, 2012. [On-line]: <<http://www.actionamresponsabil.ro/publicatii/>>.
4. ISO 26000 Social responsibility. [On-line]: <<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000>>.

RISURI ȘI AMENINȚĂRI LA ADRESA SECURITĂȚII ECONOMICE A REPUBLICII MOLDOVA

Sveatoslav MIHALACHE,
doctor, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article describes possible evolution in political-military area, including in terms of security agenda of Moldova. The main risks that may confront Moldova were described, a special attention was paid to risks that Moldavian economic security confronts.

Dintotdeauna, domeniul relațiilor internaționale a fost considerat ca fiind cel mai dinamic dintre toate științele. Aceasta pentru că, de exemplu, în domeniul fizicii, chimiei sau matematicii apar elemente noi odată la câțiva ani sau zeci de ani, în timp ce în sfera relațiilor internaționale zilnic apar noi evenimente, noi evoluții sau involuții. De aceea, pentru a performa în aceste domenii, este necesară o permanentă informare, o bună putere de sinteză și analiză,

asemenea unui joc de șah, în care trebuie să anticipezi mutările adversarului. În context, este interesant de menționat că diplomația rusă este considerată una dintre cele mai redutabile. Doar o mică parte din publicul larg știe că la angajarea în ministerul rus de externe, ca probă eliminatorie, este jocul de șah. Perioada pe care o parcurgem este de o complexitate deosebită, fiind caracterizată de suprapunerea unui complex de riscuri și amenințări, toate pe fundalul crizelor economice și financiare, care fac și mai complicată situația internațională. Riscurile și amenințările existente sunt de natură politică, militară, ecologică, economică, alimentară, cibernetică, teroristă, demografică și, probabil, că nu le-am enumerat decât pe cele mai vizibile. Să încercăm să identificăm pe cele mai semnificative dintre acestea, după care să reliefăm – paradoxal la prima vedere – și oportunitățile pentru R. Moldova în acest context extrem de complicat.

Riscuri și amenințări.

1. Evoluții din sfera politico-militară. Situația din vecinătatea estică a Republicii Moldova ar trebui să reprezinte două puncte importante pe agenda de politică externă a R. Moldova, inclusiv din perspectiva agendei de securitate. În primul rând, pentru țara noastră, în al doilea rând, pentru Uniunea Europeană, ținând cont de faptul că noi am devenit granița de est a UE. Republica Moldova are dezavantajul că este de interes și pentru sfera de interes a Federației Ruse. Din această perspectivă, este de înțeles grija cu care trebuie abordat acest subiect de către diplomația europeană. De exemplu, presiunile Moscovei au condus – indirect – la o decizie care nu face cinste Republicii Moldova. Este vorba de faptul că dialogul Chișinăului cu Uniunea Europeană se derula prin Budapesta. Sau alt exemplu: în ultima vreme, s-a tot acreditat ideea că se pune la cale unirea Republicii Moldova cu România, incitând la antiromânism, crescând sentimentul antiromânesc. Privitor la Transnistria, această provincie separatistă și-a declarat independența, iar Rusia este gata să o recunoască. Aceasta, probabil ca răspuns la preconizata intenție a Guvernului de la Chișinău de a modifica Constituția țării, astfel aceasta să-i permită găzduirea de baze militare ale NATO pe teritoriul Republicii Moldova. Ucraina, pe de altă parte, rămâne un vecin pe teritoriul caruia se derulează un război, și cu o economie care intră în recesiune. Regiunea estică este într-o frenezie crescândă, căpătând o pondere tot mai mare atât pe plan politic, dar și economic. Întreaga regiune beneficiază de bogății subterane de tot felul. Din păcate, această regiune a lumii este printre cele mai dense, ca zone conflictuale, și nu rareori tocmai bogățiile subterane constituie adevăratele cauze ale conflictelor. Este edificator de amintit despre conflictele din Cecenia, Osetia (Georgia/ Federația Rusă), Nagorno-Karabach (Armenia/Azerbaidjan). Iată deci o situație pe care diplomația trebuie să o gestioneze cu multă răbdare, tenacitate și înțelepciune. Iată doar câteva exemple din vastă și complexă problematică a aspectelor ce pot conduce la factori de risc și/sau amenințări în vecinătatea apropiată din estul R. Moldova, care trebuie gestionate cu atenție, privite în ansamblu, ținând seama de intercorelările inerente.

2. Riscuri și amenințări teroriste. La nivel global, amenințările și riscurile teroriste par a fi amplificate de contextul internațional complicat, atât din punctul de vedere al evoluțiilor politice cât și economice și financiare. Cu alte cuvinte, criza economică conduce la criza de resurse financiare, care, la rândul său, conduce la criză de resurse pentru instituțiile care au în atribuții sarcini ce se ocupă de securitatea și siguranța fiecărei țări în parte. Se pare că de acest context internațional încearcă să profite și promotorii acestor idei care consideră că terorismul reprezintă singura modalitate de a se face dreptate.

3. Riscuri alimentare. Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) avertizează de mai mult timp că mâncarea va deveni noul petrol, iar pământul va deveni noul aur. Este o corelare între schimbările climatice și criza alimentară, pentru că aceste modificări ale evoluțiilor normale ale climei conduc automat la decimarea culturilor, la înfometarea animalelor, la creșterea prețurilor pentru alimente, la creșterea prețurilor pentru combustibili, care antrenează creșterea în lanț a tuturor cheltuielilor. De exemplu, pentru R. Moldova, seceta conduce la reducerea drastică a resurselor de apă, ce conduce la reducerea producției agricole – domeniu care constituie un capitol esențial în PIB-ul țării. Revenind la schimbările climatice, trebuie să arătăm că biocombustibilii (vedeta anilor 2000) nu mai sunt ceea ce păreau a fi. Aceasta pentru că în estimarea inițială, mai mult combustibili ar fi trebuit să însemne nevoia de mai puține alimente. Iată că nu se întâmplă așa. Deci chiar avem nevoie de multe alimente, pe măsura numărului tot mai mare al populației planetei.

O altă problemă recent apărută este aceea care se referă la speculația pe bursele de mărfuri agricole, care sporesc artificial prețul acestor mărfuri, începând cu anul 2008, când a început criza economică mondială, deci inclusiv criza agricolă. Soluția ar constitui-o crearea unei Bănci Centrale pentru Cereale și a unei Burse Internaționale a Cerealelor, care ar putea limita comiterea unor abuzuri în ceea ce privește crearea unor speculații greu de controlat. Pe de altă parte, o altă soluție ar fi promovarea ideii de a schimba obiceiurile de consum ca, de exemplu: carnea nu mai este un produs de lux. În ultimii 20 de ani s-a dublat consumul. Numai în China, India, Brazilia, Rusia (BRIC) a crescut simțitor venitul anual pe cap de locuitor. An de an apare o creștere a consumului de alimente. Oferta este limitată. Ce e de făcut? Prin urmare, o populație înfometată este o populație greu de controlat, ușor de manipulat și ușor de păcălit, deci acest aspect ar fi cu riscuri și amenințări.

4. Riscuri și amenințări ecologice. Dacă în urmă cu 30-40 de ani tematica mediului nu prezenta interes sau era privită ca fiind un moft, la începutul mileniului al III-lea problematica mediului pare să fi devenit a doua, ca preocu-

pare, pentru comunitatea internațională. Subiectul este vast și ar necesita volume întregi de analize. Cum spațiul este restrâns, ne vom limita la a puncta principalele elemente de interes și de actualitate. Modificările climatice sunt tot mai îngrijorătoare, de la an la an. Încălzirea accelerată nu mai este un subiect doar pentru seminarii, a devenit deja o problemă foarte serioasă pentru sănătatea locuitorilor planetei. Aceste schimbări climatice conduc chiar la schimbarea anotimpurilor, iar fenomenele extreme – precum inundațiile/seceta sau căderile abundente de zăpadă – au consecințe sociale și economice deosebit de serioase. În acest lanț al logicii se deduce că aceste schimbări climatice afectează indirect economia unei țări sau situația socială a acesteia.

Ținând seama de aceste efecte, liderii europeni au decis în 2007 că se impune reducerea emisiunilor de gaze cu efect de seră cu 20% până în 2020, cu 30% - până în 2030 și cu, cel puțin, 50% - până în 2050, raportat la anul 1990. De asemenea, a apărut conceptul de nevoie de adaptare la noile condiții climatice, nevoia de contracarare a posibilelor inundații, cutremure, temperaturi mai ridicate decât cele normale. Totodată, se impune nevoia de a identifica modalitățile de a gestiona mai economic resursele de apă, resurse tot mai reduse și mai prețioase. Printre motivele de preocupare față de evoluțiile climatice, putem aminti următoarele: creșterea temperaturii medii anuale cu aproape 1 grad Celsius (în anumite regiuni, această creștere este între 2 – 4 grade); criza alimentară poate să se accentueze, pe fundalul apariției fenomenului de secetă; starea sănătății oamenilor și animalelor se poate agrava datorită fenomenelor naturale extreme, devenite tot mai frecvente; presiunea asupra bugetelor crește, aici înțelegând bugetele destinate contracarării efectelor asupra climei tot mai ciudate (noi standarde la construcții, realizarea de noi diguri, materiale și mijloace de pută împotriva incendiilor – urmare a căldurilor extreme etc.); reducerea PIB-ului fiecărei țări, ca urmare a afectării unor importante sectoare de activitate, precum: agricultura, silvicultura, turismul, transporturile și infrastructura etc. În concluzie, este imperative necesar ca Republica Moldova să adopte măsurile adecvate pentru a diminua impactul schimbărilor climatice pe teritoriul său și pentru a proteja populația de efectele negative ale schimbărilor climatice.

5. Riscuri și amenințări demografice. La prima vedere, formularea poate părea ciudată și ar putea să apară întrebarea ce legătură ar putea să aibă factorul demografic cu domeniul securității economice. Raționamentul este după cum urmează: populația în Europa, ca medie, scade numeric și îmbătrânește. În SUA fenomenul este invers, adică crește ca număr și scade – ca medie de vârstă. Pe termen lung, din punct de vedere economic, îmbătrânirea populației (și R. Moldova intră în această categorie) înseamnă deformarea piramidei categoriilor de vârstă, care se traduce prin scăderea numărului persoanelor active, care trebuie să întrețină la pensie tot mai multe persoane inactive, ieșite din sistemul economic. Consecințele pe termen mediu și lung ale acestei tendințe pot deveni greu de estimat și deosebit de grave. Din perspectivă militară și de securitate, această tendință de scădere demografică are, de asemenea, consecințe negative, pentru că înaintarea în vârstă – ca medie – a populației nu este de natură să dea speranțe cu privire la îmbunătățirea performanțelor și abilităților militare, sportive și de altă natură, necesare acestor meserii specifice, distincte. Eufemistic vorbind, peste 10 – 20 de ani tinerii doritori să lucreze în aceste domenii de activitate vor deveni tot mai rari și mai prețioși.

6. Riscuri și amenințări economice. Lipsa de claritate în agenda politică internă va domina politicul, economicul și alte aspecte ale vieții din societate. Lipsa reperelor în reformarea societății va descuraja angajamentele de reforme structurale, economice, sociale, instituționale, de altă natură, care să urmeze logica lucrurilor stabilite în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană. Conducerea implicată nemijlocit în negocieri în ultimii ani, în diverse sectoare, nu mai există. Respectiv, despre implementare nici vorbă nu poate fi. Alegerile locale din vara anului 2015 vor aduce mai multe surprize exact din cauza incertitudinii actului de guvernare. Câteva subiecte de interes public major vor crea zone sporite de risc și nemulțumiri sociale: sistemul bancar, Aeroportul Internațional Chișinău, lista celor 13 alte întreprinderi care aparțin statului și față de care se va încerca aplicarea scenariului BEM. Unele investigații internaționale ar putea accentua problemele financiare majore ale Republicii Moldova și pot fi impuse anumite blocaje și restricții de protecție (de salvagardare) față de Republica Moldova.

Prețurile. Prețurile vor crește considerabil comparativ cu anii precedenți. Iar inflația va depăși cu mult 10 la sută. BNM ar putea să nu observe aceste tendințe, chiar dacă au fost amplificate chiar de către BNM la începutul anului. În mare parte, inflația va purta un caracter mai puțin monetar (nu din cauza masei monetare și a politicii BNM), ci din cauza mesajelor confuze din partea BNM, urmate după intervențiile sale din piața valutară. Din cauza încetinirii activităților economice din regiune prețurile la unele produse importate în Republica Moldova vor crește cu peste 40 la sută. Vom avea și import de inflație, dar și efectul deprecierei leului. Doar capacitatea redusă și în descreștere de cumpărare vor determina frânarea sau amortizarea evoluției prețurilor, în a doua parte a anului.

Ratele de schimb și leul. În mare parte evoluția leului față de dolar va depinde de pozițiile dolarului SUA pe piața internațională. După o perioadă de consolidare evidentă, poate fi anticipată o slăbire a dolarului, pe fundalul unei ușoare restabiliri a prețurilor la petrol. Respectiv, ar putea să descrească presiunea asupra leului din considerentele slăbirii relative a dolarului. Totodată, sunt alți trei factori care determină reducerea intrărilor de valută străină și vor determina decisiv cotația leului față de dolar: volumul exporturilor și, respectiv, intrările de valută străină din export; exporturile vor descrește în 2015 cu aproximativ 5-10%.

Remitențele de valută străină vor fi în descreștere cu aproximativ 20%, evoluție determinată de economiile în stagnare și deprecierea monedei naționale a Rusiei. Respectiv, pierderea din valoare a veniturilor încasate exprimate în dolari SUA; blocarea și/sau limitarea granturilor și creditelor oferite de către principalii parteneri de dezvoltare. Situația politică incertă, politica internă și externă duplicitară, dar și situația dezastruoasă din sectorul financiar-bancar sunt doar câteva motive pentru limitarea finanțărilor externe de către parteneri. În plus, lipsa unei foi de parcurs relevante și care ar reieși din angajamentele din Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, din Programul de activitate al Guvernului propus ar putea bloca, cel puțin, 40-50 la sută din pachetul financiar angajat pentru 2015.

Dar diapazonul de variație al leului față de dolar ar putea fi între 19 – 26 lei per dolar.

Finanțe publice. În domeniul finanțelor publice urmează să fie decupată problema majoră sub formă de gaură financiară, în special, de datorii creditoriale trecute din anul 2014 (obligațiuni ale bugetelor de toate nivelurile neachitate în anul bugetar 2014 pentru bunuri, servicii și lucrări efectuate), dar și angajamente noi la cheltuieli neacoperite financiar. Anul 2015 va fi un an în care executivul va surprinde cu: majorarea poverii fiscale, majorarea de impozite și taxe pentru a acoperi gaura crescândă; și/sau se vor impune reduceri de cheltuieli (blocări de cheltuieli) din cauza imposibilității onorării acestora. În special, o buna parte din programele inițiate cu ajutorul partenerilor de dezvoltare vor fi blocate, iar cele mai mari blocări vor fi pe partea cheltuielilor capitale. Vor suferi și transferurile către alte bugete, cum sunt cele către unitățile administrative-teritoriale, către bugetele de asigurări sociale și asigurări în medicină. Aceste bugete vor resimți imediat reducerea activităților economice și, respectiv, a defalcărilor în bugetele date.

În plus, o presiune majoră a apărut deja atât pe deservirea datoriilor externe (din cauza ratelor de schimb leu/dolar și leu/euro), dar și pe cele interne (din cauza creșterii dobânzilor la titlurile emise de Guvern, de la 4% în ultimii ani la peste 12% deja în 2015). Totodată, presiune adițională va exista din cauza preluării datoriilor garantate de Guvern acordate de către BNM celor trei bănci comerciale în dificultate. În astfel de situații, deficitul bugetar (de casă) ar putea atinge o cifră record în ultimii ani de 3% (și asta doar din cauza lipsei resurselor de finanțare a deficitului), iar deficitul în bază de angajamente ar putea depăși cifra de 12-14% în PIB.

Politici fiscale. Contrar prevederilor și declarațiilor din „Programul de guvernare” prezentat, politica fiscală urmează să fie înăsprirea. Povara fiscală va crește considerabil, aceasta în condițiile descreșterii activităților economice. Unica șansă de a nu majora povara fiscală este reducerea drastică a cheltuielilor și eliminarea facilităților acordate cu duimul în ultimii doi ani. Recuperarea stabilității financiare va fi costisitoare și în detrimentul agenților economici, populației și activităților economice. Creșterea economică va fi oprită. Ajustările date vor costa cu atât mai mult cu cât se va târăgăna aplicarea unui Plan de măsuri anticriză, care nu se regăsește în filozofia guvernării noi. Întârzierea adoptării politicilor fiscale deja creează o nouă presiune și contribuie la creșterea găurii în buget. „Veniturile ratate” în 2015 sunt deja de ordinul milioane. Povara fiscală va fi resimțită, în primul rând, de acele activități economice care nu au protecția anumitor grupuri de interese și nu sunt parte a diferitelor scheme de facilități fiscale.

Datoria publică. Anul 2015 este anul în care datoria publică va crește considerabil, iar deservirea acesteia va deveni o povară enormă, chiar dacă vor fi contractate relativ puține resurse creditare. Doi factori majori determină această situație: deprecierea leului față de dolarul SUA și euro. Respectiv, Guvernul va trebui să procure cu lei mai mulți dolari și euro pentru deservirea datoriei externe. Pentru unele credite expiră termenul de grație pentru creditele acordate anterior și, respectiv, începe deservirea acestora. Aici putem anticipa o creștere cu peste 30-40% a cheltuielilor pentru deservirea datoriilor externe; creșterea dobânzilor la creditele pe piața internă, de la 4 la peste 12% determină creșterea considerabilă a poverii deservirii datoriilor interne; în plus, există riscul sporit că cele 7,5 miliarde de lei (deși porțița e deschisă pentru 9,5 miliarde de lei) credite acordate de către BNM celor 3 bănci în dificultate să fie preluate de Guvern, în baza garanțiilor emise (dacă băncile comerciale nu vor restitui miliardele luate cu împrumut de la BNM). Astfel, datoria internă de stat ar putea crește de la 7,2 miliarde lei la 16 miliarde lei. Povară grea!

Deservirea datoriei interne ar putea crește de multe ori – de două ori pe seama sumei totale dublate și încă de, cel puțin, 3 ori pe seama dobânzilor triplate în doar câteva luni.

Statistica și creșterea PIB-ului. Există creșteri economice impresionante în 2013 și 2014, chiar dacă toți din preajmă au mari dificultăți cu rămânerea în zona cu plus în creșterea PIB-ului. Am încercat să contrapun datele oficiale oferite de statistica oficială cu altă informație, care ar confirma sau ar infirma creșterea economică. Și aici vedem o discrepanță: în timp ce PIB crește (oficial), totuși avem scăderi de consum la electricitate, gaze naturale, carburanți. Dar cum crește atunci PIB-ul? Înțeleg ca avem alte tehnologii care consumă mai puțină electricitate, gaze naturale și carburanți. Dar oare sunt ele deja folosite pe larg în Republica Moldova, astfel încât PIB-ul să crească, iar consumul de resurse să scadă? O componentă importantă în structura PIB-ului o constituie serviciile. Iar în servicii observăm o creștere importantă a unor anumite servicii, de intermediere financiară, în special. Iată aici ar fi o explicație cum de creștem, chiar dacă scădem: rulaje exorbitante mănate din bănci în bănci, în afara țării și înapoi, care umflă indicatorii agregați pe servicii, deși nu creează realmente valoare adăugată pentru restul economiei. Mai sunt încă unele elemente de acest gen, dar despre aceasta vom discuta cu altă ocazie.

O ghicitoare din folclorul contemporan: ce crește și nu se vede? Răspuns: nivelul de trai.

НЕОБХОДИМОСТЬ ПЛАНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Оксана БЕДА,
доктор экономики,
старший преподаватель ГАУМ

SUMMARY

Planning - is an important element of any business. The first plan is aimed at increasing the efficiency of business and profit growth. As for big business and for a small drafting operational plan helps make the right decision in specific market conditions. And since small businesses are not as possibility for maneuver, the quality of planning very much depends.

Введение. Планирование – это важный элемент любой предпринимательской деятельности. В первую очередь, планирование направлено на повышение эффективности работы предприятия и рост прибыли. Как для крупного бизнеса, так и для малого составление оперативных планов помогает принять правильное решение в конкретных рыночных условиях. А так как у малого бизнеса не такие широкие возможности для маневров, то от качества планирования очень многое зависит.

Материалы и методы. В работе использовались общенаучные методы исследования: анализ, синтез, группировки, сравнения и другие.

Результаты исследований. В приложении к социально-экономическим системам, к которым и относятся любые формы организации бизнеса, управление представляет собой процесс целенаправленного, систематического и непрерывного воздействия управляющей подсистемы на управляемую подсистему с помощью общих функций управления, взаимосвязь и взаимодействие которых образуют замкнутый повторяющийся цикл управления:

- анализ;
- планирование;
- организация;
- учет;
- контроль;
- регулирование;
- анализ.

Процесс функционирования малого бизнеса можно представить в виде системы, состоящей из следующих элементов.

Планирование представляет собой процесс разработки и принятия целевых установок количественного и качественного характера и определение путей наиболее эффективного их достижения. Эти установки, устанавливаемые в виде целей, характеризуют желаемое будущее и по возможности численно выражаются набором показателей, являющихся ключевыми для данного уровня управления. (см. таб. 1)

Необходимость планирования определяется многими причинами, основными из которых являются: неопределенность будущего, координирующая роль плана, оптимизация экономических последствий.

Главная цель составления любого плана это не определение точных цифр и ориентиров, поскольку сделать это невозможно в принципе, а идентификация по каждому из важнейших направлений некоторого предела, в границах которого может варьировать тот или иной показатель.

Нами были изучены бизнес-планы семидесяти малых предприятий муниципия Кишинэу в 2014 году. Было выявлено, что не все предприятия указывают в бизнес-планах такие важные показатели как:

1. Внедрение научно-технических новинок (know-how).
2. Возможные риски предприятий и способы уменьшения.
3. Анализ SWOT возможных конкурентов предприятий.

В связи с этим предлагаем обязательно включать данные показатели в соответствующие подразделы бизнес плана. Это позволит улучшить работу предприятий в целом и его отдельных подразделений.

Таблица 1. Элементы процесса функционирования малого бизнеса.

Определение и оценка возможностей МБ	Разработка бизнес-плана	Определение потребностей в ресурсах	Управление предприятием МБ
Продолжительность бизнеса	Вступление	Определение необходимых ресурсов	Разработка стиля управления
	Описание бизнеса		Внедрение системы контроля
Рынок для реализации бизнеса	Содержание плана	Определение имеющихся ресурсов	Разработка организационных процедур
Анализ конкуренции	Описание предприятия	Идентификация потребности в ресурсах	Регулирование поведения SWOT анализа (сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, их оценка)
Ценность бизнеса для рынка и предприятия	Анализ отрасли		
	План производства	Определение поставщиков необходимых ресурсов	Определение факторов успеха
	План маркетинга		
	Финансовый план		
Риск и прибыль, которые связаны с бизнесом	Организационный план	Разработка подхода к поставщикам	
	Заключение		
	Расчет эффективности		

Выводы. Для повышения эффективности бизнес-планов рекомендуем включать в них вышеперечисленные показатели. Таким образом, смысл координирующей роли плана состоит в том, что наличие хорошо структурированных, детализированных и взаимоувязанных целевых установок дисциплинирует как перспективную, так и текущую деятельность, приводит ее в определенную систему, позволяет хозяйствующему субъекту работать без существенных сбоев. Эта роль особенно проявляется на малых предприятиях, а также на предприятиях, активно использующих систему поставки сырья «точно в срок», когда объем текущего наличного запаса сырья, материалов и полуфабрикатов рассчитан исходя из потребностей производства на несколько ближайших часов.

Последняя причина в составлении планов заключается в том, что любое рассогласование деятельности системы требует финансовых затрат (прямых и косвенных) на его преодоление. Вероятность наступления подобного рассогласования гораздо ниже, если работа осуществляется по плану; кроме того, и негативные финансовые последствия менее значительны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон о предпринимательстве и предприятиях, № 1440-XV от 8 ноября 2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 185-189 și nr. 190-197 din 31 decembrie 2002.
2. Караванова Б. П. Финансы предприятий. Москва: «Финансы и статистика», 2006, 218 с.
3. Мазурина Т. Ю. Финансы организаций (предприятий). Учебное пособие. Москва: РИОР, 2005, 140 с.
4. Любушин Н. П., Лещева В. Б., Дьякова В. Г. Анализ финансово-экономической деятельности предприятий. Москва: «Юнити-Дана», 2001.
5. Семенов В. М., Набиев Р. А., Асейнов Р. С. Финансы предприятий. Москва: «Финансы и статистика», 2006, 240 с.

SPECIFICUL STANDARDELOR DE CALITATE DIN FAMILIA ISO 9000 ALE SERVICIILOR DE SĂNĂTATE

Silvia ROȘCA,
magistru, vicedirector, managerul calității,
Centrul Național de Transfuzie a Sângelui

SUMMARY

A wealth of knowledge and experience in enhancing the quality of health has accumulated globally over many decades. In spite of this wealth of experience, the problem frequently faced by policy-makers at country level in both high- and low-middle-income countries is to know which quality strategies – complemented by and integrated with existent strategic initiatives – would have the greatest impact on the outcomes delivered by their health systems. Achieving certification to an ISO standard (such as ISO 9000) is a challenging process for any organizations. This webinar shows how to get the most value from implementing a quality management system in health. ISO 9000 and related processes offer the health industry an organization-wide quality policy, vision, goals, and use of tools like benchmarking. The standards pay attention to features that impact patients, and also payers, regulators, suppliers, and staff. They provide procedural consistency, administrative efficiency, lower operating costs, and greater staff satisfaction.

Creșterea nevoii pentru produse de asigurare a sănătății este o trăsătură comună și importantă pentru toate țările. În UE toate țările-membre au făcut față creșterii presiunii asupra bugetelor serviciilor de sănătate de-a lungul anilor. Cauzele au constituit-o nu numai îmbătrânirea populației care apasă asupra serviciilor, dar și creșterea nivelului venitului real și intensificarea descoperirilor în domeniul medical, care au determinat, la rândul lor, creșterea cererii pentru tratament.

Dată fiind dedicația în ceea ce privește asigurarea accesului universal la îngrijire medicală, atenția s-a concentrat asupra reducerii cheltuielilor, fără a reduce însă calitatea serviciilor și accesul la acestea. Reformele au făcut referire de-a lungul anilor la creșterea eficienței cu resursele existente și la menținerea eficienței costurilor pentru serviciile prestate. În acest scop s-a realizat o împărțire a sferei de acțiune a resurselor sectorului public, o împărțire a acordării de asistență medicală între sectorul public și cel privat și a modului în care tratamentul și celelalte servicii vor fi gratuite, sau în cazul în care nu e vorba de gratuitate, stabilirea unui nivel acceptabil al prețului.

Comunicatul Comisiei Europene din anul 2001 asupra viitorului serviciilor medicale și al serviciilor acordate persoanelor în vârstă a pus accentul pe 3 mari obiective care vor putea asigura accesibilitatea, calitatea și susținerea financiară a sistemelor. Comunicatul Comisiei Europene din anul 1999 a făcut deja apel la statele-membre în vederea: [1, p. 65]

- contribuiri la îmbunătățirea eficienței și a eficacității sistemelor de sănătate, astfel încât acestea să-și atingă obiectivele cu ajutorul resurselor disponibile. În acest scop trebuie asigurat know-how-ul medical și tehnologic și utilizarea acestuia în cel mai eficient mod posibil pentru a întări cooperarea dintre statele-membre;
- asigurării accesului tuturor la serviciile de sănătate de foarte bună calitate și de a reduce inegalitățile în ceea ce privește accesul la acestea;
- întăririi suportului acordat pe termen lung persoanelor în vârstă și slăbite, prin asigurarea unor facilități de îngrijire și prin revizuire în ceea ce privește acoperirea protecției sociale pentru cei îngrijiți cât și pentru îngrijitori;
- îndreptării atenției spre prevenirea bolilor și protecția sănătății ca cele mai bune unelte în abordarea problemelor de sănătate, reducerea costurilor și promovarea stilului de viață sănătos.

Cea mai importantă diferență organizațională este între țările în care există un serviciu național de sănătate gratuit din punctul de vedere al distribuției – ca țările nordice, Anglia și Irlanda – în care cheltuielile sunt susținute prin intermediul unor taxe generale, și țările în care există sisteme bazate pe asigurări, unde contribuțiile sunt percepute special pentru accesul la serviciile de sănătate și unde oamenii sunt despăgubiți în funcție de serviciile pe care le-au accesat. Organizația Internațională pentru Standardizare (ISO) este o entitate nonguvernamentală cu sediul la Geneva (Elveția) apărută în anul 1947. [2, p. 12] Obiectivul său este promovarea și dezvoltarea în cadrul internațional a interschimbului de bunuri materiale și servicii, a cooperării, ca și a colaborării în activități economice, intelectuale, științifice și tehnologice.

În anul 1987, ISO CT/176 a publicat prima ediție a seriei de norme internaționale ISO 9000. Obiectivele sale erau:

- să se faciliteze în cadrul organizației atingerea calității produselor sau serviciilor sale;
- să se fixeze directivele de selectare a normei sau normelor de utilizare;
- să fie asigurați managerii și clienții că se va atinge calitatea cerută.

Aceste norme sunt revizuite periodic. Normele ISO 9000 pot fi folosite pentru orice organizație, independent de

mărima sau sectorul în care activează. Este important faptul că un produs sau serviciu, care a fost certificat după o normă ISO, nu trebuie neapărat să dețină o calitate superioară față de alt produs sau serviciu similar. Înseamnă că produsele sau serviciile vor prezenta aceleași caracteristici și același etalon al calității.

ISO a emis unele norme internaționale, cum ar fi familia ISO 9000. Aceste norme se referă la sistemul pe care trebuie să-l aibă o organizație pentru a demonstra, prin intermediul certificării, că are capacitate de a satisface așteptările clienților săi. Seria ISO 9000 conține un ansamblu de cinci norme: ISO 9000; ISO 9001; ISO 9002; ISO 9003; ISO 9004.

Normele seriei ISO 9000 și ISO 9004 se referă la liniile care trebuie urmate pentru asigurarea calității. ISO 9000 conține un ansamblu de documente care furnizează un ghid internațional pentru asigurarea calității. De asemenea, indică liniile care trebuie urmate pentru selectarea și folosirea normelor. ISO 9001 este un model pentru asigurarea calității de dezvoltare, producție, instalare și serviciu. Conține 20 de secțiuni, fiecare dintre ele specificând cerințele pentru diferitele componente ale sistemului calității. ISO 9001 impune realizarea unui manual al calității și al documentării procedurilor care să definească organizarea și operațiile sistemului calității. [2]

ISO 9002, ține de asigurarea calității în producție, instalare și serviciu. Este o normă contractuală pentru sistemele calității care nu includ schița. Constă din 19 secțiuni, precizându-se și realizarea unui manual al calității și documentării corespunzătoare a proceselor.

ISO 9003 constituie modelul pentru asigurarea calității la inspecția finală și verificare. Nu include schița sau producția. De asemenea, trebuie elaborate documentarea proceselor și manualul calității.

ISO 9004 concretizează elementele de bază pentru introducerea și dezvoltarea unui sistem al calității. Prin sistemul calității se poate înțelege: structura organizației, procedeele, procesele și resursele impuse pentru asigurarea calității. ISO 9004 conține:

ISO 9004-1 - „Managementul calității și elementele unui sistem de management al calității”;

ISO 9004-2 - „Managementul calității și elementele de management al calității - ghid pentru servicii,” descrie elementele unui sistem de management al calității conceput pentru servicii. Se bazează pe principiile generale ale ISO 9004-1 și tratează aplicații speciale în domeniul serviciilor;

ISO 9004-3 - „Managementul calității și elementele unui sistem de asigurare a calității - ghid pentru materiale procesate,” se bazează pe principiile din ISO 9004-1 și completează standardul din perspectiva tehnologiei de realizare;

ISO 9004-4 - „Managementul calității și elementele unui sistem de asigurare a calității, ghid pentru îmbunătățirea calității,” explică procedurile pentru punerea în practica îmbunătățirii calității în cadrul sistemului. Și aceasta se bazează tot pe recomandări din ISO 9004-1. În acest standard s-au preluat și principii de bază ale filozofiei TOM. [2, p. 56]

Avantajele asociate la un sistem al calității certificat de o normă ISO 9000, sunt: [3]

- reducerea erorilor, datorită unui sistem mai bun de inspecție și probă;
- reducerea eșecurilor;
- asigurarea calității datorită utilizării procedurilor;
- reducerea nonconformităților, prin intermediul măsurilor corecte și preventive;
- reducerea costurilor asociate eșecurilor;
- creșterea credibilității întreprinderii pe piață;
- creșterea competitivității produsului sau serviciului.

Norma ISO 9004-2 „Ghid pentru servicii.” [82] Se poate afirma că fiecare dintre normele ISO 9000 constituie un model al excelenței. Cel care se analizează aici se referă la norma ISO 9004, partea a 2-a, care se referă la servicii. Norma înțelege prin organizație „o companie, societate, firmă, întreprindere, asociație sau părți ale acestora, constituite legal sau nu, publice sau private, care au propria lor funcție și administrație.” Clientul este cel „care primește produsul sau serviciul”. Poate fi oricare „a 2-a parte contractată” sau poate fi o unitate în interiorul organizației de servicii. Cerințele pe care trebuie să le îndeplinească serviciul trebuie să fie definite clar, în termeni caracteristici, care să fie direct observabili și care să poată constitui obiectul de evaluare din partea clientului. La general, în servicii nu este posibilă efectuarea unui control final pentru refacerea calității, pentru că acestea se realizează în interfaza cu clientul, iar evaluarea de către acesta a oricărei neconcordanțe este imediată. Totuși se pot stabili acțiuni corectoare de-a lungul procesului de prestare, ceea ce va depinde, în bună măsură, de nivelul detaliat la care acesta a fost descris și cunoscut.

În continuare, vom prezenta principalele elemente ale normei ISO 9004-2:

- caracteristicile serviciilor;
- caracteristicile serviciilor și ale prestării așa-ziselor servicii.

Caracteristicile serviciilor. Caracteristicile unui serviciu trebuie să fie definite în termeni observabili și evaluabili, atât de manageri cât și de client. În același timp, trebuie să încorporeze standarde precise care să permită determinarea acceptării sau respingerii caracteristicilor. Vorbind despre manageri, trebuie să ne gândim la cadrele de conducere care gestionează organizația și nu la politicieni.

Controlul caracteristicilor serviciilor și al prestărilor acestora. Se poate reuși prin intermediul controlului procesului, ceea ce implică faptul că verificarea nu trebuie să se realizeze doar la sfârșitul acestuia, ci în diferite puncte ale desfășurării sale, ca să se poată depista, astfel, deficiențele și să fie corectate înainte de a se ajunge la sfârșit. Pentru aceasta, organizația va trebui să aibă suficient de documentate activitățile procesului, ca și fluxul său, relațiile, metodele, resursele, persoanele și responsabilitățile care intervin în procedeu.

Definirea sistemului de calitate trebuie să ia în considerație: [3]

1. *Bucla calității.* În concordanță cu bucla calității serviciului, trebuie să se stabilească procedeele care să specifice cerințele de realizare a tuturor proceselor serviciului:

- analiza contractului;
- proiectarea;
- distribuirea.

2. *Documentația și registrele calității.* Sistemul de documente face parte din sistemul calității și este compus din toate acele documente în care se adaugă definiții, caracteristici, descrieri ale elementelor serviciului, cerințele și stipulările sale. Un sistem de documentare adecvat trebuie să posede:

3. *Manualul calității.* Va conține o descriere a sistemului calității care va servi ca referință permanentă. Acesta va conține, cel puțin:

- politica calității;
- obiectivele calității;
- structura organizației, incluzând responsabilitățile;
- descrierea sistemului calității, incluzând toate elementele și dispozițiile care fac parte din sistem;
- proceduri de sistem și proces.

Specificările serviciului definesc serviciul care trebuie prestat, în timp ce specificarea de prestare a serviciului definește metodele și mijloacele folosite pentru a-l duce la bun sfârșit.

Specificările controlului calității definesc metodele pentru evaluarea și controlul serviciului și prestării sale.

Specificarea prestării serviciului, specificarea distribuirii serviciului și specificarea controlului calității sunt interdependente și interacționează de-a lungul procesului de schițare a specificării serviciului.

Diagramele de flux sunt o metodă utilă pentru reprezentarea tuturor activităților, relațiilor și interdependențelor. Conducerea va atribui responsabilități pentru schițarea serviciului, incluzând:

- planificarea, pregătirea, validarea și controlul calității specificităților serviciului;
- specificarea controlului calității;
- specificarea modului de distribuire a serviciului;
- introducerea revizuirii schițării;
- validarea proceselor de distribuire a serviciului;
- planificarea variațiilor de cerere;
- analiza eșecurilor.

Specificările serviciului vor conține o declarație expresă și concretă a caracteristicilor serviciului și a normelor sale de acceptabilitate. De asemenea, se vor concretiza procedeele de distribuire a serviciului. Trebuie evidențiat aspectul calității procesului, care presupune:

- a) identificarea activităților-cheie în fiecare proces;
- b) analiza acestora și selectarea caracteristicilor care să asigure controlarea calității serviciului;
- c) definirea metodelor de evaluare a caracteristicilor selecționate.

Normele ISO 9004-1 și ISO 9004-2 s-au completat cu norma ISO 9004-4 al cărei conținut se poate împărți în două mari diviziuni:

- gestionarea și metodologia pentru creșterea calității;
- instrumentele și tehnicile care servesc drept suport.

Gestionarea și metodologia pentru creșterea calității completează norma ISO 9004-2, punând accentul pe aspectele caracteristice Managementului Total al Calității. Printre ele se numără:

- evidențierea procesului care definește așa-zisul lanț al aprovizionării;
- îmbunătățirea continuă a calității, prin intermediul îmbunătățirii proceselor;
- importanța calității de lider, a valorilor, a comunicării în obținerea calității;
- metodologia pentru ameliorarea bazată pe participare, depistarea posibilelor cauze de nereușită, analiza cauzelor și punerilor în practică ale acțiunilor corectoare.

Concluzii. Conducerea superioară a oricărui serviciu de sănătate va avea responsabilitatea să verifice dacă sistemul calității este adecvat și dacă a pus în aplicare politica calității. Conducerea va face verificări periodice și independente ale sistemului calității, având grijă, în special, să identifice posibilitățile de îmbunătățire. Conducerea trebuie să examineze informațiile referitoare la analizele rezultatelor, la analizele interne despre executarea tuturor elementelor sistemului calității pentru atingerea obiectivelor calității serviciului, la schimbarea noilor tehnologii, la

concepte de calitate, strategii de piață și condiții sociale sau ambiante. Verificarea poate fi realizată de cadrele de conducere desemnate. Acestea vor raporta informațiile lor comitetului calității.

BIBLIOGRAFIE

1. Chiru L. Evoluții în abordarea calității serviciilor sanitare. București, „Amfiteatru Economic,” 2006.
2. Palanciuc M. Managementul calității serviciilor de sănătate. Chișinău: Școala de Management în Sănătate Publică, 2009.
3. Standardul ISO 9001:2008, „Sisteme de management al calității. Cerințe.”

EVALUAREA EX ANTE A STRATEGIILOR ȘI PROGRAMELOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ – INSTRUMENT DE SPORIRE A CALITĂȚII DOCUMENTELOR DE POLITICI

Tatiana SAVCA,
master în management, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article focuses on analyzing the requirements of the ex ante and ex ante conditionality of policy documents for EU Member States, and of local development programs and strategies in particular. The requirement for ex-ante evaluation of public policies refers to all Member States of the European Union. Following the signing of the EU Association Agreement, the Republic of Moldova must align to the requirements regarding the inclusion of ex ante evaluation in the process of developing local public policies in order to increase their quality.

Pe parcursul evoluției sale istorice de acordare a ajutorului financiar, majoritatea partenerilor de dezvoltare și-au constituit propriul arsenal de instrumente și modele pentru evaluarea programelor și proiectelor. Astfel, Banca Mondială, Fundația Ford, USAID, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare etc. au publicat pe paginile *web* propriile instrumente de evaluare a programelor, însoțite de numeroase studii de caz.

Uniunea Europeană la fel și-a elaborat metodologii aparte de evaluare. [1] Cerințele de realizare a evaluării includ cele trei tipuri de evaluare: *ex ante*, *în timpul perioadei de programare* și *ex post*.

În acest articol, ne vom axa pe analiza cerințelor procesului de evaluare *ex ante* și condiționalităților *ex ante* ale documentelor de politici pentru țările-membre ale UE, în special, ale programelor și strategiilor de dezvoltare locală.

Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 [10] de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile europene determină un set de norme aplicabile tuturor fondurilor și programelor UE. Una din normele obligatorii este evaluarea *ex ante*.

În prezent, metodologia realizării evaluării *ex ante* este expusă într-un set de ghiduri *ex ante* elaborate pentru fiecare dintre cele 11 obiective tematice europene pentru perioada 2015 - 2020. [4]

Cerința privind evaluarea *ex ante* a programelor se referă la toate statele-membre ale Uniunii Europene. Prevederile Protocolului Titlului IV (art. 1) al Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană prevăd participarea țării la programele propuse de Uniunea Europeană.

În această ordine de idei, Republica Moldova trebuie să se alinieze cerințelor înaintate față de procesul de elaborare a documentelor de politici publice ale Uniunii Europene în vederea creșterii calității elaborării fiecărei politici publice în cadrul național, indiferent de nivel (local sau central).

Pentru perioada 2014-2020, Uniunea Europeană susține consecvent și coordonat dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității. Conform art. 32 al Regulamentului UE nr. 1303/2013, [10] dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității:

- a) se axează pe anumite zone subregionale;
- b) este plasată sub responsabilitatea grupurilor de acțiune locală;
- c) este realizată prin strategii de dezvoltare locală pe zone integrate și multisectoriale;
- d) este elaborată ținând seama de necesitățile și potențialul local și include caracteristici inovatoare în context local, colaborare în rețea și, după caz, cooperare.

Contribuția UE la dezvoltarea locală se asigură, în special, prin coordonarea activităților de consolidare a ca-

pacităților, de selecție, de aprobare și de finanțare a strategiilor de dezvoltare locală plasate sub responsabilitatea comunității (SDLPRC) și a grupurilor de acțiune locală (GAL).

SDLPRC [10] reprezintă un instrument util prevăzut ca obligatoriu. SDLPRC înseamnă un set coerent de operațiuni cu scopul de a răspunde obiectivelor și nevoilor locale și care contribuie la îndeplinirea strategiei Uniunii Europene pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și care este conceput și realizat de un grup de acțiune locală.

SDLPRC conține, cel puțin, următoarele elemente:

- a) *definirea zonei și a populației care fac obiectul strategiei;*
- b) *analiza necesităților de dezvoltare și a potențialului zonei, inclusiv o analiză a punctelor tari, a punctelor slabe, a oportunităților și a amenințărilor;*
- c) *o descriere a strategiei și a obiectivelor acesteia, o descriere a caracterului integrat și inovator al strategiei și o ierarhie a obiectivelor, inclusiv ținte măsurabile pentru realizări și rezultate;*
- d) *o descriere a procesului de implicare a comunității în elaborarea strategiei;*
- e) *un plan de acțiune care să demonstreze modul în care obiectivele sunt transpuse în acțiuni;*
- f) *o descriere a procedurilor de gestionare și monitorizare a strategiei, prin care se demonstrează capacitatea grupului de acțiune locală de implementare a strategiei, însoțită de o descriere a procedurilor specifice de evaluare;*
- g) *planul financiar al strategiei, inclusiv alocarea planificată din fiecare FF.*

După cum am menționat, dezvoltarea locală este plasată sub responsabilitatea grupurilor de acțiune locală (GAL). GAL-urile sunt formate din reprezentanți ai intereselor socioeconomice locale ale sectoarelor public și privat și elaborează și implementează SDLPRC. [10] În România, de exemplu, construcția GAL-urilor a fost sprijinită de Axa 4–LEADER încă în cadrul Programului Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) 2007-2013.

Una dintre sarcinile majore ale grupurilor de acțiune locală este *monitorizarea implementării SDLPRC* și a operațiunilor sprijinite de ea și *efectuarea de activități specifice de evaluare* în legătură cu strategia respectivă.

Sprijinul din fondurile europene pentru dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității acoperă diferite costuri în vederea asigurării unei SDLPRC calitative. Aceste costuri pot să includă și *costuri aferente proiectării SDLPRC* (inclusiv costuri de consultanță pentru evaluarea ex ante și costuri aferente acțiunilor legate de consultarea părților interesate în scopul pregătirii strategiei).

Astfel, conform pct. (53) al Regulamentului, [10] pentru a îmbunătăți calitatea elaborării fiecărui program și pentru a verifica dacă obiectivele și țintele sale pot fi atinse, ar trebui efectuată o evaluare *ex ante* a fiecărui program. Evaluări prospective (*ex ante*) ne permit să luăm decizia dacă se merită să începem sau nu un program.

Evaluările ex ante ale SDLPRC se efectuează și în vederea aprecierii eficacității, eficienței și impactului implementării. În cazul UE, impactul programelor se evaluează în lumina misiunii fiecărui fond financiar (FF), [5] în raport cu țintele din cadrul strategiei Uniunii Europene 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, precum și, având în vedere amploarea programului, în raport cu PIB-ul și șomajul din zona vizată de program.

Evaluarea ex ante a SDLPRC abordează, în special, gradul de adecvare a strategiei, obiectivele corespunzătoare, indicatorii, țintele și alocarea resurselor bugetare. Criteriile de evaluare ex ante sunt sintetizate în *Ghidul de realizare a evaluării ex ante „Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy.”* [6]

Comisia Europeană a propus o listă orientativă de indicatori care ar trebui urmăriti în evaluarea strategiilor și programelor. Fără a pretinde la o listă exhaustivă, printre aceștia vom menționa: coeziunea socială (integrarea socială, dimensiunile sărăciei sau ale sărăciei extreme, riscul sărăciei și al excluziunii sociale, coeziunea socială, geografică, șomajul de lungă durată, accesibilitatea serviciilor de interes general), calitatea angajării (siguranța profesională, drepturile muncitorilor, organizarea pieței muncii, echilibrul între viața personală și cea profesională, oportunitățile de angajare și integrare prin angajare etc.), protecția socială și serviciile sociale (nivelul protecției, accesibilitate etc.), interesele consumatorului, educație, capital social, viața comunitară, drepturile fundamentale ale omului etc.

Din cele expuse, evaluările *ex ante* se efectuează sub responsabilitatea autorității însărcinate cu pregătirea strategiilor și/sau programelor. Autoritățile administrației publice sunt chemate să pună la dispoziție resursele necesare pentru efectuarea evaluărilor ex ante. Tot autoritățile administrației publice asigură instituirea de proceduri pentru generarea și colectarea datelor necesare pentru evaluări, inclusiv a datelor privind indicatorii comuni și, după caz, specifici ai programelor. [11]

Conform cerințelor UE [9] evaluările ex ante pot fi efectuate de către experți interni sau externi independenți, din punct de vedere funcțional, de autoritățile publice responsabile pentru implementarea strategiei sau programului.

O cerință importantă este transparența rezultatelor evaluărilor efectuate. Toate evaluările trebuie puse la dispoziția publicului.

Ce analizează evaluarea *ex ante*? Procesul de evaluare *ex ante* este axat pe analiza mai multor elemente în baza unui grup de criterii. Criteriile care trebuie luate în calcul sunt criteriile de contribuție, coerență, măsurare, adecvare și planificare. [10] Astfel, evaluările *ex ante* ale programelor și strategiilor de dezvoltare locală analizează: [9]

- **contribuția:** a) contribuția la strategia națională de dezvoltare, având în vedere obiectivele și prioritățile tematic selectate, luând în considerare nevoile naționale și regionale și potențialul de dezvoltare, precum și învățămintele desprinse din experiențele anterioare;

- **coerența:** b) coerența internă a programului sau activității propuse și relația sa cu alte instrumente relevante; c) coerența alocării resurselor bugetare cu obiectivele programului; (d) coerența dintre obiectivele tematice selectate, prioritățile și obiectivele corespunzătoare ale programelor naționale de reformă; [8]

- **măsurarea:** e) relevanța și claritatea indicatorilor propuși ai programelor; f) modul în care realizările estimate vor contribui la rezultate; g) caracterul realist al valorilor-țintă cuantificate ale indicatorilor; h) motivarea formei de sprijin propuse;

- **adecvarea:** i) adecvarea resurselor umane și a capacității administrative pentru gestionarea programului; j) adecvarea procedurilor de monitorizare a programului și de colectare a datelor necesare pentru realizarea evaluărilor; k) adecvarea obiectivelor de etapă selectate pentru cadrul de performanță; l) adecvarea măsurilor planificate pentru a promova egalitatea de șanse între femei și bărbați și a preveni orice discriminare, în special în ceea ce privește accesul pentru persoanele cu handicap; m) adecvarea măsurilor planificate pentru promovarea dezvoltării durabile;

- **planificarea:** n) măsuri planificate pentru reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari.

Pe lângă analiza menționată, evaluările *ex ante* ale SDLPRC includ, după caz, cerințele privind evaluarea strategiei de mediu stabilite în Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului, [2] ținând seama de nevoile de atenuare a efectelor schimbărilor climatice.

Cercetătorii *M.-G. Hâncean* și *M. Cerkez* evidențiază tendința actuală pe plan internațional de a folosi mai multe modele de evaluare concomitent, atent alese și adaptate. [3] Modelele de evaluare promovate de Comisia Uniunii Europene sunt modele mixte, situate la intersecția dintre modelele economice (care subliniază input-ul financiar), cele centrate pe rezultate și modelele calitative. [1]

Studiile și rapoartele de evaluare trebuie să răspundă din ce în ce mai mult atâtor întrebări privind procesul cât și unor întrebări privind rezultatele; interesează, în același timp, efectele economice și cele de impact social. [7] Mai ales în cazul proiectelor finanțate din bani publici, tendința este de a utiliza modelele de evaluare care se concentrează pe rezultate, precum și modelele de evaluare care au la bază perspectiva beneficiarilor direcți ai proiectelor (cetățenii). Pentru aceasta, este necesară utilizarea unor modele de evaluare orientate atât pe rezultate cât și pe actorii implicați în program. Acestea sunt modele complexe, obținute prin selecția, analiza și sinteza unor modele simple de evaluare.

O cerință suplimentară în procesul elaborării și adoptării programelor și strategiilor de dezvoltare este respectarea condiționalităților *ex ante*. [4] Pentru a asigura un nivel înalt și echilibrat de dezvoltare a statelor-membre, Regulamentul 1303/2013 stipulează condițiile tematice *ex ante* pentru cele 11 obiective tematice și prioritățile acestora. De exemplu, pentru *obiectivul tematic 1 „Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării”* condiționalitatea *ex ante* este prezența unei strategii naționale sau regionale de specializare inteligentă și a unui plan multianual de cercetare și inovare; pentru *obiectivul tematic 11 „Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice”* condiționalitatea *ex ante* este existența unui cadru strategic de politică pentru consolidarea eficienței administrative a statelor-membre, inclusiv reforma administrației publice. [10, anexa XI]

Condiționalitățile *ex ante* generale pentru programe sunt divizate în 7 domenii (antidiscriminare, gen, invaliditate, achiziții publice, ajutoare de stat, legislația de mediu, sistemele statistice și indicatorii de rezultat) în care țara-membru UE trebuie să demonstreze capacități administrative pentru punerea în aplicare a legislației UE din domeniu. Condițiile generale trebuie să fie luate în considerare la elaborarea tuturor politicilor publice (naționale, regionale, locale).

În final, dacă e să proiectăm cerințele expuse anterior pe realitatea Republicii Moldova, putem menționa că evaluarea *ex ante* a Strategiilor de dezvoltare locală și a programelor administrative locale și regionale va contribui la optimizarea alocării resurselor bugetare și îmbunătățirea calității acestora.

Nu mai în ultimii cinci ani în Republica Moldova au fost elaborate un șir de Strategii de dezvoltare locală cu contribuția și suportul a mai multor parteneri de dezvoltare (PNUD, USAID, SIDA etc.). Componenta de evaluare *ex ante* nu a fost realizată în procesul elaborării și adoptării acestor strategii. Considerăm important și oportun introducerea evaluării *ex ante* ca etapă obligatorie nu numai în procesul de elaborare a Strategiilor și Programelor de nivel național, dar și în procesul elaborării politicilor publice locale.

Astfel, în procesul de elaborare a documentelor de politici publice locale este necesar de a identifica și a analiza nevoile pe termen mediu și lung, obiectivele de realizat, rezultatele preconizate, obiectivele țintă cuantificate, concordanța, dacă e cazul, a strategiei propuse pentru localitate, regiunea respectivă cu politicile naționale/regionale/raionale, avantajele aduse comunității, măsura în care s-au luat în considerare prioritățile comunității, lecțiile învățate în urma planificării anterioare și calitatea procedurilor de implementare, monitorizare, evaluare și management financiar.

În condițiile în care majoritatea administrațiilor publice locale în Republica Moldova se află într-un amplu proces de planificare strategică și de elaborare a strategiilor de dezvoltare, evaluarea *ex ante* aduce prin analize multicriteriale specifice, informație despre relevanța, eficiența, eficacitatea, impactul și sustenabilitatea politicilor și strategiilor locale. Realizarea evaluării *ex ante*, pe lângă analiza coerenței pe interior și exterior a elementelor politicilor publice, permite a face recomandări de îmbunătățire a documentelor de politici publice.

Realizarea evaluării *ex ante* și respectarea condiționalităților *ex ante* va asigura ca proiectele strategiilor de dezvoltare finale aprobate la nivel local și național să fie cât mai relevante și mai coerente posibil, focusate pe cerințele beneficiarilor. Valoarea evaluării *ex ante* nu poate fi subestimată, aplicarea ei va asigura credibilitate sporită și sustenabilitate programelor și strategiilor locale.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Analiza politicilor publice și evaluarea programelor în administrația publică. Suport de curs. Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, versiune electronică.
2. Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. 197, 21.07.2001, p. 30.
3. Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode și practici. (Coord. Cerceș M.), Ed. Polirom, Iași, 2009.
4. Ex Ante Evaluation Report on the Southern & Eastern Regional, Operational Programme 2014-2020, Southern & Eastern Regional Assembly, RSM McClure Watters, July 2014.
5. FF – Fondul financiar. Ne vom referi la: FEDR – Fondul European de Dezvoltare Regională; FSE – Fondul Social European, FC- Fondul de Coeziune, FEADR – Fondul European Agricol și Dezvoltare Rurală, FEPAM – Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime.
6. For the ERDF and Cohesion Fund: Directorate-General Regional policy, Guidance: „Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy: Concepts and recommendations.” [On-line]: <http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/guidance_en.cfm#2>.
7. Implementation Guidelines on Evaluation and Capacity Building for the Local and Micro Regional Level in Hungary, A Guide to Evaluation of Local Development Strategies, A guide prepared by the Local Economic and Employment Development (LEED) Programme of the Organisation for Economic Cooperation and Development in collaboration with the Ministry for National Development and Economy of Hungary. Budapesta, 2009.
8. În cazul UE: programelor și Cadrului Strategic Comun (CSC), acordului de parteneriat și recomandărilor specifice corespunzătoare adresate fiecărei țări-membre, adoptate în conformitate cu art. 121, alin. (2) din TFUE.
9. Monitoring and Evaluation of European Commission Policy: Guidance on Ex Ante Evaluation, CE, Bruxelles, 2013.
10. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. 347, 20.12.2013.
11. The Programming Period 2015-2020, European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund, Guidance Document on Ex Ante Evaluation, January 2013.

CONSOLIDAREA SECURITĂȚII ECONOMICE A REPUBLICII MOLDOVA PRIN PRISMA MANAGEMENTULUI CUNOAȘTERII

Alexei STURZA,
doctorand, inginer coordonator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The economic security of the Republic of Moldova is threatened by the negative demographic, health, educational, social and cultural trends. They are partially compensated by the positive IT and scientific tendencies. The global competitiveness of the national economy is still reduced, although it enhanced in 2010-2014. Knowledge and risk management can contribute to the economic security consolidation of Moldova.

Key words: consolidation and management of national economic security, global competitiveness, quality and efficiency of human capital and resources, knowledge management, risk management.

Securitatea (macro)economică este parte componentă și integrantă a securității naționale, reprezentând capacitatea sistemului economic al unei țări de a se dezvolta în mod eficient, competitiv și sustenabil și include, în opinia acad. L. Abalkin, 3 elemente de bază: 1) independența economică; 2) stabilitatea și siguranța economiei naționale; 3) capacitatea de dezvoltare și progres. [4, p. 11]

Odată cu evoluția societății și a economiei, problema asigurării și consolidării securității devine tot mai acută și necesită metode și mijloace tot mai sofisticate, de ex., *managementul cunoașterii* (MC) ca abordare managerială a cunoașterii, cea mai valoroasă resursă a organizației orientată spre creșterea capitalului său intelectual, ameliorarea competitivității și eficientizarea activității sale. În cazul securității macroeconomice, MC este inseparabil de *managementul riscurilor* (MR) – procesul de luare și executare a deciziilor manageriale orientat spre reducerea probabilității rezultatelor nefavorabile și minimalizarea pierderilor asociate. [10]

Managementul eficient al securității economice naționale presupune cunoașterea profundă, inclusiv măsurarea sa multicriterială și multilaterală (prin indicatori). Cu toate acestea, în articolul dat, ne vom concentra asupra aspectelor cognitive și „umane” ale securității economice, dat fiind că însuși MC este un domeniu interdisciplinar care se află la răscrucea a, cel puțin, 3 ramuri ale științei: 1) economico-manageriale; 2) umanitare (comportamentale, sociopsihologice); 3) cibernetico-informatică, formând o triadă conceptuală.

Resursele și capitalul uman reprezintă factorul-cheie al edificării economiei și societății bazate pe cunoaștere și inovare și constituie până la 80% din bogăția națională a țărilor dezvoltate. [10] În Republica Moldova, resursele umane, de asemenea, joacă un rol tot mai important, dar calitatea și eficiența lor încă nu sunt suficiente pentru asigurarea competitivității globale a economiei naționale. Astfel, în 2014, Moldova s-a clasat pe poziția 82 din 144 de țări în Indicele competitivității globale. Totuși competitivitatea noastră s-a ameliorat, comparativ cu 2010, când ratingul nostru a fost de 94/139, însă scorul nostru din 2014 de 4,03 puncte din 7 posibile rămâne sub media globală de 4,21. [9]

Calitatea și eficiența resurselor umane sunt determinate de mulți factori care sunt descriși în continuare.

Factorii demografici. Odată cu obținerea independenței, Republica Moldova s-a confruntat cu tendințele demografice preponderent negative care deja subminează securitatea economică a țării, fără a mai vorbi de eventualele consecințe nefaste de lungă durată:

1. *Depopularea* – reducerea populației de la 4.335 mii, în 1989, la 2.913,3 mii persoane (fără Transnistria), în 2014, sau cu 32,8% (conform datelor recensămintelor) din cauza sporului natural negativ, începând cu 1999 și a emigrației masive. [5]

2. *Îmbătrânirea* – coeficientul îmbătrânirii populației s-a majorat de la 10,7, în 1980, la 15,7, în 2013, iar ponderea copiilor s-a redus de la 32,4% la 19,75% sau de 1,65 ori. Ca rezultat, a sporit numărul pensionarilor pentru limită de vârstă de la 477,8 mii, în 2003, la 513,1 mii, în 2013, sau cu 7,5%. În același timp, numărul contribuabililor la sistemul de asigurări sociale s-a diminuat de la 1.083,2 mii, în 2006, la 872,6 mii, în 2013, sau cu 35,2%. Cu alte cuvinte, securitatea sistemului în cauză este strategic vulnerabilă. [5]

3. *Creșterea speranței de viață la naștere* de la 69,42 ani, în 1970, la 71,85 ani, în 2013, sau cu 2,43 ani, inclusiv de la 66,27 la 68,05 (+1,78) ani la bărbați și de la 72,14 la 75,55 (+3,41) ani la femei. [5]

4. *Emigrația masivă*. Conform datelor recensământului din 2014, 329108 persoane sau 11,3% din populație erau plecate peste hotare. [5] Remitențele emigranților constituie o sursă importantă de valută străină (până la 25% din PIB) împreună cu exporturile, însă se utilizează mai mult pentru consumarea importurilor și mai puțin în scopuri investiționale, astfel contribuind la creșterea deficitului cronic al balanței comerciale (39% din PIB în 2013). [7] Pe de altă parte, emigrația are și un impact social negativ, distrugând instituția familiei.

Sănătatea populației determină, în mare măsură, calitatea vieții acesteia. Rata mortalității a avut o evoluție neuniformă. În 2013, aceasta a constituit 10,7, comparativ cu minimul istoric de 6,1, în 1964 (+4,6 puncte promile). Morbiditatea populației, de asemenea, a fost instabilă, aflându-se pe o traiectorie ascendentă din 2007. În 1995-2013, ea a crescut de la 7.273,9 la 7.701,2 bolnavi înregistrați la 10.000 locuitori sau cu 5,9%. În 2006-2013, constatăm majorarea ponderii cheltuielilor pentru ocrotirea sănătății de la 11,7% la 13,5% din *Bugetul Public Național* (BPN) sau cu 1,8 puncte procentuale (p. p.). [5] Cu regret, majorarea dată nu întotdeauna implică și sporirea calității și accesibilității serviciilor medicale, mai ales în mediul rural, în schimb impune scumpirea acestora.

Învățământul contribuie direct la creșterea capitalului uman și intelectual al țării. Sistemul de învățământ în Republica Moldova se reformează continuu, iar, începând cu 2005, învățământul superior se racordează treptat la Procesul de la Bologna. Codul educației [2] și Strategia „Educația-2020” [3] sunt menite să contribuie la europenizarea sistemului național de învățământ. Totodată, ca rezultat al depopulării, îmbătrânirii și exodului, în 1992-2013, observăm trendul descendent al numărului absolut (de la 745 la 498 mii sau cu o treime) și relativ (de la 2.066 la 1.400 la 10 mii locuitori sau -32,2%) de elevi/studenți. Pe de altă parte, **drept efect al „optimizării” am obținut**, în 2006-2013, **scăderea ponderii cheltuielilor pentru învățământ în BPN** (de la 20,1% la 18,3%; -1,8 p. p.) și, în 2000-2013, **a numărului de instituții educaționale** (de la 1.760 la 1.518; -13,8%) și **a numărului de cadre didactice** (de la 51.937 la 42.548; -18,1%). De asemenea, constatăm tendințe divergente la diferite niveluri ale sistemului de învățământ. Astfel, tendințele negative sunt caracteristice pentru învățământul primar, secundar (atât general, cât și profesional) și colegii. În schimb, avem o traiectorie ascendentă în învățământul preșcolar: în 2000-2013, a numărului de instituții (+26,9%), copii (+55,1%), personal didactic (+39%), a capacității instituțiilor (+18,6%) și a gradului de utilizare a acestora (+20,1 p. p.). În învățământul superior, vedem o tendință pozitivă, în 1992-2006, și una negativă din 2007. Cu toate acestea, numărul absolut (97.285) și relativ (273 la 10 mii locuitori) al studenților, în 2013, depășește dublu cel din 1992. Or, economia națională are nevoie urgentă de mult mai mulți muncitori calificați și mult mai puțini specialiști cu studii superioare, mai ales de economiști (27,8% din absolvenții promoției 2013) și juriști (13,4%, respectiv). [5]

Știința reprezintă pilonul economiei bazate pe cunoaștere, iar rolul acesteia a crescut odată cu adoptarea *Codului cu privire la știință și inovare*, [1] în 2004. În continuare, vom analiza 3 aspecte ale activității științifice:

1. **Cercetarea științifică propriu-zisă.** În 1998-2012, s-a redus numărul organizațiilor din sfera cercetare - dezvoltare - inovare de la 88 la 69 sau cu 21,6%, inclusiv ponderea institutelor de cercetări științifice – de la 70,5% la 62,3% sau cu 8,2 p. p. În schimb, a sporit ponderea instituțiilor de învățământ superior – de la 11,4 la 21,7% sau cu 10,4 p.p. O altă tendință negativă este diminuarea absolută (de la 4.477, în 1999, la 3.250, în 2013, sau cu 27,4%) și relativă (de la 68,4% la 65,2% din efectivul de personal titular sau cu 3,2 p. p.) a cercetătorilor științifici. Pe de altă parte, se observă, în perioada analizată, creșterea absolută și relativă a numărului cadrelor științifice de înaltă calificare, adică cu grade științifice de doctor (de la 1.079 la 1.333 sau cu 23,5%; de la 16,5% la 26,8% sau cu 10,3 p. p.) și doctor habilitat (de la 240 la 375 sau cu 56,3%; de la 3,7% la 7,5% sau cu 3,8 p. p.). În 1999-2013, a sporit și finanțarea științei – de la 86,1 la 356 mln. lei sau de 4,1 ori (însă în prețuri curente). Cu regret, în 2009-2013, constatăm reducerea bruscă a cheltuielilor capitale – atât absolute (de la 35,8 la 15,4 mln. lei sau de 2,32 ori), cât și relativă (de la 11,3% la 4,3% sau de 2,6 ori).

2. **Activitatea de doctorat.** În 1995-2013, s-a mărit numărul instituțiilor cu activitate de doctorat de la 35 la 49 sau cu 40%, ponderea numărului de instituții de învățământ superior - de la 20% la 36,7% (respectiv, a scăzut cu 16,7% ponderea institutelor de cercetări științifice), numărul doctoranzilor - de la 844 la 1.522 sau cu 80%. În 2006-2013, doctoranzii erau pregătiți, preponderent, în mediul universitar, deși ponderea respectivă a scăzut de la 78,2% la 74,4% sau cu 3,8 p. p. Cea mai mare problemă a doctoranzilor rămâne susținerea în termenul stabilit a tezelor de doctor, deși, în 1995-2013, s-a triplat numărul de absolvenți ai doctoratului (de la 116 la 349), ponderea doctorilor s-a prăbușit de la 12,9% din promoția anului de referință la 3,7% sau de 3,5 ori.

3. **Proprietatea intelectuală.** În 1995-2013, remarcăm trendul descendent al cererilor depuse pentru brevetele de invenție de la 299 la 96 sau de 3,1 ori și titlurilor de protecție respectivă eliberate – de la 227 la 61 sau de 3,7 ori, precum și a titlurilor de protecție a desenelor/modelelor industriale (-8,5%). În schimb, se observă tendința ascendentă a cererilor pentru brevetele de invenție de scurtă durată de la 6 la 213 sau de 35,5 ori și pentru brevete pentru soiuri de plante – de la 12, în 2000, la 43, în 2013, sau de 3,6 ori, pentru protecția desenelor/modelelor industriale – de la 308, în 1995, la 381, în 2013, sau cu 23,7%, și pentru protecția mărcilor, în aceeași perioadă, – de la 2.654 la 5.870 sau de 2,21 ori. De asemenea, se constată și creșterea multiplă a titlurilor de protecție eliberate și valabile pentru brevetele de invenție de scurtă durată, soiuri de plante și mărci. Majoritatea cererilor au sosit de la solicitanții naționali, iar documentele de protecție au fost acordate, preponderent (uneori în proporție de 100%) titularilor naționali, în afară de mărci (în 2013, aceștia dețineau numai 15% din titlurile de protecție respective).

Sectorul TI se dezvoltă dinamic și deja a devenit motorul creșterii economice de tip inovațional, deși ponderea acestuia (a veniturilor pieței TI) în PIB a scăzut, în 2009-2013, de la 10,3% la 7,7% sau cu 2,6 p. p. De pildă, în 2000-2013, nivelul de penetrare (la 100 locuitori) a telefoniei fixe s-a dublat (de la 16,6 la 34,3), a telefoniei mobile a crescut de 40,2 ori (de la 3,1 la 124,5). În 2000-2012, disponibilitatea computerelor personale (la 100 gospodării) a crescut de 44,6 ori (de la 1,3 la 58), iar nivelul de penetrare a Internetului (la 100 locuitori) – de 47,5 ori (de la 1,2 la 57). [6]

Piața forței de muncă se confruntă cu multe probleme. Pe de o parte, ca rezultat al tendințelor demografice negative, în 1995-2013, a scăzut numărul populației economic active (de la 1.809 mii la 1.235,8 mii sau cu 27,1%) și celei ocupate în economie (de la 1.673 la 1.172,8 mii sau cu 29,9%). De asemenea, în 2000-2013, s-a redus și rata de activitate (de la 59,9% la 41,4% sau cu 18,5 p. p.) și de ocupare (de la 54,8% la 39,3% sau cu 15,5 p. p.). Totodată, în 1998-2013, s-a diminuat și numărul de șomeri după metoda BIM (*Biroul Internațional al Muncii*) – de la 167 mii la 63,1 mii sau de 2,65 ori, precum și rata șomajului – de la 9,2% la 5,1% sau cu 4,1 p.p. Pe de altă parte, în 1995-2013, salariul nominal mediu lunar a crescut de la 143,2 la 3.765,1 lei sau de 26,3 ori, iar, în raport cu minimul de existență – de la 46,1% la 233,5% sau de 5,1 ori. Piața forței de muncă este dezechilibrată structural din cauza necorelării adecvate cu sistemul de învățământ care încă are o supraproducție de specialiști cu studii superioare, îndeosebi de economiști și juriști, și o subproducție de muncitori calificați, iar calitatea majorității absolvenților, de regulă, nu corespunde standardelor înalte ale agenților economici.

În 1995-2013 au sporit **veniturile populației**: de ex., venitul mediu lunar disponibil pe un membru al gospodăriei – de la 96,4 la 1.681,4 lei sau de 17,4 ori, iar, în raport cu minimul de existență – de la 31% la 95,9% sau de 3,1 ori. La fel, a sporit și mărimea medie a pensiei lunare stabilite – de la 64,3 la 1.020,6 lei sau de 15,9 ori, în timp ce în raport cu minimul de existență – de la 20,7% la 76,9% sau de 3,7 ori. Cu toate acestea, Moldova încă rămâne una dintre cele mai sărace țări din Europa, ocupând, în 2014, locul 89 din 142 de țări în ratingul prosperității, inclusiv locul 125 și, totodată, ultimul în Europa, la capitolul economic [8].

Cultura, de asemenea, este un pilon al economiei bazate pe cunoaștere. În 1995-2013, se evidențiază trendul descendent al numărului de instituții culturale (de la 1.305 la 1.232 sau cu 5,6%), mai ales al instalațiilor cinematografice – de la 671 la 14 sau de 47,9 ori, și al bibliotecilor publice – de la 1.602 la 1.368 sau cu 14,6%. În schimb, s-a mărit numărul muzeelor (de la 65 la 116 sau cu 78,5%) și al teatrelor (de la 13 la 16 sau cu 23,1%). „Explozia” computerelor și a Internetului, desigur, concurează cu publicațiile de hârtie, însă ultimele încă nu au dispărut. În aceeași perioadă, numărul de cărți și broșuri editate a crescut de 2,6 ori (de la 1.016 la 2.685 unități de tipar), însă tirajul acestora s-a prăbușit de 9,9 ori (de la 30,6 la 3,1 mln. exemplare). Industria ziarelor, de asemenea, se află în declin: numărul acestora s-a diminuat de la 200 la 176 (-12%), iar tirajul lor anual – de la 282 la 36 mln. exemplare sau de 7,8 ori. În schimb, industria revistelor a făcut un salt atât în plan numeric (de la 87 la 230 sau de 2,6 ori), cât și în cel al tirajului anual (de la 0,7 la 4,1 mln. exemplare sau de 5,9 ori). Deși fondul de carte al bibliotecilor publice s-a redus de la 22,1 la 16,9 mln. exemplare sau cu 23,5%, numărul utilizatorilor – de la 1.175 la 827 mii sau cu 29,6%, iar al vizitelor – de la 9.015,7 (în 2001) la 8.022,6 sau cu 11%, numărul cărților și revistelor eliberate în medie pe un cititor a sporit de la 19 la 24 sau cu 26,3%. În 1995-2013, se constată creșterea interesului populației față de muzee (+25,5%) și colective autonome (+18,2%) și scăderea acestuia față de cinematografe (-27,6%) și teatre (-16,4%). [5] Totuși se pare că nivelul general de cultură al populației a scăzut, cel puțin moralitatea, mai ales în rândul tinerilor.

În concluzie, vom menționa că securitatea economică a Republicii Moldova este amenințată de tendințele demografice, medicale, educaționale, sociale și culturale negative. Într-o anumită măsură, acestea sunt compensate de trendurile pozitive în sectorul TI și, parțial, în cel științific. Competitivitatea globală a economiei naționale, deși s-a ameliorat, în 2010-2014, încă rămâne redusă. MC și MR pot contribui la consolidarea securității economice a țării noastre.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, nr. 259-XV din 15.07.2004.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.07.2004, nr. 125-129, art. nr. 663.
2. Codul educației al Republicii Moldova, nr. 152 din 17.07.2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.10.2014, nr. 319-324, art. nr. 634.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.11.2014, nr. 345-351, art. nr. 1014.
4. Ignatiuc D. Competitivitatea economiei naționale în contextul asigurării securității economice. Autoreferatul tezei de doctor în științe economice. Chișinău, 2013, 30 p.
5. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. [On-line]: <<http://www.statistica.md/>>, [accesat la 09.02.2015].
6. Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor al Republicii Moldova. [On-line]: <<http://mtic.gov.md/>>, [accesat la 09.02.2015].
7. Portalul de știri economice Agora. [On-line]: <<http://www.agora.md/>>, [accesat la 09.02.2015].
8. The Legatum Prosperity Index. [On-line]: <<http://www.prosperity.com/>>, [accesat la 09.02.2015].
9. The World Economic Forum. [On-line]: <<http://www.weforum.org/>>, [accesat la 09.02.2015].
10. Wikipedia. [On-line]: <<http://www.wikipedia.org/>>, [accesat la 09.02.2015].

SPECIFICUL IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI INFORMAȚIONAL ÎN SPITALUL CLINIC AL MINISTERULUI SĂNĂTĂȚII

Ludmila MURZAC,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The information technology was suggested as an efficient method for improving the effectiveness of and efficiency of healthcare, reducing the costs and incidence of diseases and including to minimize the flow of in the hospital personnel.

Instituția medico-sanitară publică „Spitalul Clinic al Ministerului Sănătății” a fost fondată în anul 1970. Pe parcursul a 40 ani a fost dezvoltată baza tehnico-materială, lărgită rețeaua serviciilor medico-sanitare prestate populației, s-au modificat profilurile secțiilor și cabinetelor specializate, s-au implementat în practică metode contemporane de diagnostic, tratament și de profilaxie a diferitelor maladii. A fost acumulată o experiență unică în acordarea asistenței medicale complexe studenților, participanților la cel de-al Doilea Război Mondial, la luptele din Afganistan și la cele pentru Integritatea și Suveranitatea Țării, de asemenea - în efectuarea examenelor medicale în masă a persoanelor ce lucrează în condiții cu factori nocivi. Scopul principal al IMSP „SC MS” este protecția sănătății categoriilor nominalizate, profilaxia, diagnosticarea, tratamentul și reabilitarea bolilor, promovarea modului sănătos de viață, acordarea populației asistenței medicale consultative atât în staționar, precum și în condiții de ambulatoriu. Drepturile pacienților sunt protejate, conform Legii nr. 263 din 27.10.2005 privind drepturile și obligațiile pacienților, care este afișată în structurile subordonate în locurile accesibile și vizibile. [1]

La moment, IMSP „SC MS” prezintă o instituție curativ-profilactică, care își desfășoară activitatea pe principiul autofinanțării în conformitate cu legislația în vigoare. Posedă calitate de persoană juridică, înregistrată la Camera Înregistrării de Stat (certificat de înregistrare nr. 1003600150716 din 09.12.2003), are regulamentul său și conturile proprii în bancă, este acreditată în domeniu (certificate de acreditare nr. 0052 din 11.04.2003, nr. 0604 din 11.04.2008). Sediul IMSP „SC MS” se află pe adresa: Chișinău, str. A. Pușkin, 51. Instituția este situată în centrul orașului, are pe teritoriul său locuri picturale, frumos amenajate. Dinamica fluxului de resurse umane în IMSP „SCMS” în perioada a. 2011 – 2014 – atât medicii, personalul medical cât și personalul medical inferior – este în descreștere.

Tehnologia informațională a fost propusă ca o metodă eficientă pentru ameliorarea eficacității și eficienței asistenței medicale, reducerea costurilor și incidenței maladiilor și inclusive pentru a minimaliza fluxul de personal din cadrul spitalului. [2] Sistemul Informațional Medical variază de la sisteme simple (sisteme de procesare a tranzacțiilor) până la sisteme complexe (sisteme de suport al deciziei clinice - *Clinical Decision Support Systems - CDSS*), care îmbunătățesc semnificativ eficiența și calitatea actului medical. [2]

Cadrul legislativ și normativ din Republica Moldova permite implementarea și dezvoltarea acestor sisteme în medicina autohtonă, inclusiv în Spitalul clinic municipal, el fiind constituit din Legea nr. 467-XV din 21 noiembrie 2003 „Cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat,” Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1743-III din 19 martie 2004 „Privind edificarea societății informaționale în Republica Moldova,” Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 632 din 8 iunie 2004 „Despre aprobarea Politicii de edificare a societății informaționale în Republica Moldova,” care reflectă politica statului, îndreptată spre susținerea creării bazei informaționale și asigurarea accesului la serviciile medicale pentru toți cetățenii, indiferent de starea socială sau locul lor de trai. Utilizarea în republica noastră a tehnologiilor informaționale și de comunicații în domeniul ocrotirii sănătății, inclusiv în crearea rețelei de servicii medicale la distanță, va contribui la optimizarea utilizării resurselor existente, deservirea adecvată a pacienților, la coordonarea activității instituțiilor medicale și instituțiilor de cercetări științifice în domeniul ocrotirii sănătății. Obiectivul prioritar este monitorizarea și controlul răspândirii bolilor contagioase periculoase, acordarea de servicii medicale grupurilor vulnerabile ale populației (pensionarilor, bolnavilor cronici și copiilor) prin intermediul creării unui SIM unic.

Diversele întruniri din ultimii ani, organizate și desfășurate de către Ministerul Sănătății, Centrul Național de Management în Sănătate, instituțiile medicale au avut drept scop modelarea SIMI republican și instituțional, ajustat la necesitățile de funcționare a asigurărilor medicale obligatorii. A fost determinat rolul major al tehnologiilor informaționale în sectorul sanitar și au fost prezentate proiecte-pilot, încununate de succes la nivel regional și internațional, privind sistemele informaționale în medicină.

În anul 2005, printr-un proiect pilot-grant al companiei S.C. Info World S.R.L. (București, România), în INN a fost implementat sistemul de management al informației din cadrul unei unități sanitare *Hospital Manager Suite*. *Info World* este un furnizor de soluții informatice destinate, în principal, sectorului de sănătate, dar și furnizor de soluții integrate și software specializat, la cererea clienților oferind, inclusiv, suport tehnic și instruirea utilizatorilor.

Hospital Manager Suite este un sistem informatic integrat destinat spitalelor, fiind deosebit de flexibil și ușor de folosit, acoperă activitatea clinică, economică, administrativă și de cercetare din cadrul unei unități spitalicești moderne. Sistemul permite controlul complet și administrarea individuală a pacienților, personalului, inventarului, resurselor, gestiunilor și furnizează rapid informația exactă asupra stării și a costurilor unei îngrijiri profesionale a pacienților din unitățile medicale. [4, p. 55]

Sistemul *Hospital Manager Suite* include mai multe **module**: [5, p. 38]

1. *Urgențele*, care înregistrează activitățile specifice camerelor de gardă și a unităților de primiri urgente.
2. *Cabinetele de specialitate* care permit introducerea datelor legate de programările și examinările pacienților, procedurilor prescrise și efectuate, medicația prescrisă și administrată, consumurile de materiale sanitare.
3. *Spitalizarea*. Aceasta urmărește toate activitățile desfășurate la nivelul biroului de internare și secțiilor clinice din spital: traseul și evoluția pacientului internat, examenele clinice, procedurile prescrise și efectuate, medicația prescrisă și administrată, consumurile de materiale sanitare, generarea documentelor necesare în cadrul secțiilor.
4. *Farmacia (Pharmacy Manager)*. Aceasta prezintă un program de gestiune cantitativă și valorică a medicamentelor din farmacie cu circuit închis, oferind posibilitatea de cerere de medicamente direct din spital.
5. *Laboratorul clinic (Laboratory Manager)* permite conectarea și recepționarea rezultatelor de la analize și urmărirea întregului flux.
6. *Blocul operator sau Anestezie și Terapie Intensivă* permit culegerea de date specifice activităților desfășurate (operațiile efectuate, protocolul operator, intervențiile chirurgicale și alte proceduri efectuate, medicația prescrisă și administrată, consumurile de materiale sanitare).
7. *Administrarea* prezintă modul adresat administratorilor sistemului informatic integrat, prin intermediul căruia se configurează aplicația, se gestionează nomenclatoarele existente și utilizatorii aplicației, astfel încât fiecare utilizator are alocat un cont unic de acces și o parolă, pe baza căreia va putea accesa numai modulele și operațiunile conforme cu specificul activității sale.
8. *Statistica și raportările*. Este modul destinat departamentului de statistică și care oferă posibilitatea obținerii de rapoarte la nivelul tuturor activităților din cadrul spitalului.
9. *Imagistica-radiologie* permite urmărirea activităților desfășurate în cadrul departamentelor de acest tip. Rezultatele și imaginile radiologice, prelevate în urma examinării, vor fi atașate în foaia electronică a pacientului, acestea putând fi vizualizate din diverse locații ale spitalului. Datele pot fi arhivate pe termen lung sau inscripționate pe CD pentru a se elimina pe cât posibil tipărirea de filme radiologice, ceea ce duce la reduceri semnificative de costuri.
10. *Managementul de nivel superior (Top Management)* este un instrument pus la dispoziția factorilor decizionali ai spitalului, prin intermediul căruia se oferă informații sintetizate sub formă grafică, utile luării de decizii rapide privind managementul spitalului.
11. *Finanțele, contabilitatea și gestiunea (Budget Manager)* prezintă un mecanism simplu și complet de înregistrare și urmărire a cheltuielilor privind sursele de finanțare specifice (bugete de stat, bugete locale și alte bugete publice), atât la nivel primar (stocuri) cât și la nivel financiar sintetic.
12. *Salariizare personal (Salary Manager)* este dedicat datelor folosite pentru gestionarea salariaților, pentru calculul de salarii și pentru raportări.
13. *Schimbul operativ de informații* asigură comunicarea la nivel de aplicație (prin mesaje standard XML) între diferite unități medicale informatizate. [5, p. 31]

Modulele *Hospital Manager Suite* acoperă toate funcțiile spitalului modern, asigurând creșterea productivității și reducerea costurilor, prin asigurarea unui sistem complet de administrare și control al tuturor informațiilor din cadrul unității medicale. Sistemul este accesibil, rapid, simplu, eficient, complex, adaptat necesităților instituției și oferă o vastă gamă de avantaje medicale, manageriale și medico-economice.

Generarea dosarului electronic detaliat al pacientului în ceea ce privește prezentările, internările, examinările și tratamentele în unitatea sanitară, extragerea rapidă a informațiilor despre pacient, efectuarea diverselor operațiuni de perfectare și completare a datelor, reactualizarea dosarului electronic la prezentări repetate.

Programarea examinărilor și investigațiilor cu asocierea datelor rezultate în dosarul electronic unic, calcularea costurilor de tratament cu generarea decontului de cheltuieli ale pacientului, introducerea datelor de externare cu generarea biletului de externare.

În concluzie, putem menționa că funcțiile principale ale Sistemului Informațional Medical sunt: formarea și administrarea bazei de date cum ar fi evidența inițială, actualizarea informației, excluderea din evidență, asigurarea circuitului fluxului informațional pe intern și/sau extern, asigurarea calității informației, protecția datelor, formarea arhivelor de date privind pacienții examinați și tratați în ambulatoriu sau staționar, pacienții luați la evidență de dispensar, pacienții cu traumatisme cerebrale și vertebro-medulare etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 467-XV din 21 noiembrie 2003 „Cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat.”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12, 2004, p. 23-32.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 632 din 8 iunie 2004 „Cu privire la aprobarea Politicii de edificare a societății informaționale în Republica Moldova.”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 96-99, 2004, p. 42-51.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1326 din 14 decembrie 2005 „Cu privire la măsurile de optimizare a infrastructurii sferei științei și inovării”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 168-171, 2005, p. 82-85.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 886 din 06 august 2007 „Cu privire la aprobarea Politicii Naționale de Sănătate”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130, 2007, p. 55-65.
5. Ciocanu M. Argumentarea direcțiilor strategice de dezvoltare a sistemului de sănătate.// „Sănătate publică, economie și management în medicină,” nr. 6, 2007, p. 27; p. 31; p. 64.

DEZVOLTAREA DEMOCRAȚIEI PARTICIPATIVE - CONTRIBUȚIE LA „BUNA GUVERNARE”

Dinu MANOLE,
masterand, Academia de Administrare Publică

Veronica BUTNARU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Democracy is more than just a set of specific government institutions; it rests upon a well - understood group of values, attitudes, and practices - all of which may take different forms and expressions among cultures and societies around the world. Democracies rest upon fundamental principles, not uniform practices. Democracy is government in which power and civic responsibility are exercised by all adult citizens, directly, or through their freely elected representatives. Democratic societies are committed to the values of tolerance, cooperation, and compromise. In them words of Mahatma Gandhi, Intolerance is itself a form of violence and an obstacle to the growth of a true democratic spirit. Citizens has a tendency to engage in the public life of tcommunity when they feel that their opinion is important and is considered by the authorities. Generally it's supported the idea that most people do not have a relevant point of view regarding certain public interest issues. That is why infromation and comunication technologies canbe used to attract and include the citizens options in decision-making process.

Democrația reprezintă conducerea prin popor și ca o guvernare să fie stabilă, are nevoie de consimțământul cetățeanului. Ca o democrație să fie eficientă, una dintre condițiile de baza este consensul maxim și un minim de constrângere. Consimțământul variază în funcție de performanțele guvernării. În Republica Moldova, în campania electorală, alegătorul are de ales între o serie de partide, platforme electorale în baza preferințelor personale și a promisiunilor primite, precum și a listei întocmite cu reprezentanții poporului din partea mișcării respective. Odată ales, reprezentantul trebuie să elaboreze politica în numele alegătorului, trebuie să dispună de viziuni, capacități, cunoștințe pentru rezolvarea problemelor sociale, economice și să contribuie la realizarea unei justiții responsabile și incoruptibile. Dacă aleșii poporului nu corespund cerințelor vremii, vina este a alegatorului.

La mijlocul anilor '90 ai secolului al XX-lea, o abordare nouă, care a câștigat rapid popularitate, a fost noul management public, original în Australia, Noua Zeelandă și Marea Britanie, bazat pe modelul de guvernare din Noua Zeelandă și promovat pe fondul insatisfacției cetățenilor din diferite țări privind performanța guvernelor lor. Această abordare a devenit rapid o mișcare globală de reformă a managementului public care redefinea relația dintre guvern și societate. După cum explică Osborne și Gaebler, [1] noul management public recomandă guvernelor să se concentreze pe obținerea unor rezultate concrete (decât pe utilizarea unor anume proceduri) și pe adoptarea regulilor competiției de piață, a inovațiilor și strategiilor de succes din sectorul privat.

Administrația publică trebuie să fie orientată spre cetățean și să se bazeze pe mecanisme de piață în ce privește oferta de servicii publice.

Abordarea intitulată „buna guvernare” este diferită de neoliberalism și de noul management public. În timp ce neoliberalismul a discreditat relația dintre guvern, economie și societate, „buna guvernare” reunește dimensiunile politice, economice și sociale ale societății. „Buna guvernare” consideră că „piața” nu reprezintă cheia completă a dezvoltării, dar că statul are responsabilitățile economice și sociale centrale. [2, p. 16]

În general, termenii abordării „bunei guvernări” includ: un management al resurselor umane îmbunătățit; o mai bună calitate a serviciilor publice; eficiența; drepturile omului; legitimitatea; participarea; responsabilitatea; respectul față de lege; transparența. [2, p. 16]

„Buna guvernare” consideră cetățenii ca parteneri care contribuie la rezultatele activităților din administrația publică. Ei trebuie informați, consultați și încurajați să participe la crearea de politici publice și decizii administrative.

Democrația trebuie să funcționeze după principiul biblic: „Bate și ți se v-a deschide. Cere și ți se va da” și să pornească de jos în sus, în caz contrar vine impusă de sus în jos. Democrația reprezentativă nu oferă multe alternative, prin care cetățeanul ar putea influența guvernarea și totuși, folosite în comun, cu insistență se pot obține rezultate considerabile.

Utilizarea tehnologiilor informatice moderne asigură, fără îndoială, progrese notabile către o democrație reală în contextul guvernării electronice și către implicarea cetățenilor în rezolvarea problemelor ce-i vizează. Se deschide astfel calea implicării depline a cetățenilor în viața publică a comunității, nu doar în momentul desfășurării campaniilor electorale, ci și în perioada următoare. Cetățenii au tendința de a se implica în viața publică a comunității din care fac parte atunci când simt ca opinia lor contorează și este luată în considerare de către autorități. La modul general, este acceptată ideea că majoritatea cetățenilor nu au un punct de vedere pertinent vis-a-vis de o anumită problemă de interes public. Tocmai de aceea tehnologiile informatice și de comunicare pot fi utilizate în scopul atragerii și includerii opiniilor cetățenilor în procesul decizional pe plan național și local. În acest mod se asigură reprezentarea interesului public, general și specific în procesul de formulare și implementare a deciziilor autorităților publice.

Cele mai semnificative provocări pentru o guvernare democratică în Europa Centrală și de Est, în plus față de problemele grave comune ale omenirii în contextul globalizării, sunt legate de participarea redusă sau ineficientă a cetățenilor la guvernare, pe fondul lipsei de încredere în instituțiile publice, asociate cu problemele legate de transparență, profesionalism și responsabilitate ale guvernelor. [2, p. 23]

În multe democrații occidentale utilizarea tehnologiilor informatice moderne constituie un instrument extraordinar pentru a face o democrație cât mai funcțională. Într-o democrație reală guvernarea electronică trebuie să asigure timpul și spațiul necesare cetățenilor pentru a se pronunța în privința deliberărilor, discuțiilor publice, declarațiilor, luărilor de poziție ale reprezentanților autorităților publice. Numai în acest fel autoritățile vor adopta în final decizia optimă, satisfăcând interesul public general și specific, indiferent de constrângerile existente. Dar democrația din Republica Moldova este departe de asemenea performanțe și aceasta nu pentru că aceste procese ar fi complicate, ci datorită nedorinței elitelor politice.

Discuțiile on-line dintre diferiți cetățeni dețin un potențial extraordinar, în măsura în care gravitează în jurul problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale din Republica Moldova. Este dovedit faptul că într-o democrație reală discuțiile cetățenilor de pe forumurile on-line au o influență majoră asupra stabilirii problemelor pe agenda publică.

Un exemplu de bună practică ni-l oferă forumul on-line în problemele de interes public din capitala Austriei, Viena. Pe adresa web <<http://www.wien.gv.at/forum>> se găsesc câteva forumuri specializate pe diverse domenii de activitate în cadrul cărora se poartă discuții în legătură cu proiectele derulate de autoritățile locale. [3]

S-a constatat că la nivel local, comunități din S.U.A., precum Long Valley, New Jersey, Dansville și New York, permit și încurajează cetățenii să discute on-line chestiuni legate de afacerile publice ale colectivităților locale în domenii specifice de interes public, precum piața muncii, educația, planificarea urbană, agreementul etc. [3]

În câteva cazuri guvernele centrale, precum și cele locale solicită din partea cetățenilor, prin intermediul internetului, propuneri cu privire la unele schimbări ce intervin în viața publică a comunității. Un caz interesant îl constituie forumul Ministerului Danez al Științei, Tehnologiei și Inovației, <www.danmarkdebatten.dk>.

În ciuda potențialului enorm al internetului de a implica cetățeanul în dezvoltarea democrației participative, foarte puține autorități publice din Republica Moldova oferă oportunități on-line privind implicarea civică a cetățenilor. Ochiul critic al cetățeanului ar ajunge oriunde, ar compensa lacunele și ar ajuta guvernarea în diverse domenii, ar scoate în evidență noi personalități, ar stimula funcționarii, ar demasca fărădelegile. O funcție publică ar trebui să fie privită ca o serie de obligații față de cetățean, de datorie și nu ca o sursă de venituri.

Cei mai buni psihologi de talie internațională, specializați în limbajul corpului printre care Allan Pease, au demonstrat că în colectiv oamenii au tendința de a se imita, prind la curaj. Incapacitatea de a activa în colectiv în orice domeniu este unul dintre neajunsurile cetățenilor din Republica Moldova, care ne penalizează enorm. Întâlnirile și comunicarea cu alegătorii trebuie organizate de partidele politice de-a lungul întregului mandat, nu numai în perioada campaniei electorale. Liderii politici de cel mai înalt nivel trebuie să ceară realizarea și derularea proiectului de consultare a cetățenilor prin manifestarea propriului angajament, garantând faptul că opiniile comunității vor fi luate în considerare în mod real.

Interesul public și participarea cetățenilor vor conduce la „buna guvernare” considerabil comparativ cu situațiile în care se recurgea la utilizarea proceselor decizionale tradiționale, care nu presupuneau consultarea periodică a cetățenilor.

Concluzie. Pentru consultarea efectivă a cetățenilor, se poate utiliza o combinație eficientă de tehnologii informaționale, adaptate, integrate și rulate printr-o companie privată de profil. Aceste tehnologii se refereau la proiectarea și administrarea unor pagini *web* destinate informării cetățenilor cu privire la regulile și procedurile specifice consultării: [5]

- *e-mail*-uri pentru întrebări, comentarii și opinii personale;
- *chat*-urile pentru discuții interactive pe diverse probleme de interes local;
- *e-voting* pentru exprimarea opiniilor cetățenilor;
- module statistice pentru evaluarea nivelului participării cetățenilor la rezolvarea problemelor de interes public.

Succesul acestor noi metode de consultare a cetățenilor se va baza pe implicarea, disponibilitatea și *leadership*-ul de care vor da dovadă autoritățile publice din Republica Moldova, dar și fezabilitatea, funcționalitatea și eficiența aplicației informatice furnizate de consultant.

BIBLIOGRAFIE

1. Osborne D., Ted Gaebler. *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley, 1993.
2. Zyman-Pană R. *Provocări pentru guvernare în contextul globalizării*. București, 2009.
3. Y. N. Chen, H. M. Chen, W. Huang, R. K. H. Ching. *E-Government Strategies in Developed and Developing Countries: an Implementation Framework and Case Study*.// „Journal of Global Information Management,” vol. 14, issue 1, Hershey, 2006.
4. <<http://www.insidepolitics.org>>.
5. <http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005>.

SISTEME DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII IMPLEMENTATE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana GLODEANU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the continuous process for building an efficient public administration, transparent and citizen-oriented, the countries of South – East Europe have become, in recent years, more interested in promoting and introducing the elements of quality management in the public sector, and all reform projects public sector are designed to fulfill these objectives.

Termenul de *calitate* derivă din latină și poate fi tradus ca „fel de a fi.” De la noțiunea latină la conceptul modern de calitate a fost parcurs un drum lung în timp și un salt considerabil de mentalitate. Cert este că de la primele etape ale diviziunii muncii într-o formă sau alta problema calității, a rezolvării cât mai corecte a problemelor ridicate de un obiect necesar vieții de zi cu zi a fost, indubitabil, un motor al activității umane.

Într-o definiție foarte generală din *Dicționarul explicativ al limbii române (DEX online)* se afirmă: „Calitatea este totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri. Însușire (bună sau rea), fel de a fi (bun sau rău).” [1]

O definiție alternativă celei din standard este enunțată de A. M. Enătescu: „Calitatea este abilitatea unui ansamblu de caracteristici intrinseci ale unui produs, sistem sau proces de a îndeplini cerințe ale clientului sau ale altor părți interesate.” Această definiție este apropiată ca semnificație de cea dată în standard. [2]

„Calitatea,” conform normelor din standardul 9000, este măsura în care un ansamblu de caracteristici (trăsături distinctive) intrinseci îndeplinesc nevoile sau așteptările pe care le declară.

Astfel, în 1987, datorită cererii privind confirmarea nivelului de calitate oferit de o organizație, la nivel internațional, a fost elaborată, de către Organizația Internațională pentru Standardizare (ISO), familia de standarde ISO 9000. [3]

Familia de standarde ISO 9000 prezentată mai jos a fost elaborată pentru a ajuta organizațiile, de orice tip sau mărime, să implementeze și să conducă eficiente sistemele de management al calității:

- ISO 9000 descrie principiile fundamentale ale sistemelor de management al calității și specifică terminologia pentru sistemele de management al calității;

- ISO 9001 specifică cerințe pentru un sistem de management al calității atunci când o organizație are nevoie să-și demonstreze abilitatea de a furniza produse care îndeplinesc cerințele clientului și ale reglementărilor aplicabile și urmărește să crească satisfacția clientului;

- ISO 9004 furnizează linii directoare care iau în considerare atât eficacitatea cât și eficiența sistemului de management al calității. Scopul acestui standard este îmbunătățirea performanței organizației și satisfacției clienților, precum și a altor părți interesate;

- ISO 19011 furnizează îndrumări referitoare la auditarea sistemelor de management al calității și al mediului. [7]

Sistemul de management al calității reprezintă ansamblul de structuri organizatorice, responsabilități, proceduri, procese și resurse, care are ca scop ținerea sub control a unei organizații în domeniul calității. Indiferent dacă este instituționalizat sau nu, sistemul de management al calității este eficient doar dacă ajută organizația să satisfacă în mod constant cerințele clientului. [4]

Conform definiției date de elementele unui sistem de management al calității sunt structurate pe patru domenii:

- responsabilitatea managementului;

- managementul resurselor;

- realizarea produselor/serviciilor;

- măsurare, analiză și îmbunătățire.

Structura organizatorică a sistemului calității are la bază două **subsisteme**: [4, p. 192]

- **subsistemul uman**: oamenii, indiferent de locul pe care îl ocupă în ierarhia managerială, utilizează proceduri în activitatea lor și se implică în îmbunătățirea calității;

- **subsistemul informațional**: cuprinde ansamblul documentelor pentru managementul calității constituit din: rapoarte, instrucțiuni, proceduri și manualul calității.

După cum spun unii autori sistemul calității trebuie să asigure îndeplinirea obiectivelor stabilite pentru calitate și este proiectat în primul rând, pentru a satisface cerințele manageriale ale organizației. [4, p. 190]

Familia standardelor ISO 9000 reprezintă un consens internațional privind bunele practici manageriale necesare în scopul asigurării capabilității unei organizații de-a satisface - la timp și în mod continuu - cerințele clientului referitoare la calitate, precum și cerințele reglementare aplicabile, în scopul creșterii satisfacției clientului și al realizării îmbunătățirii continue a propriilor performanțe în realizarea acestor obiective.

În procesul continuu de a construi o administrație publică eficientă, transparentă și orientată către cetățean, țările din Europa de Sud-Est au devenit, în ultimii ani, tot mai interesate de promovarea și introducerea elementelor managementului calității în sectorul public, iar toate proiectele de reformă din sectorul public sunt concepute astfel încât să ducă la îndeplinire aceste obiective. [5]

„Calitatea” nu este un concept generic și nici nou în administrația publică. Acest concept a apărut în administrația publică încă de la înființarea statului administrativ modern, când a fost asociat cu respectarea normelor și a procedurilor, corectitudinea formală, fiabilitatea și absența deciziilor arbitrare. O imagine de ansamblu asupra apariției calității în administrația publică o regăsim în Engel (2003), care subliniază ideea potrivit căreia „impulsul pentru calitate” a cuprins sectorul public în ultima jumătate a anilor '80 și pe o scară mult mai largă în anii '90. [6]

În Republica Moldova realizarea reformei este o prioritate majoră pentru guvern, prin care administrația publică ar corespunde standardelor europene, ar contribui la satisfacerea necesităților societății, inclusiv la ridicarea nivelului de trai al cetățenilor, caracterizându-se prin transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență.

Administrațiile publice din întreaga Europă sunt acum, mai mult ca oricând, provocate de societate să demonstreze și să-și îmbunătățească valoarea adăugată pentru a susține și a dezvolta mai departe bunăstarea socială. În acest timp de criză socioeconomică și austeritate, eficiența politicilor, performanța și calitatea serviciilor publice sunt factorii cruciali pentru a răspunde nevoilor și așteptărilor mereu în schimbare ale cetățenilor și întreprinderilor. În administrația publică din Republica Moldova primii pași în introducerea instrumentelor managementului calității au fost făcuți în anul 2008, când în cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene a fost aplicat CAF. [6]

Din anul 2012, Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova a implementat și menține un sistem de management al calității conform condițiilor standardului ISO 9001:2008. Domeniile de certificare sunt: servicii de formare profesională; servicii de expertiză și evaluare a mărfurilor, utilajelor și imobilului; activități de consultanță în domeniul colaborării cu organizațiile internaționale; activități de consultanță în domeniul „Analiza economică și dezvoltarea afacerii”; activități de consultanță în domeniul „Proiecte și programe internaționale”; activități de organizare a târgurilor și expozițiilor; servicii de arbitraj; activități de traducere; servicii de vămuire; servicii de certificare. [9] Tot în 2012 a fost supus certificării și implementării standardul ISO 9001:2008, de către Agenția de Stat pentru Proprietate Intelectuală din Republica Moldova (AGEPI). [10]

În lunile decembrie 2013 și august 2014, auditorii organismului de certificare, care este membru al Rețelei Internaționale de Certificare IQNet (International Certification Network) au confirmat corespunderea Aparatului Central și birourilor vamale ale Serviciului Vamal cu Sistemul de Management al Calității la Standardul Internațional ISO 9001:2008, și au susținut certificarea acestora. [11]

Dacă am face o conexiune între aceste instituții, pe lângă faptul că sunt instituții publice, în urma implementării sistemului de management al calității conform standardului ISO 9001:2008, activitatea lor are la bază acele opt **principii de management** al calității care conduc organizația spre îmbunătățirea performanței, și anume:

Orientarea către client. Organizațiile depind de clienții lor și de aceea ar trebui să înțeleagă necesitățile curente și viitoare ale clienților, ar trebui să satisfacă cerințele clientului și ar trebui să se preocupe să depășească așteptările clientului.

Leadership. Liderii stabilesc unitatea dintre scopul și orientarea organizației. Aceștia ar trebui să creeze și să mențină mediul intern în care personalul poate deveni pe deplin implicat în realizarea obiectivelor organizației.

Implicarea personalului. Personalul de la toate nivelurile constituie esența unei organizații și implicarea sa totală permite ca abilitățile lor să fie utilizate în beneficiul organizației.

Abordarea bazată pe proces. Rezultatul dorit este obținut mai eficient atunci când activitățile și resursele aferente sunt conduse ca un proces.

Abordarea managementului ca sistem. Identificarea, înțelegerea și conducerea proceselor corelate ca un sistem contribuie la eficacitatea și eficiența unei organizații în realizarea obiectivelor sale.

Îmbunătățirea continuă. Îmbunătățirea continuă a performanței globale a organizației ar trebui să fie un obiectiv permanent al organizației.

Abordarea pe bază de fapte în luarea deciziilor. Deciziile eficace se bazează pe analiza datelor și informațiilor.

Relații reciproc avantajoase cu furnizorul. O organizație și furnizorii săi sunt interdependenți și o relație reciproc avantajoasă sporește abilitatea ambilor de a crea valoare.

Aceste opt principii de management al calității constituie baza standardelor de management al calității din cadrul familiei ISO 9000. [8]

Avantajele implementării unui sistem al calității în instituțiile publice ar fi:

- structurarea unui sistem pentru a atinge obiectivele organizației, în modul cel mai eficient și eficace;
- implementarea și îmbunătățirea continuă a unui sistem de comunicare internă și externă eficient;
- procesul decizional este bazat pe obiectivele stabilite, cunoașterea situației actuale, experiența din trecut și analiza riscurilor;
- creșterea eficienței funcționarilor publici și managerilor publici;
- promovarea unui comportament integru și a unei culturi organizaționale bazate pe integritate;
- crearea unui sistem de pregătire continuă a funcționarilor publici și managerilor publici;
- amplificarea gradului de motivare a funcționarilor pentru calitate în activitatea desfășurată;
- sistemul de management public flexibil care permite îmbunătățirea permanentă a calității serviciilor publice oferite;
- identificarea modalităților de îmbunătățire al relațiilor cu clienții instituțiilor și autorităților publice;
- îmbunătățirea procesului de administrare a resurselor umane, materiale, informaționale și financiare din cadrul instituțiilor publice;
- îmbunătățirea procesului de coordonare și comunicare din cadrul organizației;
- promovarea imaginii instituției pe plan intern, extern și internațional etc.

Managementul calității prezintă o serie de caracteristici după cum urmează: obiectivul este dobândirea satisfacerii clientului; calitatea este definită de client; afectează toate activitățile organizației, indiferent dacă au sau nu legătură directă cu serviciul sau produsul; clienții sunt externi; închide activitățile de control, dar implică, în primul rând, gestionarea întregii organizații; toți participă la aplicarea sa; această participare se stabilește din convingere; metodologia se îndreaptă, mai ales, spre prevenire; se urmărește ca lucrurile să se facă bine „din prima”; responsabilitatea și implicarea tuturor celor din organizație. [8]

Sistemul de management se referă la tot ceea ce o organizație are nevoie (procese, proceduri, structuri, resurse etc.) pentru a-și gestiona procesele și activitățile astfel încât produsele/serviciile realizate de acestea să satisfacă obiectivele pe care organizația și le-a stabilit.

După cum s-a menționat, sistemul de management al calității este acea parte a sistemului de management al organizației orientată către obținerea rezultatelor, în raport cu obiectivele calității, pentru satisfacerea necesităților, așteptărilor și cerințelor părților interesate.

BIBLIOGRAFIE

1. DEX online.
2. Enătescu M. Calitate. Terminologie comentată. Ed. Tehnică, București, 2000, 296 pag.
3. <<http://www.certificareiso.ro>>.
4. Liviu Ilieș. Managementul calității totale. Cluj-Napoca, Editura „Dacia”, 2003.
5. Conf. Univ. Dr. Andrei Octavian Paraschivescu, Managementul calității în administrația publică.
6. Lucica Matei. Economie teoretică și aplicată. Vol. XVIII, 2011, p. 65-98.

7. Sisteme de management al calității. Principii fundamentale și vocabular. SR EN ISO 9000:2001, p. 7.
8. Sistem de management al calității. Cerințe (SR EN ISO 9001:2008, IDT).
9. <<http://chamber.md/ro/certificatul-iso>>.
10. <<http://www.agepi.gov.md/>>.
11. <<http://www.customs.gov.md/>>.

PREMISELE DEZVOLTĂRII PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Igor TOFAN,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Some of the directions of private capital investment to in Moldova is the development of infrastructure and the public service that qualitative and available at a reasonable price. These directions investment can be realized by introducing public-private partnership in Moldova.

Keywords: public-private partnership, investment, public services.

Una dintre direcțiile de investiții pentru capitalul privat în Republica Moldova este dezvoltarea infrastructurii și prestarea serviciului public calitativ și accesibil, la un preț rezonabil. Aceste direcții de investiție pot fi realizate prin introducerea parteneriatului public-privat în Republica Moldova și sunt dictate de existența unui șir de probleme majore într-o serie de domenii.

Calitatea serviciilor prestate. Actualmente, situația privind asigurarea populației cu diferite tipuri de servicii, cum ar fi serviciile comunale (apă și canalizare, gaze, energie termică și energie electrică), precum și alte servicii (transport public, servicii de telecomunicații) este nesatisfăcătoare și adesea nu există continuitate la prestarea acestora, iar calitatea lor nu corespunde necesităților consumatorului din cauza tehnologiilor învechite, managementului defectuos etc. Consumatorul nu este mulțumit de modul în care se prestează aceste servicii, precum și serviciile de agrement de diferit fel.

Tarifele. Reglementarea tarifară existentă îi impune pe cei care activează în domeniul serviciilor publice să sporească în permanență cheltuielile. De exemplu, metodologia de formare a tarifelor (la alimentarea cu apă, precum și la canalizare, la gaze, la apă caldă, la energia electrică, la agentul termic, la serviciile poștale, la telefonie urbană, precum și la alte servicii) prevede stabilirea tarifelor în funcție de costurile serviciilor, iar, în același timp, majorarea tarifelor nu are drept rezultat și creșterea calității serviciilor. De exemplu, în perioada anilor 2000-2007, costul 1 m³ de alimentare cu apă și canalizare s-a majorat de peste trei ori; taxa pentru călătorie cu troleibuzul – de aproape de 1,5 ori; iar tarifele la serviciile de telefonie urbană - de 2,5 ori. Deci, în prezent, regulile de joc în ramurile respective sunt formate astfel încât agenții economici din domeniu nu pot activa cu un randament economic corespunzător, cu alte cuvinte, nu sunt încurajați să-și optimizeze costurile, în rezultat activând ineficient.

Uzura fondurilor fixe. Actualmente, statul nu dispune de surse bugetare suficiente pentru a investi în domeniul serviciilor publice. De exemplu, necesarul total de investiții pentru sistemul de aprovizionare cu apă și canalizare constituie 7,4 miliarde lei. Analiza uzurii la rețelele de aprovizionare cu apă, la data de 1 ianuarie 2007, arăta că la 11 din cele 44 de întreprinderi municipale „Apă-Canal” din republică, uzura fondurilor depășește 90% și doar la 4 dintre ele uzura este mai mică de 20%. O situație similară este și în cazul stațiilor de pompare a apei și al instalațiilor de canalizare.

Corupția. La moment, în diferite domenii din cadrul sistemului de prestare a serviciilor de diferite tipuri, prestarea cărora este asigurată adesea din banii publici, se întâlnesc cazuri de corupție, iar una dintre metodele de eliminare a acestora o constituie implementarea parteneriatului public-privat.

Scopurile parteneriatului public-privat în Republica Moldova: [2]

- responsabilitate comună în procesul de dezvoltare a infrastructurii Republicii Moldova;
- concesionarea obiectelor de interes național pe o perioadă de maximum 50 de ani;
- acumulare de surse de capital;
- atragerea investițiilor străine și locale;
- crearea concurenței loiale pe piața de produse și servicii.

Beneficiile așteptate ale parteneriatului public-privat în Republica Moldova: [2]

- dezvoltarea economiei naționale prin prisma concesiunii;
- obținerea investițiilor de lungă durată;
- rezolvarea problemelor comune ale partenerilor;
- asistența partenerului privat, precum și garanții din partea statului;
- sporirea eficienței patrimoniului public;
- echilibrarea punctelor forte ale ambelor sectoare;
- reducerea riscului de dezvoltare;
- reducerea riscurilor de investiții capitale;
- mobilizarea activelor neutilizate;
- îmbunătățirea mediului de afaceri;
- eficientizarea costurilor;
- diversificarea serviciilor pentru comunitate;
- crearea locurilor de muncă;
- atragerea noilor tehnologii și implementarea acestora.

Crearea premiselor pentru dezvoltarea parteneriatului public-privat în Republica Moldova a s-a produs odată cu adoptarea următoarelor **acte normative**:

- Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 245 din 19.04.2012 cu privire la Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietatea statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 476 din 04.07.2012 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile standard și condițiile generale de selectare a partenerului privat.

Totodată, la baza acestor documente-cheie s-a aflat un șir de acte legislative și normative, care reglementează rapoartele dintre organismele de stat și cele private:

- Legea nr. 534-XIII din 13.07.1995 cu privire la concesiuni;
- Legea nr. 1402-XV din 24.10.2002 serviciilor publice de gospodărie comunală;
- Legea nr. 397-XV din 16.10.2003 privind finanțele publice locale;
- Legea nr. 81-XV din 18.03.2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător;
- Legea nr. 59-XVI din 28.04.2005 cu privire la leasing;
- Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală;
- Legea nr. 164-XVI din 13.07.2007 cu privire la parcurile industriale;
- Legea nr. 138-XVI din 21.07.2007 cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare;
- Legea nr. 135-XVI din 14.06.2007 cu privire la societățile cu răspundere limitată;
- Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice;
- Legea nr. 121 din 04.05.2007 privind administrarea și dezetizarea proprietății publice;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1123 din 15.09.2003 despre aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de lucrări;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1394 din 12.12.2007 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Legii nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1380 din 10.12.2007 privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru privind achizițiile;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1008 din 10.09.2007 cu privire la aprobarea structurii, efectivului limită și Regulamentului Agenției Proprietății Publice de pe lângă Ministerul Economiei și Comerțului;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 932 din 14.08.2007 cu privire la privatizarea terenurilor proprietate publică a statului;
- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 9 din 17.01.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice.

Concluzii. 1. Toate aceste acte normative au fost elaborate pentru crearea unui sistem instituțional și legislativ armonizat, integrat și eficient între toate părțile publice interesate de crearea parteneriatului public-privat, ce reprezintă un factor important în inițierea și dezvoltarea parteneriatului public-privat.

2. Implementarea parteneriatului public-privat ar face posibilă atragerea de fonduri suplimentare de la sectorul privat, care ar asigura atât funcționarea furnizorilor publici cât și a celor privați de servicii.

3. Pentru realizarea unor parteneriate eficiente, statul trebuie să-și sporească atribuțiile în ceea ce privește reglementarea acestuia, dar și să creeze mecanisme prin care să faciliteze încheierea unor astfel de parteneriate.

BIBLIOGRAFIE

1. Crețu I. Implementarea parteneriatului public-privat în Republica Moldova. / Universitatea Tehnică a Moldovei.
2. <www.utm.md/meridian/2010/MI.../6.Cretu%20I.%20>, (accesat la 15.02.2015).
3. Legea nr. 179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166 din 02.09.2008.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 245 din 19.04.2012 cu privire la Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-84 din 27.04.2012 art. nr. 281.

SPECIFICUL MANAGEMENTULUI SERVICIILOR DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Natalia MIRON,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Social assistance is a component of the national social protection system that is directly coordinated by the Government, through the Ministry of Labor, Social Protection and Family and implemented by the local authorities. The responsibilities are shared amongst different state structures and departments which do not allow the inter-sectoral approach, to integrate and create difficulties for the reform in social protection system. The institutional system of social protection is relatively fragmented, because in Moldova there is not only a single executive structure working on social protection, responsible for the promotion of policies, and the development of the quality standards. The various aspects of social protection concerns more state structures which share the responsibilities for the same problem.

Keyword: *social assistance, Department of Social Protection and Family, services of social assistance community, social Services.*

De regulă, atunci când se vorbește despre activitățile de asigurare a bunăstării sociale, îmbunătățire a situației categoriilor defavorizate și atenuarea inegalităților, se utilizează diferite sintagme cum ar fi: protecția socială, asistența socială, prestațiile sociale și serviciile sociale. Acestea trimit la realități distincte, la sisteme autonome de gestionare a „bunăstării.”

În sens larg, asistența socială reprezintă o activitate de ajutorare a oamenilor, prin susținere și protecție, corecție și reabilitate, să-și învingă greutățile, să-și dezvolte capacitățile de a soluționa de sine stătător problemele. În sens restrâns, ea poate fi privită ca o activitate orientată spre rezolvarea problemelor sociale ale unor persoane aparte sau ale unor grupuri de persoane, în primul rând, ale celor care nu mai dispun de resurse materiale, sociale și morale, care nu mai sunt în stare să-și asigure propriile eforturi pentru un trai decent. [3, p. 4-5]

Asistența socială este o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate drept riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate. [4]

Coordonarea centrală a sistemului de protecție socială în țara noastră se află în competența exhaustivă a Guvernului Republicii Moldova, prin intermediul *Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei* (în continuare – MMPSP). Dispersarea responsabilităților între diferite structuri de stat și tendințele departamentale nu permit abordarea intersectorială, integrată și creează dificultăți pentru reforma sistemului de protecție socială existent.

Sistemul instituțional de protecție socială are un caracter relativ fragmentar, dat fiind că în Republica Moldova nu există o structură executivă unică, preocupată de protecția socială, responsabilă de promovarea politicilor în domeniu, dar și de elaborarea standardelor de calitate. De diverse aspecte ale protecției sociale sunt preocupate mai multe structuri de stat, responsabilitățile pentru aceeași problemă fiind divizate.

Managementul sistemului de protecție socială la nivel central este asigurat de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, acesta reprezintă cea mai importantă instituție activă în domeniul politicilor de protecție și asistență socială. [3, p. 7]

Ministerul are misiunea de a asigura realizarea prerogativelor constituționale ale Guvernului privind elaborarea, promovarea și realizarea politicii statului în domeniile de competență, având ca obiective finale asigurarea unui nivel

de trai decent al populației, pacea și securitatea socială. Pentru realizarea misiunii sale în domeniul asistenței sociale, MMPSF are următoarele **atribuții**:

- elaborează și perfectează cadrul normativ în domeniul asistenței sociale;
- coordonează funcționarea sistemului național de asistență socială;
- dezvoltă un sistem coerent de programe, măsuri, activități de suport și protecție a persoanelor defavorizate;
- evaluează impactul politicii în domeniul asistenței sociale în vederea reformării și eficientizării acordării prestațiilor sociale și sporirii accesului la servicii sociale de calitate;
- elaborează standarde minime de calitate pentru serviciile sociale;
- monitorizează sistemul integrat de servicii sociale și acordă asistență metodologică în vederea dezvoltării acestuia;
- inspectează calitatea serviciilor sociale prestate de instituțiile publice și private, organizațiile neguvernamentale (asociațiile obștești), în conformitate cu standardele minime de calitate, și întocmește rapoarte scrise, asigurând transmiterea acestora tuturor autorităților publice centrale și locale cu atribuții în domeniu și organizațiilor private acreditate, ale căror servicii au fost inspectate;
- deține evidența serviciilor și a prestațiilor de asistență socială;
- identifică necesitățile de formare profesională a personalului angajat în sistemul de asistență socială și participă la consolidarea capacităților profesionale ale acestuia;
- inspectează și monitorizează stabilirea prestațiilor acordate în baza evaluării veniturilor și necesității de asistență socială;
- coordonează metodologic activitatea direcțiilor raionale, municipale, ale unității teritoriale autonome Găgăuzia de asistență socială și protecție a familiei, a asistenților sociali comunitari;
- creează parteneriate sociale cu organizațiile neguvernamentale în vederea implementării programelor în domeniul asistenței sociale. [6]

Astfel, MMPSF deține responsabilitatea deplină în ce privește aspectul metodologic și de expertiză și responsabilitatea funcționării eficiente a serviciilor publice în domeniul protecției sociale. [3, pag. 8]

Managementul sistemului de protecție socială la nivel local este asigurat de către administrația publică locală de nivelul I și II. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt reprezentate de secțiile/direcțiile de asistență socială și protecție a familiei raionale, ale municipiilor Chișinău și Bălți, Direcția pentru protecția drepturilor copiilor din municipiul Chișinău și Unitatea teritorială autonomă Găgăuzia, care implementează politicile sociale, creează și dezvoltă servicii sociale la nivel de raion. Consiliile raionale și fondurile locale de susținere socială a populației constituie resurse instituționale strategice ce pot avea o influență pozitivă asupra creării și dezvoltării serviciilor sociale și un impact pozitiv asupra vieții oamenilor.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt responsabile de implementarea politicilor sociale și gestionarea politicilor naționale la nivel teritorial, inclusiv dezvoltarea, monitorizarea și evaluarea serviciilor sociale specializate cu aplicarea procedurilor de planificare strategică locală. Ele vor fi responsabile pentru angajarea și supervizarea profesională a asistenților sociali și lucrătorilor sociali. [7]

În conformitate cu art. 13, alin. (2) al *Legii asistenței sociale nr. 547-XV din 25 decembrie 2003*, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, organizează și acordă, prin intermediul structurii teritoriale de asistență socială, asistență socială în funcție de necesitățile identificate. [2]

La nivelul II sistemul-cheie în domeniul asistenței sociale îl are *Direcția/Secția asistență socială și protecție a familiei*. Structura teritorială de asistență socială se constituie de către Consiliul raional/municipal în coordonare cu MMPSF și în activitatea sa este subordonată în plan administrativ - Consiliului raional/municipal, iar în plan metodologic - MMPSF.

Structura teritorială de asistență socială are scopul de a contribui la îmbunătățirea calității vieții persoanelor în dificultate prin asigurarea asistenței sociale în raza unității administrativ-teritoriale în care activează.

În vederea realizării scopului propus, structura teritorială de asistență socială are următoarele **obiective**:

- dezvoltarea și administrarea serviciilor de asistență socială la nivel teritorial în conformitate cu politica națională și strategiile din domeniu;
- satisfacerea necesităților sociale a persoanelor și grupurilor aflate în dificultate de pe teritoriul unității administrativ-teritoriale.

În vederea realizării scopului și obiectivelor, Structura teritorială de asistență socială realizează următoarele **funcții**:

a) *de planificare strategică*, prin care se asigură elaborarea strategiei locale de asistență socială în conformitate cu necesitățile identificate ale populației din teritoriu și cu politica națională în domeniul asistenței sociale;

b) *de administrare*, prin care se asigură dezvoltarea și gestionarea serviciilor de asistență socială și asigurarea lor cu resurse umane și resurse financiare necesare, în funcție de necesitățile identificate ale populației din teritoriul în conformitate cu competențele stabilite prin lege;

c) de prestare a serviciilor de asistență socială, prin care se asigură acordarea prestațiilor sociale și serviciilor sociale populației aflate în dificultate la nivelul unității administrativ-teritoriale;

d) de coordonare, prin care se asigură corelarea activităților cu suportul metodologic oferit de MMPSP, precum și cu activitatea unităților de asistență socială din cadrul administrației publice locale de nivelul întâi din raza administrativ-teritorială;

e) de colaborare, prin care se asigură interacțiunea cu serviciile publice centrale și locale în domeniul asistenței sociale, precum și cu reprezentanții societății civile care desfășoară activități în domeniu. [8]

În subordinea structurii teritoriale de asistență socială în 2009 a fost instituit *Serviciul de asistență socială comunitară*. Acesta are drept scop prestarea asistenței sociale la nivel de comunitate pentru prevenirea și depășirea situațiilor de dificultate, fiind constituit din șef de serviciu, asistenți sociali supervizori și asistenți sociali comunitari

Asistentul social comunitar este un actor important din comunitate, specialist în domeniul asistenței sociale, care ia legătura cu persoanele aflate în dificultate, evaluează necesitățile acestora, asigură accesul la serviciile sociale existente la nivel de comunitate și/sau raion și contribuie la crearea condițiilor pentru o viață decentă, activă și participativă, pentru o viață mai bună. Mobilizează comunitatea, colaborează cu administrația publică locală, instituțiile de resort, organizațiile neguvernamentale în scopul soluționării problemelor beneficiarilor, identifică, pregătește și propune cazurile pentru referire spre serviciile sociale specializate sau cu specializare înaltă. [2, p. 96] Potrivit informației MMPSP, la situația de la 01.01.2015 erau angajate 1.118 unități de asistenți sociali comunitari.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi sunt reprezentate de consiliile locale și orășenești și au drept sarcini identificarea problemelor sociale, administrarea și gestionarea fondurilor locale pentru asistență socială, dezvoltarea și susținerea financiară a serviciilor sociale comunitare, precum și crearea parteneriatelor cu ONG-uri pentru dezvoltarea serviciilor sociale. [7]

Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 prevede că, consiliile locale contribuie la realizarea măsurilor de protecție și asistență socială, asigură protecția drepturilor copilului; decid punerea la evidență a persoanelor socialmente vulnerabile care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor locative; înființează și asigură funcționarea unor instituții de binefacere de interes local. [5]

Protecția socială reprezintă un ansamblu de măsuri, instituții, organisme care asigură sprijinul persoanelor și grupurilor aflate în dificultate și care nu pot să realizeze prin efort propriu condițiile normale, minime de viață. [1] Deci prin protecție socială se înțelege ansamblul instituțiilor, structurilor și rețelilor de servicii, al acțiunilor destinate creării unor condiții normale de viață pentru toți membrii unei societăți și, mai ales, pentru cei cu resurse și capacități reduse de autorealizare. [3]

BIBLIOGRAFIE

1. Cătălin Zamfir, Lazăr Vlăsceanu. Dicționar de sociologie. București, 1998, 458 pag.
2. Raport social anual 2013. Chișinău, 2014, 180 pag.
3. Suport de curs pentru instruirea inițială a asistenților sociali comunitari, aprobat prin Ordinul Ministrului Protecției Sociale, Familiei și Copilului nr. 56 din 15.06.2009, Chișinău, 2009, 258 pag.
4. Legea asistenței sociale nr. 547-XV din 25.12.2003.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 691 din 17.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1512 din 31.12.2008 pentru aprobarea Programului național privind crearea sistemului integrat de servicii sociale pe anii 2008-2012.
8. Ordinul Ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 024 din 08 decembrie 2009.

CARACTERISTICILE FUNDAMENTĂRII DECIZIILOR MANAGERIALE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE

Julian OLTU,
director al IMPS, spitalul dermatologic și maladii comunicabile,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The contemporary societies are characterized, amongst others and in the magnitude of development of the business of executive. The volume of this work and the large number of organs the people and accomplishing the specific location conferred a particular of state administration in the general framework the state authoritarians. Driving performance achieved by Management is composed of action decision making, the coordination, of guidance and the control.

Societatea contemporană se caracterizează, printre altele, și prin amploarea dezvoltării activității executive. Volumul acestei activități, precum și numărul mare de organe și de persoane care o îndeplinesc, conferă o anumită poziție specifică administrației de stat în cadrul general al autorităților statului. Factorul principal care contribuie la amplificarea și specializarea organelor administrative este diviziunea socială a muncii care se accentuează și în cadrul activității executive. Activitatea de conducere realizată de administrație se compune din acțiuni decizionale, de coordonare, de îndrumare și de control.

Decizia administrativă este componenta activității oamenilor care lucrează în organele administrației publice. De aceea putem spune că decizia administrativă este o specie a deciziei umane, care constituie elementul central al activității desfășurate de organele administrației publice în realizarea sarcinilor de conducere și organizare. [1, p. 117]

Decizia managerială reprezintă un produs și un instrument al activității de conducere, act conștient al factorilor de conducere, de stabilire a unui scop, obiectiv, a anumitor direcții de acționare și modalități de realizare a acestuia, izvorât dintr-o anumită necesitate, pe baza unui proces de evaluare a mijloacelor necesare și a consecințelor realizării acestuia și care generează o anumită modificare de comportament al factorilor implicați. [2, p. 42]

Sistemul decizional are rolul de a asigura conducerea activității organului și funcționarea acestuia prin întreg ansamblul centrelor de decizie determinate, la rândul lor, de modul de alcătuire a structurii organizaționale ca și de modul de constituire și funcționare a stafului de conducere. Centrele de decizie reprezintă totalitatea nivelurilor ierarhice de la care se emit decizii, inclusiv cele cu atribuții decizionale delegate.

La fel, sistemul decizional se compune din „intrări” și din „ieșiri.” „*Intrările*” sunt stările exterioare care pătrund în sistem sub forma datelor sau informațiilor furnizate direct de mediul social sau prin intermediul sistemului operațional sau informațional și la care acesta reacționează. „*Ieșirile*” sistemului decizional sunt constituite din informațiile rezultate din prelucrarea datelor intrate și care, în cazul nostru, sunt tocmai deciziile juridice adoptate. Ele provoacă anumite schimbări în mediul social prin conduita pe care o prescriu subiecților de drept.

Sistemul operațional sau de execuție are rolul de a asigura îndeplinirea deciziilor adoptate de factorii de conducere și de factorii de decizie. El asigură transformarea deciziilor în acțiune și se compune din persoanele și din mijloacele materiale, financiare etc. necesare executării deciziilor. O asemenea abordare a instituțiilor publice, a organizării și funcționării lor reliefează caracterul tehnic al acestora. Cu toate acestea, aspectele tehnice sunt strâns legate de natura socială a statului și a activității executive pe care el o realizează. Relația „politic-organizatoric” se materializează, în cadrul conducerii executive, în relația „conținut – formă.”

Pentru ca decizia administrativă să fie în măsura să utilă interesului general al societății, trebuie: [3, p. 67]

- a) să aibă un puternic temei științific;
- b) să aibă un caracter realist, să conțină cea mai adecvată rezolvare a problemei în cauză, pe baza unei evaluări exacte a situației create;
- c) să intervină în timp util;
- d) să urmeze alegerii între mai multe variante de acțiune posibile;
- e) alegerea trebuie să fie conștientă, precedată de o deliberare;
- f) să fie orientată spre unul sau mai multe scopuri;
- g) alegerea trebuie să conducă la acțiune. Dacă decizia nu conduce, la acțiune ea rămâne o simplă declarație de intenție. Eficiența deciziei se verifică prin rezultatele obținute în urma aplicării sale.

Numai în felul acesta se poate realiza misiunea administrației publice, caracterul social-politic al deciziei administrative, ca factor de realizare a politicii statului.

Scopul urmărit al deciziei administrative este realizarea politicii statului prin organizarea executării și prin executarea legii. Voința pe care o exprimă decizia administrativă se bazează pe lege și este dedusă din lege. Legea

exprimând interesele generale ale cetățenilor, decizia administrativă nu urmărește altceva decât îndeplinirea intereselor generale pe care le prevede legea. Așadar, scopurile urmărite prin decizia administrativă nu aparțin administrației. Acestea sunt valori politice pe care le exprimă legea, instituțiilor administrației publice revenindu-le sarcina de a găsi cele mai bune mijloace de organizare a executării și de executare a legii.

Determinarea **obiectului** deciziei constituie primul moment al procesului decizional, esențial, deoarece precizează conținutul deciziei care influențează strategia ce urmează a se desfășura în etapele destinate să ajungă la un scop sau obiectiv. Alegerea scopului sau obiectivului este determinată de diverse cauze, sociale, politice, economice ș. a. Aceste operațiuni nu sunt statice, ci cuprind în ele însele o schimbare în starea lucrurilor. Față de această schimbare administrația trebuie să ia atitudine și să se poată adapta la noua situație.

Deciziile administrative cunosc o **clasificare** complexă, după diferite criterii, după cum urmează. [2, p. 43]

După natura/importanța situației reglementate:

- decizii normative generale, care se referă la organizarea, reglarea și conducerea relațiilor sociale în ansamblu;
- decizii parțiale sau particulare, care se referă la componentele ansamblului;
- deciziile individuale, care privesc situațiile concrete, obiective, indivizii.

Din punctul de vedere al obiectului lor:

- a) decizii referitoare la activitatea internă, organizarea administrației;
- b) decizii privind activitatea exterioară, funcționarea și sarcinile administrației.

După măsura cunoașterii probabilității efectelor:

- decizii în condiții de certitudine;
- decizii în condiții de risc;
- decizii în condiții de incertitudine.

După modul de abordare/operativitatea cu care sunt luate:

- decizii spontane - bazate pe intuiție, inspirația de moment, pregătirea profesională și experiența celui care decide și sunt justificate în cazurile de urgență ca singura procedură operativă;
- decizii programate, luate pe baza experienței dobândite și care se înscriu într-o curbă de frecvență constantă, fapt pentru care se instituționalizează în regulamente, instrucțiuni, standarde etc. [2, p. 46]

În funcție de gradul de programare a deciziilor distingem:

- a) decizii unice;
- b) decizii repetitive, care, la rândul lor, pot fi:
 - decizii periodice;
 - decizii aleatorii.

După orizontul și implicațiile măsurilor preconizate a fi realizate:

- decizii strategice;
- decizii tactice;
- decizii curente.

În funcție de numărul de persoane decidente:

- decizii colective/de grup;
- decizii individuale/unipersonale.

După amplexarea autorității decizionale a agentului:

- decizii independente care se iau din inițiativa factorului de conducere respectiv, fără a fi necesare aprobarea sau avizul organelor ierarhic superioare;
- decizii integrate, a căror definitivare și aplicare este condiționată de avizul sau aprobarea organelor ierarhic superioare.

După nivelul eșalonului conducerii, se împart în:

- decizii de conducere superioară ce se adoptă de către directorul unității și ceilalți componenți ai conducerii de top a unității și care au adesea un caracter strategic și tactic;
- decizii de conducere medie, ce se adoptă la nivelul șefilor principalelor compartimente, servicii și secții cel mai adesea și care au un caracter predominant tactic și curent;
- decizii curente, de conducere inferioară, ce se adoptă la nivelul conducătorilor de nivel inferior – birouri, echipe, grupuri de lucru.

În funcție de numărul de criterii decizionale, distingem: [2, p. 47]

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

Decizia administrativă presupune:

- stabilirea gradului de prioritate pe care îl prezintă problema și măsura în care se impune sau nu o intervenție;
- gruparea problemelor asupra cărora este utilă intervenția;
- verificarea realității, a caracterului și oportunității problemei respective.

După această etapă prealabilă deliberării urmează **etapele fundamentării** deciziei administrative:

1. *Inițierea fundamentării deciziei administrative.*
2. *Adunarea datelor.*
3. *Seleționarea și sistematizarea datelor.*
4. *Analiza datelor și informațiilor.* Se studiază toate influențele posibile asupra deciziei. În această etapă se elaborează variante.
5. *Deliberarea* – „o confruntare de idei în cadrul căreia sunt scoase în evidență avantajele și dezavantajele uneia sau alteia din soluțiile posibile.”
6. *Adoptarea/luarea deciziei* este momentul manifestării voinței decidentului.
7. *Monitorizarea deciziei.*
8. *Controlul și evaluarea deciziei* - controlul executării deciziei administrative reprezintă condiția bunei funcționari a administrației publice. [2, p. 89]

Un management eficace implică măsurarea periodică a **rezultatelor**, când rezultatele prezente sunt comparate cu cele planificate. Dacă rezultă o deviere, trebuie făcute anumite schimbări în varianta aleasă, în implementarea sa sau în obiectivul inițial, dacă este considerat imposibil de atins, în acest din urmă caz, întregul proces de luare a deciziei este reluat.

La fel, foarte important sunt și **efectele** deciziei administrative ce reprezintă consecințele pe care aceasta le generează prin simplul fapt al adoptării sale. Astfel, ca urmare a adoptării, decizia devine obligatorie pentru toți să-și realizeze activitatea profesională, în conformitate cu deciziile luate. Decizia poate atrage sancțiuni asupra celor care nu se conformează prevederilor sale. De asemenea, decizia beneficiază de executarea sa din oficiu; drept urmare, ea poate fi executată de administrația publică prin propriii agenți cum sunt: serviciile publice, forța publică, utilizând, dacă este necesar, mijloace de constrângere, inclusiv materială, pentru a anihila rezistența celor interesați. În cazul în care decizia se dovedește ilegală sau inoportună, administrația poate s-o anuleze sau s-o retrageze tot printr-o decizie unilaterală fără să fie necesar consimțământul părților.

Efectele deciziei administrative pot fi anihilate, suspendate, încetinite sau accelerate, prin politica statului, modificarea cadrului legal sau al activității și structurii administrației. Un factor care contribuie la blocarea dinamicii deciziei administrative îl constituie spiritul rutinier. Lipsa inițiativei, absența operativității pot paraliza o decizie administrativă. Elementele care, la prima vedere, par minore cum sunt lipsa echipamentelor moderne de calcul sau a personalului de execuție, pot prejudicia eficiența și dinamica deciziei. [4, p. 46] Eficiența unei decizii administrative se bazează pe prevederea și calcularea efectelor pe care le generează și care pot fi *directe* și *indirecte*.

Efectele directe. Din momentul în care a fost adoptată decizia, dreptul administrativ pune capăt deliberărilor și clarifică problemele prin rezolvarea lor în practică. Pentru unii, decizia adoptată reprezintă confirmarea punctului lor de vedere. Pentru alții ea înlătură anumite incertitudini și îndoieli. Indiferent de situație, decizia este obligatorie, chiar și pentru cei care o consideră greșită. [3, p. 56]

Nu este suficientă unirea celor doua elemente, înțelegerea și voința, pentru că decizia să producă efecte. Mai este necesar ca cei care adoptă decizia să fie convinși că aceasta corespunde și satisface cerințele vieții sociale. Deciziile eronate concepute au efecte slabe și nu par aplicabile. Este de preferat să se atingă un obiectiv mai modest, decât să se eșueze spre unul irealizabil. În alte cazuri, deciziile nu se aplică, pentru că între timp, ele nu mai corespund realităților sociale, devenind inutile.

Efectele indirecte privesc pe funcționarii care decid, autoritățile publice și administrațiile. Ele reflectă răspunderea asumată de cei care au luat o anumită decizie. În calitate de autori, ei vor apăra decizia respectivă, căutând să-i asigure eficiența pentru ca aceasta să producă toate efectele. [3, p. 89] Efectul indirect asupra instituțiilor publice constă în consolidarea, modificarea sau chiar desființarea unora dintre ele. Incidența asupra populației depinde de modul în care aceasta a participat la procesul decizional. De gradul participării cetățenilor la activitatea administrației statului, depinde atitudinea de azeziune, colaborare, rolul lor activ sau pasiv față de decizia administrativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Negoita. Drept administrativ. Editura „Sylvi”, București, 1998, p. 117-118.
2. Armenia Androniceanu. Management public, partea a II. Editura Universitară, București, 2006, p. 42-43; p. 46-47; p. 89.
3. Boldur-Lătescu Gh. Fundamentarea complexă a procesului decizional economic. București: Editura științifică, 1973, p. 56; p. 67; p. 89.
4. Burlacu N., Cojocaru V. Management. Chișinău: Editura A.S.E.M, 2000, p. 316.
5. Ciochină I. Rolul factorilor de decizie în emiterea actelor administrative.// Revista „Administrarea Publică”, nr. 1, Chișinău, 2001, p. 32.

SPECIFICUL DEZVOLTĂRII PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN SĂNĂTATE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Marina GOLOVACI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The subject of this article is an approvals of the legal framework in the Republic of Moldova on the Public Private Partnership and existing problems in the provision of public services with the major deficit in the state funding of those services paving the way for developing and initiating a number of projects Public Private Partnership in Moldova.

Aprobarea cadrului legal în Republica Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, precum și problemele existente în domeniul prestării serviciilor publice cu deficite majore în finanțarea de stat a serviciilor respective, au deschis calea spre elaborarea și inițierea unui șir de proiecte de parteneriat public-privat (în continuare – PPP) în Republica Moldova.

Sănătatea este un sector esențial al activității administrației publice centrale și locale, reprezentând o parte importantă din cheltuielile totale ale administrației publice și având un impact semnificativ asupra unui număr mare de cetățeni. Astăzi, guvernele multor țări, inclusiv și cu nivel înalt de dezvoltare, se confruntă cu o cerere tot mai mare în servicii de sănătate și cu o creștere a costurilor în sistemul de sănătate. [2]

Conform raportului elaborat de consultantul special pentru Proiectul Ministerului Sănătății al Republicii Moldova pentru servicii medicale și asistență socială finanțat de Banca Mondială (ID no. 095250) și IFC Advisory Services Washington (PO 0007717136) și revizuit de Robert Taylor, IFC Advisory Services Washington, citim: „În timpul celor 4 misiuni la Chișinău care au avut loc în perioada 22 septembrie - 3 octombrie 2008, 17-28 noiembrie 2008, 17 decembrie 2008 și 2-11 februarie 2009, s-a constatat că în Republica Moldova există premisele de bază necesare pentru implementarea PPP pentru sănătate.” [4], [5]

Cheltuielile private pentru servicii de sănătate furnizate public reprezintă doar 11% din cheltuielile publice de sănătate. Dacă adăugăm la această cifră plățile directe pentru serviciile private, plățile informale și coplățile pentru medicamente, este evident că cheltuielile private pentru sănătate cresc în mod constant, reprezentând, conform estimărilor Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), aproximativ 40% din totalul cheltuielilor publice pentru sănătate. Tot 11% este și proporția reprezentată de numărul de medici care lucrează în practici private, iar asistențele medicale reprezintă 5% din practica privată. [1]

Sistemele de sănătate, atât din țările dezvoltate cât și în cele în curs de dezvoltare, trebuie să soluționeze următoarele probleme:

- a) cum să sporească veniturile în scopul acoperirii cheltuielilor pentru serviciile de sănătate;
- b) cum să împartă riscurile și resursele;
- c) cum să organizeze și să furnizeze serviciile de sănătate în cel mai eficient mod.

Acest cadru este determinat, în esență, de trei factori. În primul rând, presiunile fiscale impun, din partea guvernelor, întreprinderea de măsuri în vederea realocării resurselor cu o eficacitate mai mare. În al doilea rând, furnizorii privați, atât nonprofit cât și cei forprofit, joacă un rol important în furnizarea serviciilor de sănătate, un rol care însă a fost în mare parte neglijat de către guverne. În al treilea rând, având în vedere punctele forte și slabe ale sectorului public, sectorului forprofit și nonprofit, apare întrebarea privind opțiunile în mecanismele de complementaritate în furnizarea serviciilor de sănătate. [3]

Finanțarea și furnizarea serviciilor de sănătate, în condițiile în care cererea depășește oferta, existența unor bugete limitate, existența unor instrumente și mecanisme birocratice, reprezintă o mare provocare pentru administrațiile publice, inclusiv în Republica Moldova, și impune o abordare principial nouă privind rolul sectorului public în procesul de furnizare a serviciilor de sănătate.

Un avantaj major al parteneriatului public-privat pentru sănătate este că guvernul poate selecta dintr-o gamă largă de opțiuni în funcție de nevoi și circumstanțe. Tipic, un parteneriat public-privat în sănătate ar fi structurat după cum urmează:

- Guvernul semnează un contract cu un operator de parteneriat public-privat pentru punerea la dispoziție a clădirii, echipamentului și serviciilor pe durata proiectului/contractului;
- operatorul parteneriatului public-privat finanțează construcția și echipamentul, construiește și echipează clădirea, menține unitatea, asigură la zi echipamentul, după nevoi și furnizează serviciile specificate pe durata contractului. Adesea operatorul de parteneriat public-privat este, de asemenea, responsabil pentru proiectarea unității, cu încadrarea în parametrii specificați de guvern în documentele de licitație;

- Guvernul plătește periodic după ce unitatea/serviciul este realizat. Aceste plăți sunt de obicei indexate cu inflația anuală;

- plățile sunt pentru rezultate/servicii și nu pentru investiții (cum ar fi clădiri sau echipament);
- plățile sunt condiționate de anumite ținte de performanță, care pot include indicatori clinici și nonclinici, penalități se aplică pentru nonperformanță;
- operatorul de parteneriat public-privat își asumă un număr mare de riscuri care în mod normal ar fi asumate de guvern, dacă unitatea/serviciul ar fi fost furnizate de sectorul public. [1]

Dezvoltarea și inițierea parteneriatelor publice-privat în sănătate în Republica Moldova este impulsionată de o serie de factori, cei mai importanți fiind existența necesităților în servicii de sănătate nesatisfăcute de sectorul public datorită nevoii investițiilor colosale și voința politică (reflectată prin legislația adoptată, documentele de politici etc.). Acest proces de impulsionare este însă încetinit de limitările în management modern și instrumente de control a calității în furnizarea serviciilor de sănătate, inclusiv în sectorul privat de sănătate, subdezvoltarea sectorului privat de sănătate, fenomenul corupției în sistemul de sănătate etc.

În contextul ajustării cadrului normativ pentru consolidarea parteneriatului public-privat, Ministerul Sănătății a beneficiat de consultanță în dezvoltarea parteneriatului public-privat în sănătate prin Proiectul pentru servicii medicale și asistență socială finanțat de Banca Mondială și IFC Advisory Services Washington. Unul dintre rezultatele proiectului menite să deschidă orizonturile acțiunilor în domeniul PPP în sănătate a fost identificarea priorităților și propunerea tranzacțiilor PPP.

În acest sens, posibilele proiecte PPP în sănătate au fost incluse în trei categorii:

- a) PPP pentru servicii de sănătate care, fie nu sunt oferite în prezent de către sectorul public, fie populația are acces foarte limitat la ele;
- b) PPP pentru servicii de sănătate cu management inefficient sau de foarte proastă calitate;
- c) PPP pentru servicii de sănătate care necesită investiții mari și/sau management profesionist, eficient. [1]

În pofida acțiunilor întreprinse până în prezent, în Republica Moldova în raport cu parteneriatul public-privat în sănătate, mai persistă unele bariere în abordare, deoarece sectorul public, de regulă, este obișnuit să achiziționeze active decât să se concentreze asupra serviciului care se dorește a fi asigurat prin intermediul proiectului PPP.

Din perspectiva tipurilor de servicii, sectorul privat este concentrat în domeniul stomatologic, farmaceutic, diagnostic și fizioterapeutic și de reabilitare, ponderea cea mai mare revenindu-le serviciilor stomatologice.

O simplă analiză a indicatorilor ce caracterizează infrastructura sectorului privat indică asupra unei creșteri a ponderii acestuia în sistemul de sănătate. Însă evoluția indicatorilor care reflectă ponderea serviciilor private de sănătate în opțiunea consumatorilor de servicii de sănătate nu prezintă un traseu paralel cu cei de infrastructură, redate în tabelul 1.

Tabelul 1. Caracteristici evolutive ale sectorului privat de sănătate.

Numărul de instituții medico-sanitare private	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	475	513	522	536	575	597	616
IMS primare și specializate de ambulatoriu	465	503	511	525	562	584	603
Spitale	10	10	11	11	13	13	13
Numărul de paturi în spitale	151	151	161	204	297	293	341

Sursa. Anuarele statistice ale sistemului de sănătate în Republica Moldova, pentru anii 2009, 2011, 2013. [6]

Analizând datele din tabel, putem constata, că numărul instituțiilor medico-sanitare private este în creștere continuă, numărul total al acestora majorându-se de la de la 475 în anul 2007 la 616 în 2013. Numărul de paturi din cadrul spitalelor private a crescut mai mult de 2 ori, de la 151 în 2007 la 341 în 2013. Totodată, în structura instituțiilor predomină vădit instituțiile medicale care prestează servicii de asistență medicală primară și specializată de ambulatoriu comparativ cu instituțiile de profil spitalicesc.

Cu toate că în aspect numeric instituțiile medico-sanitare private depășesc de circa două ori numărul instituțiilor publice, ponderea sectorului privat de sănătate în sistemul de sănătate este mai mică decât a sectorului public. Decalajul numeric este determinat de capacitatea mică a majorității instituțiilor medico-sanitare private, iar instituțiile medicale private mari nu sunt răspândite.

Repartizarea teritorială a serviciilor medicale private este neuniformă, majoritatea instituțiilor medico-sanitare private fiind concentrate în municipii, în special, în municipiul Chișinău. Astfel, în capitală se află 11 din cele 13

spitale private și mai mult de jumătate din întreprinderile individuale de ambulatoriu. Furnizarea serviciilor publice de sănătate în Republica Moldova se realizează preponderent în baza contractului de prestare servicii persoanelor asigurate în baza asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

În acest context, relația dintre sectorul public și cel privat în furnizarea serviciilor publice de sănătate este bazată pe participarea CNAM. În anul 2007, CNAM a contractat 7 instituții medico-sanitare private pentru furnizarea serviciilor publice de sănătate. Pentru anul 2009 au fost contractate de către CNAM servicii publice de sănătate de la 14 instituții medico-sanitare private în valoare de 29 197,1 mii lei, ceea ce reprezintă 0,94% din totalul cheltuielilor pe instituții medico-sanitare. În anul 2010 au fost contractați 21 de reprezentanți ai sectorului privat pentru furnizarea serviciilor de sănătate, dintre care 29% instituții private non-profit. În anul 2011 această cifră a constituit 32 de instituții. În anul 2014 s-a înregistrat o sporire a numărului de instituții medico-sanitare private contractate de CNAM, care constituie astăzi circa 85 de instituții. Creșterea numărului instituțiilor medico-sanitare private contractate de către CNAM sporesc accesul persoanelor asigurate la servicii de calitate și creează relații de concurență sănătoasă între instituțiile private și cele publice, ceea ce contribuie la dezvoltarea continuă a acestora în scopul asigurării unui grad înalt de satisfacție a pacienților.

Deci ca urmare a celor menționate, devine evident faptul că sectorul privat din Republica Moldova urmează să fie implicat cât mai intens în realizarea proiectelor de parteneriat public-privat atât cu impact național cât și cu impact local, în multe situații acest tip de colaborare reprezentând unica modalitate de soluționare a problemelor din domeniile de sănătate, care se confruntă cu un deficit financiar major.

BIBLIOGRAFIE

1. Micineanu A., Malanciuc Iu. Politicele în domeniul parteneriatului public privat în sănătate. // „Monitorul Social,” nr. 9, august 2011.
2. Petrescu C. Rusu O. Instrumente de politici în sistemul de furnizare a serviciilor sociale. București, 2008.
3. Catană E. Specificitatea parteneriatului promovat de sectorul public. // Școala Națională de Studii Politice și Administrative, „Transilvanian Review of Administrative Sciences,” nr. 19/2007.
4. Cepoida P., Tănase A. Parteneriatul public-privat în dializă. // „Studiu de fezabilitate,” Ministerul Sănătății, Chișinău, 2013.
5. Cernat V., Eftodi V. Parteneriatul public-privat în radioterapie. // „Studiu de fezabilitate,” Ministerul Sănătății, Chișinău, 2012.
6. Anuarele statistice ale sistemului de sănătate din Republica Moldova, anii 2009-2013. [On-line]: <www.ms.gov.md>.

TENDINȚELE ACORDĂRII FACILITĂȚILOR TINERILOR SPECIALIȘTI DIN DOMENIUL MEDICINEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Vasile TOMUZ,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The success of the transformation of public administration is related increasingly closely to the quality of human resources. And work conditions pay „a fair” are the some prerequisites to improved working conditions and the provision features at work. Facilities include offered to are young specialists other activities such as the training on the job, the creation appropriate for practices competences; providing opportunities for career development; participation in decision making; flexibility in the balancing work/life.

Succesul transformărilor în administrația publică este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Condițiile de muncă și plată „echitabile” sunt niște precondiții pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și acordarea facilităților la locul de muncă. Printre facilitățile oferite tinerilor specialiști se numără și alte activități

cum sunt: instruirea la locul de muncă, crearea competențelor potrivite pentru practică; oferirea oportunităților de dezvoltare a carierei; participarea în luarea deciziilor; flexibilitate în echilibrul muncă/viață personală. [4, p. 32]

La fel, acordarea stimulentele financiare și nonfinanciare sunt condiții pentru menținerea tinerilor specialiști în cadrul spitalelor din Republica Moldova.

Putem menționa unele dintre activitățile realizate de către top managerii spitalelor de menținere a angajaților:

- creșterea propriilor recrutări – dezvoltarea ulterioară a rutelor și surselor recruților;
- menținerea propriilor recruți – structura plată/carieră;
- monitorizarea fluctuației și fluxurilor migraționale;
- dezvoltarea propriilor recrutări – suport pentru inițiative locale privind flexibilitatea, dezvoltarea profesională, participarea în luarea deciziilor etc.

Practica internațională de menținere în cadrul spitalelor a personalului medical în zonele rurale este următoarea: [1, p. 56]

- **Australia:** rate de reținere de 65% după cinci ani pentru un program de suport financiar pentru medicii rurali;
- **Malawi:** 52% de adaos la salarii pentru 11 cadre, după 5 ani 30% mai multe asistente și 100% sporire a numărului de medici;
- **Zambia:** după 2 ani, 50 de medici noi acolo unde înainte nu era nimeni;
- **Nigeria:** după 2 ani, nicio schimbare în proporția medicilor și chirurgilor rurali care aleg zona rurală.

În acordarea stimulentele financiare, suma trebuie să fie echilibrată cu costurile de oportunitate pentru lucrătorii medicali: analiza pieței muncii și studii vizând experimentul alegerii discrete.

Potrivit Ordinului Ministerului Sănătății nr. 1.229/2011 privind aprobarea criteriilor de evaluare a performanțelor profesionale individuale și a modelului fișei de evaluare a performanțelor profesionale individuale publicat recent în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Ministerul Sănătății a lansat un program de stimulare financiară a cadrelor medicale pe bază de performanță.

Personalul medico-sanitar va beneficia lunar sau trimestrial de venituri suplimentare în bani de la bugetul autorității locale. Potrivit celor de la Ministerul Sănătății, aceste stimulente financiare se vor acorda în baza unor criterii de performanță stabilite de către M.S., la care se pot adăuga altele ale autorităților publice locale.

Printre criteriile pentru acordarea acestor bani sunt specificate și: comportamentul personalului medico-sanitar față de pacienți prin chestionarea acestora; existența unei relații informaționale corecte și transparente între personalul medico-sanitar și pacienți; timpul de așteptare a pacienților programați la ambulatoriile de specialitate; numărul de solicitări ale pacienților pentru un anumit medic în raport cu media solicitărilor pe medici din ambulatoriu și spital; rezultatele obținute de medic la creșterea raportului bolnavi tratați ambulatoriu și în regim de spitalizare, comparativ cu bolnavi internați în regim de spitalizare continuă; introducerea și folosirea în practică medicală uzuală a metodelor minim agresive și mai puțin costisitoare; eficacitatea și cost-eficiența tratamentelor aplicate; numărul procedurilor și tratamentelor medicale noi învățate și aplicate în activitatea spitalicească; rata reinternărilor în primele 72 de ore de la aplicarea unui tratament în spitalizare de zi sau spitalizare continuă; aportul a dus în educarea și formarea personalului medico-sanitar tânăr sau nou venit în spital, cu scopul creșterii calității actului medical; alte criterii stabilite de autoritățile administrației publice locale.

Cadrele medicale vor primi note ca la școală, de la 1 la 5, această notă reprezentând gradul de îndeplinire a respectivului criteriu. Nota finală va fi calculată făcându-se media aritmetică a notelor acordate pentru îndeplinirea fiecărui criteriu de performanță. În funcție de această notă, va fi stabilit calificativul final al evaluării, astfel: între 1 și 2 – *nesatisfăcător*; între 2,01 și 3,50 – *satisfăcător*; între 3,51 și 4,50 – *bine*, iar între 4,51 și 5,00 – *foarte bine*. [3]

În procesul de acordare a stimulentele nonfinanciare s-ar încadra următoarele activități:

- condiții de trai și de muncă;
- rețele profesionale, reviste etc.
- suport de promovare/telemedicină,
- scări de carieră pentru lucrătorii medicali,
- titluri, premii, recunoaștere publică.

Managementul spitalelor va putea utiliza și alte strategii de menținere a lucrătorilor medicali după cum sunt redate în figura 1.

Fig. 1. Strategii de reținere – de la planificare până la implementare, monitorizare și evaluare.



Sursa. [2, p. 65]

În opinia noastră, Ministerul Sănătății al Republicii Moldova ar trebui să realizeze niște măsuri de menținere a tinerilor specialiști în sistemul medical după cum urmează: [3]

- prevenirea emigrării lucrătorilor medicali din sistemul de sănătate al Republicii Moldova prin identificarea unor fonduri și mecanisme suplimentare de salarizare și motivare pentru asigurarea unui trai decent familiilor acestora și a preveni emigrarea;
- promovarea și facilitarea procesului de dezvoltare a serviciilor private în cadrul sistemului sănătății cu oferirea unei libertăți mai mari specialiștilor de a activa pe cont propriu și a contracta direct CNAM;
- continuarea activităților de îmbunătățire a condițiilor de muncă din cadrul instituțiilor medicale, dotare cu echipament pentru diagnostic și tratament;
- prevenirea emigrării lucrătorilor medicali din sistemul de sănătate al Republicii Moldova prin identificarea unor fonduri și mecanisme suplimentare de salarizare și motivare pentru asigurarea unui trai decent familiilor acestora și a preveni emigrarea;
- promovarea și facilitarea procesului de dezvoltare a serviciilor private în cadrul sistemului sănătății cu oferirea unei libertăți mai mari specialiștilor de a activa pe cont propriu și a contracta direct CNAM;
- continuarea activităților de îmbunătățire a condițiilor de muncă din cadrul instituțiilor medicale, dotare cu echipament pentru diagnostic și tratament;
- introducerea unor facilități suplimentare pentru lucrătorii medicali din localitățile rurale. Printre acestea ar fi asigurarea medicului cu transport pentru deplasare zilnică în comunitățile rurale unde este nevoie de medic, oferirea unor locuințe în centrele raionale/localitățile unde există o infrastructură mai dezvoltată și condiții pentru întreaga familie.

În urma implementării acestor măsuri, să sperăm ca Ministerul Sănătății va reuși să mențină în spitalele din Republica Moldova și, mai ales, la periferie, tinerii specialiști din domeniul medical.

BIBLIOGRAFIE

1. Tintiuc D. și alții. Sănătate Publică și Management. Chișinău, 2007, p. 245.
2. Ețco C. Management în sistemul de sănătate. Chișinău, Editura „Epigraf” 2006, 864 p.
3. Politica națională de sănătate a Republicii Moldova 2007-2021. Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. Chișinău, 2007, 65 p.
4. Palanciuc M. Managementul calității serviciilor de sănătate. Chișinău: Î.S.F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2009, 196 p.

PARTICULARITĂȚILE DEZVOLTĂRII STRATEGICE ÎN CADRUL ORGANIZAȚIILOR PUBLICE

Tatiana LIȘCENCO,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Organization Development (OD) is the practice of helping organizations solve problems and reach their goals. A key emphasis in OD is assisting clients not just in meeting their goal but with learning new problem-solving skills they can use in the future. OD is a process of continuous diagnosis, action planning, implementation and evaluation, with the goal of transferring knowledge and skills to organizations to improve their capacity for solving problems and managing future change. Successful organizational development (OD) is collaborative and future-oriented. Through OD, organizations can improve effectiveness, achieve goals, build capacity, and creatively manage challenges and change.

Dezvoltarea organizațională tradițională se examinează în unele cazuri ca un proces „mecanic” sau „liniar” și se prezintă ca soluții destul de generale în lanțul de la general la particular sau cauză - efect. De exemplu, procesele încep adesea cu colectarea datelor din mediul exterior și interior al organizației, executarea analizei strategice (analiza SWOT), efectuând o limitare la identificare și determinarea priorității, ca apoi să se elaboreze strategii particulare pentru probleme concrete. O altă modalitate de dezvoltare organizațională este similară dezvoltării unui organism, deci prezintă un proces „organic,” proces „de autoorganizare.” Unele tipuri de culturi, de exemplu, aborigenii din SUA ar prefera să dezvolte și procesele naturale „organice” de planificare în comparație cu cele tradiționale de tip mecanic și linier. Autoorganizarea necesită referințe neîntrerupte către mărimile comune, un dialog în jurul acestor mărimi și o reflectare continuă și accesibilă a proceselor curente din sistem. Modelul include următorii pași: [3]

- clarificarea valorilor culturale ale organizației; se utilizează tehnici de dialog;
- prezentarea clară a viziunilor de grup în organizație; se utilizează tehnici de dialog;
- în baza rezultatelor curente, de exemplu, o dată în trimestru, se discută despre procesele care necesită viziune și ce măsuri trebuie să fie luate de echipa de elaborare referitor la aceste procese.

Pentru acest tip de dezvoltare organizațională niciodată nu este valabilă fraza care include afirmația „s-a finalizat cu” și este mai corectă că singură echipa necesită o curățare de impurități prin tehnici de dialog și modificarea procesului.

Această metodă necesită multă răbdare. Se acordă atenție maximă studiului și mai puțin metodei. După cum s-a constatat, în prezent există și se utilizează mai multe metode de planificare strategică. Modalitatea de întocmire a planului strategic de dezvoltare organizațională a organizației este determinată adesea de domeniul de activitate, de profesionalismul conducerii, de efectivul și nivelul cultural al angajaților, de mărimea organizației, experiența conducerii și a echipei de planificare, cerințele în domeniul monitorizării rezultatelor, situația economică și politică în regiune și în țară etc.

Modelul „Dezvoltare organizațională (scopul principal)” și variantele sale posibile poartă cel mai general caracter și se începe cu formularea misiunii și obiectivelor organizației, strategiilor și planificarea acțiunilor. [2, p. 60]

Multe schimbări strategice au loc ca rezultat al multitudinii de ajustări și inovații minore efectuate la nivelul operațional al organizației. Acest fapt e numit „strategie emergentă” și nu management strategic „de sus în jos,” precum este practicat, de obicei. Un proces cunoscut drept „cartare inversă” poate fi văzut ca recunoaștere a acestei abordări „naturale” față de schimbarea strategică.

Descrierea lui Bryson privind dezvoltarea organizațiilor publice, procesul de planificare strategică sugerează existența a patru **etape principale** care sunt preluate de majoritatea statelor-membre ale Uniunii Europene: [1, p. 68]

La prima etapă sunt identificate schimbările dorite în practicile deservirii pentru minimalizarea problemelor. Accentul poate fi pus pe definirea deservirii beneficiarilor în problemele lor cu utilizarea schemei existente de prestare a serviciilor, dar profesioniștii care prestează serviciile ar putea avea mare influență în schimbările dorite.

A doua etapă constă în formularea de către planificatori a obiectivelor de acțiune organizațională la cel mai jos nivel pentru a aduce schimbările dorite în servicii.

A treia etapă implică planificatorii să investigheze toate nivelurile structurii de implementare cu scopul de identificare a schimbărilor necesare să susțină schimbările în servicii.

A patra etapă include formularea politicilor și strategiilor de direcționare și acordare a resurselor solicitate.

Aceasta, evident, inversează modul obișnuit prin care strategiile sunt elaborate, sfârșind cu o nouă politică și strategie, decât să înceapă cu ea, decât să culmineze cu identificarea schimbărilor operaționale necesare pentru implementarea noii strategii. Implicarea constă în aceea că începe cu cei care au cea mai potrivită experiență în

prestarea serviciilor, iar liderii strategici sunt plasați în rolul de susținere și aprovizionare a schimbărilor identificate de cei de la nivelurile de jos.

Organizația care învață este cea care facilitează învățarea la toți membrii săi, învață din experiență și se adaptează cererilor schimbătoare. [4] O organizație care învață este o aspirație continuă, ceva la care se tinde, nu un produs final. Procesul strategic de la dezvoltarea strategiei la implementarea strategiei și evaluarea sa trebuie văzut ca un proces de învățare, care implică încercarea lucrurilor. Aceasta presupune că cei implicați în implementarea strategiei deseori trebuie să opereze în modul de învățare când implementează schimbările strategice, învățarea prin executare poate fi privită ca fiind foarte valoroasă la crearea și dezvoltarea competențelor de bază.

Osborne și Gaebler susțin că organizațiile care tind spre performanță sunt organizații care învață: „Ele încearcă permanent lucruri noi, află ce funcționează și ce nu și învață din experiență.” [4] Ei, de asemenea, consideră planificarea performanței și măsurarea performanței fiind esențiale organizației care învață. Măsurarea performanței înseamnă că organizația poate ști când a avut succes sau eșec, și doar atunci se învață. Adevărata organizație care învață prin definiție se va conduce de inteligența și ideile tuturor secțiilor și nivelurilor sale când elaborează și implementează planuri.

Organizațiile, inclusiv multe din domeniul public, consideră dificil să folosească contribuția eventual enormă a inteligenței membrilor săi ordinari. Un motiv pentru aceasta ar fi neajunsurile, care se pot dezvolta în mari organizații centralizate. Aceasta poate fi explicat prin tendința că cei din vârful birocratic al organizației publice au puterea formală să ia decizii strategice, dar le lipsesc cunoștințele de servicii, deținute de beneficiarii serviciilor și angajații implicați în prestarea serviciilor. Cunoștințele de la cei care au experiență practică nu ajung la cei cu puteri formale, deoarece structura organizațională izolează diversele niveluri unul de altul. Aceasta conduce adeseori la situația în care diferite niveluri dintr-o organizație lucrează în diferite scopuri.

Liderii strategici au nevoie să fie vizibili și să participe activ la procesul de învățare împreună cu angajații lor. Liderii pot acorda un mesaj de inspirație, precum că organizația are nevoie de toți angajații săi să demonstreze o atitudine antreprenorială și inovativă, precum și să și asume mai multă responsabilitate pentru implementarea strategiilor și modificarea lor pentru funcționarea mai bună. Dar liderii strategici trebuie și să modeleze învățarea. Într-o organizație care învață liderii strategici sunt încurajați să permită angajaților să-și asume mai multe riscuri și să reziste răspunsurilor punitive la experimentele eșuate. [4]

Uniunea Europeană de astăzi numără 28 de state-membre și o populație de aproximativ 450 mln. cetățeni. Când Uniunea a fost creată prin decizii politice pe etape după Războiul al Doilea Mondial, părinții fondatori și statele-membre au creat proceduri de asigurare a pregătirii corespunzătoare a legislației și implicării societății civile. Rezultatul constă în procedurile de luare a deciziilor de durată, care uneori sunt criticate fiind drept birocratice. Dar luând în considerație natura specifică a UE, merită a fi examinat procesul legislativ și posibilitățile societății civile de a influența. [4]

Deciziile strategice în UE sunt luate de Consiliul European care este format din primii-miniștri sau șefii statelor-membre. Consiliul European se întrunește de 4 ori pe an și ține lungi discuții și negocieri pentru atingerea consensului între cei 28 de reprezentanți ai statelor-membre. Conform Tratatului, Consiliul European trebuie să dea un impuls necesar de ghidare a comisiei și pregătirilor zilnice ale deciziilor. Chiar dacă impulsul are forma unui comunicat de presă, nu se pune la îndoială natura ghidată a acordurilor de la ședințe.

Ca pregătiri pentru legislație, Comisia Europeană emite documente numite Cărți verzi pentru a oferi o imagine asupra situației în domeniu și pentru a începe discuțiile cu privire la posibili pași de a fi întreprinși. Intenția este ca documentul să fie discutat în statele-membre. Organizațiile vizate organizează deseori seminare pentru discutarea conținutului și invită un reprezentant al comisiei pentru a face o prezentare.

Primul pas formal în pregătirile noii legislații este menționarea pe scurt a acesteia în programul de lucru anual al Comisiei Europene. Programul este publicat în Internet în majoritatea limbilor. Următorul pas este că direcția generală responsabilă numește un oficial și invită reprezentanții statelor-membre. Acești reprezentanți sunt funcționari publici cu instrucțiuni din partea ministerelor acestora. Uneori, un minister inițiază într-un stat-membru un grup neformal pentru consultații cu organizațiile corespunzătoare. Aici trebuie să ținem minte că legislația europeană ține mai mult de piața comună și condițiile liberei circulații a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului. În consecință, majoritatea consultațiilor se fac cu organizațiile care reprezintă întreprinderile sau forța de muncă. În ultimele decenii la agenda europeană au fost adăugate domeniile, precum protecția mediului, programele de cercetare și schimb al elevilor și studenților, precum și schimbul de informație dintre autoritățile de combatere a crimei. Pentru a lărgi influența, comisia a încercat o metodă numită Metoda Deschisă de Coordonare. Conform acestei metode, soluția nu este legislația comunitară imediată, dar dezbaterile publice, seminarele și alte căi de convingere a statelor-membre de a rezolva o problemă. Dacă legislația propusă va avea consecințe pentru regiune, propunerea va fi, de asemenea, discutată în Comitetul pentru Regiuni. Reprezentanții naționali sunt din regiuni și au funcția de a informa comisia despre impactul asupra regiunilor. [3]

Aceste proceduri iau timp, dar nu lasă loc de dubii pentru privire la direcția de termen lung al procedurii legislative

și, în același timp, oferă publicului multe oportunități de intervenție. De asemenea, este clar tuturor grupurilor de interes că muncă funcționarului public asupra legislației noi este un rezultat direct al deciziilor strategice luate de Consiliul European sau de Comisia Europeană după un dialog cu Consiliul de Miniștri. În majoritatea țărilor Europei de Vest deciziile strategice sunt luate de nivelul politic (Parlament și Guvern), pe când implementarea este efectuată de ministerele conduse de politicieni. Guvernul pregătește proiecte de lege spre aprobarea Parlamentului. Apoi guvernul emite legi și regulamente complementare. Luarea zilnică a deciziilor se face de funcționarii publici din ministere, iar ministrul semnează cele mai importante decizii. Ministrul poate lua personal toate deciziile, el este direct responsabil politic pentru acestea sau pentru lipsa acțiunii.

Modelul administrativ suedez diferă într-un mod important de modelul continental. Pregătirea deciziilor are loc în același mod, inclusiv emiterea legilor. De asemenea, Guvernul aprobă regulamentele necesare implementării. Dar toate deciziile sunt luate de Guvern în sesiuni plenare, pentru a asigura coordonarea. Există un mic domeniu în care un ministru poate decide independent, în mare parte chestiuni administrative minore. Iar emiterea zilnică a deciziilor este delegată autorităților administrate de directori generali care iau decizii după interpretarea legii. În sistemul suedez, guvernului sau ministerelor le este interzis să dea instrucțiuni cum să acționeze într-un anumit caz individual, iar autoritatea trebuie să trateze toate persoanele în mod egal conform legii. Aceasta însă nu restrânge Guvernul în posibilitatea și obligația de a da instrucțiuni și să le urmărească dacă agențiile și-au îndeplinit însărcinările. [3]

Concluzii. Divizarea responsabilităților este importantă pentru cadrul planificării strategice. Serviciul civil trebuie să urmeze legile și deciziile scrise ale Guvernului și Parlamentului. Un prim pas în planificarea strategică este întotdeauna examinarea și interpretarea legilor și deciziilor care afectează ministerul, agenția sau regiunea. Selectarea tipului de model este determinată adesea de echipa de planificare, de experiența acestei echipe în domeniu etc. Multitudinea de factori, atât de proveniență interioară cât și exterioară privind selectarea modelului optimal de planificare strategică, conduce la aceea că astăzi nu este posibil de afirmat, că un model sau altul are performanțe evidente în comparație cu alte modele. Ca principiu esențial la selectarea cu utilizarea modelului se poate considera formularea corectă a misiunii și a obiectivelor, care reiese din conținutul misiunii organizației. Nu se poate afirma că alte componente și alți factori nu au o influență asupra rezultatelor planificării. Dar multe dintre întrebările care constituie componentele procesului de planificare strategică astăzi au o generalizare destul de ridicată, sunt asigurate metodic, și aceasta este o garanție contra unor erori grosolane care pot apărea la utilizarea modelelor aprobate de planificare strategică.

BIBLIOGRAFIE

1. Bryson John M. Planificarea strategică pentru organizații publice si nonprofit. Chișinău, 2002.
2. Popa Ion. Management strategic. Editura Economică, București, 2004.
3. Organisation Development. [On-line]: <www.organisationdevelopment.org/>.
4. What is Organization Development? [On-line]: <www.odnetwork.org/?page=whatisod>.

PERSPECTIVELE POLITICII DE COEZIUNE - INSTRUMENT AL POLITICII REGIONALE A UNIUNII EUROPENE

Veronica BUTNARU,
magistru, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Regional Policy targets all regions and cities in the European Union in order to support job creation, business competitiveness, economic growth, sustainable development, and improve citizens' quality of life. Regional Policy has a strong impact in many fields. Its investments help to deliver many EU policy objectives and complements EU policies such as those dealing with education, employment, energy, the environment, the single market, research and innovation. The bulk of Cohesion Policy funding is concentrated on less developed European countries and regions in order to help them to catch up and to reduce the economic, social and territorial disparities that still exist in the EU. Cohesion Policy is a catalyst for further public and private funding, not only because it obliges Member States to co-finance from the national budget, but since it also creates investor confidence. Taking into account national contributions and other private investment, the impact of Cohesion Policy for 2014-2020 is expected to be about € 450 billion.

Dimensiunea teritorială a coeziunii a fost inclusă în *Tratatul de la Lisabona*, fiind adăugită coeziunii sociale și economice și devenind, astfel, un obiectiv asumat politic la nivelul UE. Coeziunea teritorială implică pentru politicile comunitare o creștere a importanței dimensiunii teritoriale, a planificării și abordării integrate.

Politica de coeziune este unul din instrumentele-cheie în realizarea obiectivelor *Strategiei Europa 2020*. Aceasta reprezintă cea mai mare investiție a UE în economia reală și constituie un pilon-cheie al triunghiului de politici economice ale UE în materie de consolidare fiscală, reforme structurale și investiții în creștere. Prin *Fondul european de dezvoltare regională* (FEDR), *Fondul social european* (FSE) și *Fondul de coeziune* este susținut accesul la servicii în bandă largă, sunt sprijinite întreprinderile mici și mijlocii (IMM) nou-înființate, incluziunea socială, educația, eficiența energetică și crearea de locuri de muncă. Până în prezent, raportările prezentate de statele-membre au arătat că investițiile din cadrul politicii de coeziune au oferit sprijin unui număr de peste 73.500 de IMM-uri nou-înființate și au creat peste 263.000 de locuri de muncă la nivelul IMM-urilor. Încă 4,7 milioane de cetățeni UE sau mai mult dispun, în prezent, de acces la serviciile în bandă largă datorită acestor investiții. [1, p. 5]

Sprijinirea tuturor regiunilor UE este vitală pentru realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, rămânând, astfel, un aspect-cheie al viitoarei politici de coeziune.

Deși cea mai mare parte a fondurilor se utilizează pentru a ajuta regiunile mai sărace să recupereze deficitul, și regiunile mai dezvoltate beneficiază într-o măsură semnificativă de sprijin pentru a-și putea atinge întregul potențial.

Politica de coeziune cuprinde toate regiunile, pentru că în toate regiunile se poate produce dezvoltarea. *Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică* (OCDE) a arătat că nu există un model de dezvoltare unic: presupunerea conform căreia creșterea s-ar concentra în regiunile puternic dezvoltate ale UE este, evident, eronată. După cum arată și harta, performanțele economice prezintă variații pronunțate de la o regiune la alta. [1, p. 6]

Există dovezi că în toate tipurile de regiuni se produc performanțe puternice, indiferent dacă sunt sărace sau bogate, urbane sau rurale, centrale sau situate mai spre periferie, specializate în producție sau în servicii.

Pentru a atinge o dezvoltare regională puternică, este necesară o coordonare clară a politicii. De exemplu, îmbunătățirile aduse infrastructurii de transport trebuie îmbinate cu un mediu de afaceri mai bun, pentru a maximaliza impactul în ambele domenii.

Politicile privind impulsivitatea inovării vor avea o eficacitate sporită dacă sunt însoțite de investiții în domeniul educației. Aici se poate observa contribuția politicii de coeziune: aceasta reunește politicile sectoriale într-un cadru coordonat și coerent. Această abordare este relevantă pentru toate regiunile din UE, indiferent de nivelul lor de dezvoltare.

Lumea concurenței globale de azi oferă oportunități celor care au capacitatea de a se adapta. Economii emergente și-au sporit cota din comerțul de bunuri și servicii la nivel global, creând piețe noi. Politica de coeziune sprijină regiunile în acțiunile lor de a valorifica șansele de creștere și asigură dirijarea tuturor tipurilor de fonduri înspre creșterea inteligentă, durabilă și incluzivă, aliniată *Strategiei Europa 2020*. Pentru realizarea *Strategiei 2020*, trebuie ca toate regiunile să participe la promovarea unei creșteri inteligente, durabile și incluzive. Încă de la conceperea sa, politica a asigurat posibilitatea tuturor regiunilor de a contribui la integrarea europeană și de a beneficia de pe urma acesteia, obiectiv ce va fi păstrat și în viitor. [2, p. 13]

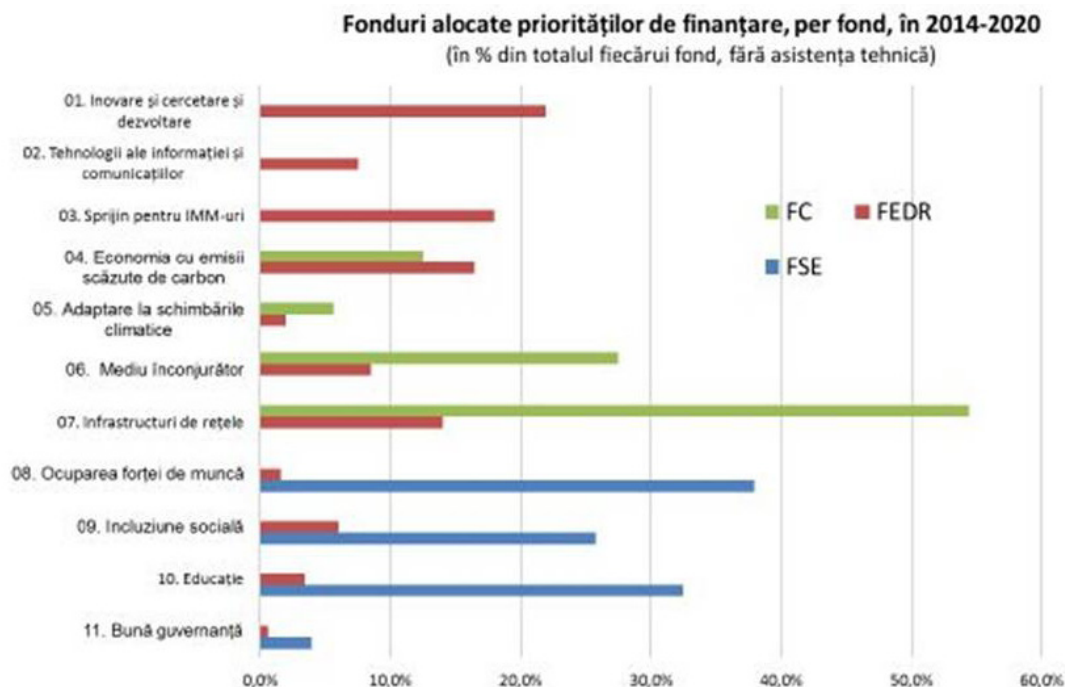
Politica de coeziune urmărește, în principal, accentuarea dinamismului și a competitivității regiunilor. De exemplu, în regiunile rămase în urmă, politica de coeziune cofinanțează construcția de autostrăzi, căi ferate și aeroporturi, alături de accesul la noile tehnologii, la rețelele de comunicații de bandă largă și la piața digitală, precum și capacitatea inovatoare a firmelor. Politica are în vedere, de asemenea, educația și formarea persoanelor de toate vârstele, asigurându-le dobândirea abilităților care le vor fi utile pentru găsirea unui nou loc de muncă. Promovarea companiilor nou-înființate și a inovării reprezintă și ea o acțiune importantă.

Pentru perioada 2014-2020, au fost alocate 351,8 mld. EUR pentru fondurile structurale și de investiții europene, a doua cea mai ridicată pondere din bugetul UE. [1, p. 6] Comisia propune o serie de principii comune aplicabile tuturor fondurilor. Printre acestea se numără parteneriatul și guvernanta pe mai multe niveluri, respectarea legislației UE și a legislației naționale aplicabile, promovarea egalității între femei și bărbați, nediscriminarea și dezvoltarea durabilă. Aceasta reprezintă recunoașterea, la cel mai înalt nivel politic, a importanței fondurilor pentru asigurarea creșterii în Europa. Programele politicii de coeziune trebuie să direcționeze resurse către un număr restrâns de priorități și să le maximizeze valoarea, se arată în raport.

Statele-membre și regiunile trebuie să își direcționeze fondurile către un număr limitat de domenii cu relevanță pentru UE. O mare parte din *Fondul european de dezvoltare regională* va fi alocată celor patru priorități pe care se axează *Strategia Europa 2020*: inovare și cercetare, agenda digitală, sprijinirea IMM-urilor și o economie cu emisiuni reduse de carbon.

Comisia Europeană a propus mai multe schimbări importante ale modului în care politica de coeziune este concepută și pusă în aplicare pentru perioada anilor 2014-2020, și anume:

- concentrarea asupra priorităților *Strategiei Europa 2020* de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii;

Fig. 1. Priorități ale finanțărilor europene pentru perioada 2014-2020.

Sursa. <<http://europeanul.org/>>.

- recompensarea performanțelor;
- sprijinirea programării integrate;
- accentul pus pe rezultate – monitorizarea progreselor înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor convenite;

- consolidarea coeziunii teritoriale și simplificarea aplicării.

În propunerea sa, Comisia a decis că politica de coeziune ar trebui să rămână un element esențial al următorului pachet financiar și a subliniat rolul său esențial în ceea ce privește aplicarea *Strategiei Europa 2020*.

În vederea asigurării unei bune direcționări a fondurilor, programele trebuie să orienteze cea mai mare parte a FEDR către patru domenii generatoare de creștere: *cercetarea și inovarea, IMM-urile, tehnologiile informaționale și comunicaționale și economia cu emisii reduse de carbon*.

Cel puțin, 80% din totalul resurselor disponibile în țările mai dezvoltate și 50% în țările mai puțin dezvoltate vor fi alocate către acele sectoare de maximă importanță pentru succesul UE. În cazul FSE, normele sunt similare și, cel puțin, 20% din totalul resurselor FSE au fost alocate pentru promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei. Această abordare va genera o legătură clară între fonduri, pe de o parte, și ansamblul strategiei de creștere pentru 2020 și politicile conexe, pe de altă parte. [1, p. 6]

Statele membre și regiunile trebuie să-și identifice propriile atu-uri și puncte tari specifice și să-și orienteze resursele către acestea pentru a-și spori avantajul competitiv. Strategii de specializare inteligentă vor genera investiții mai inteligente, cu un impact mai puternic și vor activa potențialul de inovare al fiecărei regiuni din Europa. Acestea ar trebui dezvoltate în colaborare cu mediul de afaceri, sectorul academic și comunitatea de inovare.

O bună guvernanță la nivel național, regional și local este esențială. Reforma politicii de coeziune nu ar fi putut fi realizată niciodată fără cooperarea fructuoasă dintre autoritățile de management și autoritățile regionale. Principiul parteneriatului se află în centrul reformelor și este esențial ca în momentul de față toate părțile interesate relevante să se implice în implementarea programelor: ministerele relevante, regiunile, municipalitățile, organizațiile profesionale, centrele de cercetare, întreprinderile sau partenerii sociali.

Un sondaj de opinie paneuropean „Eurobarometru Flash,” realizat în rândul tuturor țărilor UE în luna septembrie 2013 (sondajul a fost realizat în cele 28 de state-membre ale UE în perioada 23-25 septembrie 2013. Au fost intervievați aproximativ 28.065 de respondenți aparținând unor grupuri sociale și demografice diferite, iar rezultatele au fost comparate cu cele ale unui sondaj similar realizat în luna iunie 2010) pentru măsurarea gradului de conștientizare și a percepțiilor cetățenilor UE cu privire la politica de coeziune a UE, a demonstrat în mod clar că gradul de conștientizare

cu privire la politica de coeziune variază în mod substanțial de la un stat-membru UE la altul și de la o regiune la alta. Deși comunicarea realizărilor politicii de coeziune a UE reprezintă, în prezent, o parte importantă a responsabilităților autorităților de management și beneficiarilor care supraveghează programele și proiectele, este necesar să se acorde chiar mai multă atenție comunicării eficiente privind politica de coeziune a UE în cursul perioadei de finanțare 2014-2020.

Dintre respondenții care aveau cunoștință de investițiile realizate în zona lor, peste trei sferturi s-au arătat încrezători cu privire la impactul pozitiv al proiectelor cofinanțate asupra dezvoltării economice și sociale a regiunii sau orașului lor. Gradul general de conștientizare cu privire la politica de coeziune se menține la 34% comparativ cu un sondaj similar derulat în 2010. Acesta atinge cel mai ridicat nivel în Polonia (80%), urmată de Lituania și Republica Cehă (cu 67% fiecare). [2, p. 28] Majoritatea persoanelor intervievate (52%) consideră că UE ar trebui să investească în toate regiunile sale, în timp ce 42% dintre aceștia consideră că investițiile ar trebui direcționate exclusiv către regiunile mai slab dezvoltate. Aceasta este o schimbare importantă comparativ cu iunie 2010, când mai mulți respondenți au fost de părere că UE ar trebui să investească exclusiv în regiunile mai slab dezvoltate (49%), mai degrabă decât în toate regiunile (47%). [2, p. 31]

Concluzie. Politica de coeziune, conform Comisiei Europene, își va menține rolul vital în procesul de stimulare a dezvoltării regiunilor și statelor-membre și în cadrul perioadei de programare 2014-2020, contribuind la atingerea obiectivelor stabilite în cadrul Strategiei Europa 2020. Pentru a maximaliza impactul politicii în ceea ce privește realizarea priorităților europene, Comisia propune consolidarea procesului de programare strategică. Aceasta implică introducerea unui cadru strategic comun, a unor contracte de parteneriat și a unei liste de obiective tematice conforme cu Strategia Europa 2020 și cu orientările integrate ale acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. José Manuel Barroso. Politica de coeziune – un adevărat motor de creștere economică în Europa.// Revista „Panorama,” 2013, nr. 48, p. 5-7.
2. Norme noi privind comunicarea în materie de politică de coeziune pentru perioada 2014-2020.// Revista „Panorama,” 2013, nr. 48, p. 27-30.
3. Politica de coeziune 2014-2020 – Investiții în creștere economică și ocuparea forței de muncă. Publicații ale Uniunii Europene, 2011.
4. Politica de coeziune, principalul instrument de investiții al UE. [On-line]: <<http://europeanul.org/>>.
5. Politica de coeziune susține Strategia Europa 2020.// Revista „Panorama,” 2011, nr. 36, p. 4-13.

OPPORTUNITIES FOR ENHANCING HAZARD AND CRISIS MANAGEMENT IN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Svetlana STIRBU,
State Hydrometeorological Service,
prime vicedirector

Sveatoslav MIHALACHE,
doctor, lector superior universitar, Academia de Administrare Publică

SUMAR

Acest articol descrie rezultatele și recomandările unui sondaj internațional cu scopul de a îmbunătăți „pregătirea și răspunsul la riscurile (transfrontaliere) de evaluare a accidentelor industriale în țările din afara UE”. Rezultatul oferă, în special, îndrumare pentru Republica Moldova referitor la modalitățile de consolidare a managementului cunoștințelor privind gestionarea pericolelor și crizelor și modul în care acest lucru ar putea fi integrat în sistemul administrativ.

Cuvinte-cheie: *managementul cunoașterii, gestionarea pericolelor și crizelor, accidente industriale, sistem administrativ.*

Accidents and disasters occur in all shapes and sizes, varying from natural to man-made disasters. What they have in common is that they can strike at any time and all have a negative impact on the human health and environment. Man-made accidents are often caused by failures in industrial operations. In the chemical industry for instance,

there is a low risk of accidents. However, when they do happen, the impact can be enormous due to the hazardous substances involved. Even the safest plant is never risk-free. In Europe, the well-publicized industrial accidents in Seveso, Italy (1976) and Basel, Switzerland ten years later have brought this message home. [1]

These two accidents gave the international incentives to develop legislation to protect people and the environment against industrial accidents such as the Seveso Directive in 1982 and the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents. As a result, risk assessment, accident prevention, emergency preparedness and response have received much more attention in the past two decades, not only by the authorities but also the industry itself has been trying to make its operations safer.

An important question in this regard is if countries are well prepared to operate adequately in emergency situations where hazardous substances are released with a potential severe impact on the human health and the environment and if countries are able to assist their neighbouring countries in cases of an accident with a transboundary impact.

The Republic of Moldova took the lead in executing an international project with the objective to improve the 'preparedness and response to (cross-border) risk assessment of industrial accidents in the non-EU countries' by providing guidance and recommendations. Outcomes of this project were expected to be important for the participating countries and for Moldova, in particular, because it gave opportunities to review the current mechanism of preparedness and response to industrial accidents and to learn from it to further enhance the management of the knowledge on hazard and crisis management and how this could be embedded in the administrative system of the Republic of Moldova.

The question here is relevant because of role the authorities have to play in the prevention of accidents, the preparedness and response. Well, authorities are expected to play a major role. Theoretically, it can be said that it is the authority's responsibility before, during and after disasters to protect its citizens from harm as well as they can, by voicing policy and related legislation, licensing systems and monitoring compliance. The general public wants the authorities to prevent all accidents. It has to be clear, however, that some are unavoidable. If an accident unfortunately occurs, then it is expected that the responsible authorities deliver an adequate and sound response to mitigate the impact of the accidents for the health and the environment. It is therefore needed that the organizations that represent the national, regional and local authorities are aware and familiar with their responsibilities, are well trained and fully prepared to operate when it is needed. Education, training, exercises, cooperation, command and control systems, equipment, knowledge management and the organization of these elements in a well-balanced administrative system are key conditions for that.

The project was focused on identifying the capabilities and organization for the assessment of effects on human health and the environment from industrial accidents in non-EU countries and the identification and development of good practices in the capabilities and organization of the preparedness and response phases. This was achieved through a web-based questionnaire and an international workshop to which the countries and international experts were invited. The results of the survey and the workshop were analyzed and transferred into conclusions and recommendations. [2]

Conclusions. It can be concluded that the exposure assessment capabilities of monitoring and laboratory analysis are to a certain extent in place in most countries. However, these capabilities and methods as modeling and mapping, need further strengthening. The availability of specialized teams and specialist back office services to provide expertise during an industrial accident are other areas needing attention in the majority of countries surveyed. Most of the countries lack a uniform methodology for risk assessment and several countries lack information on exposure guideline values for chemicals. Nevertheless, most countries have emergency plans in place and it was very positive that the health sector was involved in the preparation of the majority of these plans. Moreover, most countries have agreements in place on international collaboration in both the preparedness and response phases of an incident. There is a strong need for enhanced capacity building in the area of risk assessment and cross-border cooperation within the stages of industrial accidents preparedness and response. In particular training (theory and practice) for a variety of experts who need to be available and operational in response situations needs to have attention. To further enhance the bi- and multilateral cooperation in the area of industrial accidents preparedness and response is a must to be effective and (cost) efficient. The (international) harmonization and standardization of techniques and methods for assessment, modeling and mapping is essential to avoid conflicting results that can lead to wrong decisions with potential severe consequences. The level of coordination and cooperation within countries between organizations and between organizations in the area of industrial accident prevention, preparedness and response, public health and environment protection need to be increased in order to efficiently utilize all available resources. The development of interactive online tools in the area of risk assessment and cross-border cooperation for the non-EU countries should be encouraged. This will facilitate the harmonized use of approaches and methodologies.

Recommendations. A more thorough analysis of the conclusions is transferred into a set of recommendations that are shared as an outcome of the project with the participating countries and the involved (international)

organizations for their follow-up. The recommendations are presented along the following categorization with a short summary per category:

Cross-border cooperation: to formalize cross-border cooperation and its specification in formal agreements including all preparedness aspects such as training, exercises, expertise, equipment, procedures for requests for assistance, mutual assistance etc. Existing agreements should be evaluated and to be updated based on the findings.

Harmonization: to avoid the current broad variety in approaches, methodologies, reference values and background material, procedures for assessments, risk analyses, criteria, methods for analysis and to harmonize them according to the existing international accepted criteria and standards. Experts need to be trained as a follow-up in using them.

Modeling: to enhance the broader use of (internationally standardized) dispersion models for exposure assessments and to train the experts in using them. It will facilitate an efficient, effective and result oriented use of them, particularly in cases where there is an urgent need, such as during an actual industrial accident.

(Mobile) equipment/capacity: to examine and mapping within the countries what kind of (mobile) laboratory capacities are available and to map the need for specific capabilities and capacities. Based on that, it is recommended that organizations collaborate to 'join forces', to analyze the needed variety of hazardous components. The collaboration could then be formalized through agreements.

Trainings: there is a strong need for training the experts who need to be available in crisis situations. The trainings should focus on the execution of contingency plans and the roles and responsibilities of the different specialized experts (health, environment and communication) who need to be operational in the response phases of an accident – also in a cross-border perspective.

Methodologies and standards: a continuously updated and well-maintained overview of the industrial activities with potential risks for accidents is essential for being prepared in case an accident, unfortunately, occurs. In addition, a well maintained sound and updated database with information on hazards and risks is an important tool for this. Further, a harmonized, well-functioning and standardized framework for risk and impact and /or exposure assessment should be developed in connection with existing international standards.

Network of experts: a 24/7 roster of experts in a variety of areas of expertise should be developed at the national, regional and local level. They play an essential role in executing risk and exposure assessments and in providing information to decision makers who decide about the measures that should be taken to mitigate the effects and impact of an industrial accident.

Data collection and monitoring: harmonized (and internationally adjusted) methods for data collection, analysis and methods for risk assessments related to internationally agreed reference values need to be developed and/or introduced in the countries for being able to prepare prognoses on acute, short and long-term effects and impacts. This, to avoid wrong decisions and measures that are based on incomplete assessments or with reference to the wrong background values that are not (legally) applicable for a specific country.

Mapping hazardous activities and sensitive objects: it is essential that responsible authorities map the types of industries, including the existence, type and stock of chemicals. Also the existence and location of so-called sensitive objects, such as hospitals, schools etc. need to be included in these maps. In cases of an industrial accident it is the key to be aware of them and to act proportionally. Geographic Information Systems (GIS) are important tools in this regard. A list of installations and facilities that work with hazardous substances and the measures they take to prevent the occurring incidents and to plot such information on geographical maps, including the zones where measures should be taken related to specific incident scenario's is strongly recommended.

Information collection and information sharing: trainings should be developed for experts and decision makers in the command and control structure for transmitting and receiving information in 'understandable' language in the phases of the crisis management structure. It is also recommended to include industries' storage and production information on hazardous substances in the contingency plans. It is recommended that in situations where that's not the case the authorities should make it compulsory to include it through legislation and permits.

Command and control structure and communication: it is recommended to review the command and control structure, the roles and responsibilities of authorities and to see if the current structure is still valid and does comply with the organization of crisis management at all levels, including the communication mechanisms. This structure should be trained frequently including the communication aspects. If needed the plans should be adjusted. Special attention needs to be given to communicate about the (impact) of the accident to the public. Communication officers need to be skilled and trained in how to deliver an honest and clear message as a non-expert to the critical public.

Expert network and stakeholders: a network analysis of national, regional and local experts is strongly recommended. They can play important roles in all phases of the preparedness and response to industrial accidents. The whole expert area related to the protection of human health and the environment in cases of an impact or a threat of an industrial accident needs to be covered in this mapping.

Involvement of international organizations: the follow-up on the recommendations is the responsibility of the authorities in the respective countries. However, to conduct several recommendations, international adjustment,

harmonization and development is needed. It is therefore important to connect and to cooperate with responsible international partners like the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), the World Health Organization (WHO), the European Commission and other strategic stakeholders. It is recommended to discuss plans with these organizations to explore opportunities for collaboration and to avoid duplication of the development of guidance materials, instruments, checklists, methodologies etc.

Way forward. The results of the survey have been shared with the respective countries and their organizations, as well with the relevant international organizations. At the country and organization level it was recommended to make a (multi-year) plan how to follow-up on the outcome of this project. The results have been shared as well with the relevant international organizations with signposting where they in particular can play a role in assisting countries and their authorities through a variety of support (expertise, coordination, financial, online facilities etc.).

Opportunities for the Republic of Moldova. The results of the survey are a rich source for the organizations in Moldova who have a responsibility in the preparation and response in the event of (industrial) accidents. The results provide direction to further improve the current structure and show that an effective preparation and response only can work if the knowledge of the involved officials and the cooperation between the key-organizations is at the adequate level and swiftly available as well. It also indicates that for being effective and efficient, the crisis management structure needs to be in place with a clear allocation of roles and responsibilities which are well trained and practiced. An integrated approach of areas of expertise is necessary in the phases of preparedness and response. To achieve this situation, a detailed insight in the current situation, a description of the desired situation and a clear program on how to achieve this are needed. This program should be drawn up by the parties concerned and be approved for implementation by the government through the responsible minister. Political back-up for such a program is of utmost importance. To execute the program, a program manager should be appointed and finances need to be allocated. The implementation of the program, including the development and integration of the necessary knowledge needs to be embedded in the structure in Moldova in a robust and sustainable way. Evaluations and a maintenance program should be part of the program. An integrated approach with a sound cooperation between existing key-organizations with their existing capacities and capabilities and a solid management of knowledge on hazard and crisis management will maximize the execution of Moldova's responsibilities to be prepared to effectively and efficiently perform at (industrial accidents) all levels within the Moldovan administration.

BIBLIOGRAPHY

1. Dijkens C. The role of Compliance Monitoring in Industrial Accidents. Proceedings of the 9th International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, 2011, 347 p.
2. Stirbu S., Dijkens C. Report workshop on 'Risk assessment of Industrial Accidents and Enforcement of Cross-Border Obligations (RIECO)', 2013, 1 – 11p.

ÎNTRERINDERE DOMINANTĂ ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII ECONOMIEI

Leonid BOAGHI,
magistru, Academia de Administrare Publică

Ludmila FULGA,
magistru, Academia de Administrare Publică

Andrei BLANOVSCI,
*doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article are presented the characteristics of the dominant businesses in relation to national economies, displaying their effects on the current economic system and also about how to show the economic power of these dominant undertakings. Given the globalization phenomenon in contemporary society, the dominant undertakings such as corporations, multinationals and holding companies tend to gain hegemony within the economy of the states as well as in the global economic system.

Indiferent de modalitățile de organizare și tipurile de activitate, întreprinderile contemporane se împart în întreprinderi dominante și întreprinderi dominate. Să vedem prin ce se deosebesc acestea.

Conceptul de **întreprindere dominantă** a fost introdus în știința economică pentru prima dată de vestitul economist francez *Francois Perroux* (1903-1987) în lucrarea sa „*Economia secolului XX.*” Ulterior, definiția de întreprindere dominantă a fost completată de economistul *R. Vernon* în 1966, acesta abordând conceptul de *corporație*. [2]

Spre deosebire de alți autori, *Fr. Perroux* afirma că activitatea întreprinderilor contemporane se bazează nu pe relații de egalitate, ci pe cele de inegalitate, ele fiind datorate diferențelor în dimensiunile producției și capitalului utilizat, gradului diferit de informare a partenerilor, apartenenței la diferite sectoare de activitate. Baza principală a acestei inegalități o constituie existența întreprinderilor dominante, adică a corporațiilor, a concernelor transnaționale și dominate, care permite obținerea anumitor avantaje economice. [1]

Întreprinderile contemporane pot să se influențeze reciproc, să exercite puterea uneia asupra altora. O astfel de influență apare atunci când se manifestă inegalitatea economică dintre întreprinderi și când ele încep să controleze piața produselor, ceea ce le oferă posibilitatea să modifice sau să adapteze nu numai cantitatea produselor în funcție de cerere și ofertă, ci și prețul. O astfel de situație este reflectată și în lucrările lui *Klaus Werner* și *Hans Weiss*. [5]

Fenomenul dominației influențează nu numai cantitatea produselor prezentate pe piață și prețul. Practic, toți parametrii vieții economice sunt afectați de relațiile de putere dominantă: distribuția, factorii de producție, înzestrarea tehnică, acumularea ș. a. De regulă, dominante se consideră întreprinderile de dimensiuni mari – *corporații, holdinguri, concerne*.

Cum se manifestă **puterea economică a întreprinderilor dominante** în condițiile contemporane? În primul rând, prin controlul nivelului producției, cantităților, calității și sortimentelor.

În al doilea rând, prin dimensiunea și ponderea întreprinderii pe piață. Cu cât o întreprindere are o pondere mai mare pe piața unui produs sau serviciu cu atât mai mult ea impune condiții, mai ales atunci când există puternice bariere de intrare pe piața produsului respectiv pentru alte întreprinderi, deci dominantele devin monopoluri care dețin puterea de influență asupra întreprinderilor mici și mijlocii, care constituie baza economiei naționale a țării. În atare situație putem vorbi despre un conflict voalat al corporațiilor dominante cu întreprinderile micro- mici și mijlocii dominate. [3]

În al treilea rând, prin puterea de negociere și prin puterea de transformare a mediului înconjurător. Acestea pot fi asigurate nu atât prin mărirea întreprinderii cât, mai ales, prin noutatea și calitatea produsului, prin avantajele oferite clienților în ce privește prețul și serviciile postvânzare.

În al patrulea rând, prin rețeaua de comunicații în care se află întreprinderea, de locul și natura activității în ansamblul economiei naționale. În acest context există întreprinderi motrice, care exercită acțiuni asupra altor întreprinderi ce le modifică dimensiunea și rata de creștere, structurile și tipurile de organizare și gestionare. Întreprinderile motrice acționează și favorizează creșterea economică prin fluxul de mărfuri oferite și cerute pe piață, prin fluxul de investiții și prin inovațiile induse. Însă există și partea cealaltă a medaliei – retragerea întreprinderilor dominate din economia națională lasă o adevărată gaură neagră în ea (*cazul Nokia din România*) sau aceleași investiții masive care se fac în agricultură sau alte domenii, care aduc un profit considerabil este scos din circuitul financiar al economiei naționale a statelor. Ba mai mult, corporațiile ar putea să-și extindă și mai mult puterile prin potențialul acord TAFTA. [5]

Întreprinderile dominante folosesc două instrumente tipice de influență: *a) informația și b) constrângerile*.

Informația, luată în sens larg, desemnează toate cunoștințele pe care le poate încorpora un proiect sau un plan al unei unități economice. Într-o economie contemporană de piață întreprinderea nu se mai poate baza pe singura informație pe care o poate da prețul. Informația a devenit o componentă destul de complexă cuprinzând toate aspectele ce pot asigura legătura întreprinderii cu piața, în prezent și în viitor. Folosirea informației, ca instrument de dominație, derivă tocmai din inegalitatea întreprinderilor în ce privește capacitatea lor de a forma, de a transmite informația.

Constrângerile se referă la posibilitățile naturale, sociale, economice și politice de care dispun întreprinderile mari de a le oferi în realizarea unor obiective în cadrul concurenței imperfecte. Efectele produse de o întreprindere dominantă asupra altor întreprinderi pot fi clasificate după mai multe criterii. După natura lor, ele pot fi economice, sociale și politice. După modul de producție, acestea sunt *directe* și *indirecte*. După sfera de cuprindere, există influențe asupra anumitor unități, unor sectoare, domenii ori asupra economiei în ansamblu. După intensitate, dominația poate fi de influență de conducere, de dominație parțială și de dominație totală.

Datorită procesului de concentrare și specializare a producției, se formează și se adâncesc asimetriile dintre întreprinderi și grupul de întreprinderi. Deciziile întreprinderilor mari pot afecta direct și semnificativ întreprinderile mici și cele mijlocii în procesul de activitate a acestora.

În economiile dezvoltate, puternic monetizate, se creează o însemnată interdependență asimetrică între bănci și marile întreprinderi aplicată prin controlul strategic exercitat de primele. În condițiile noilor relații, băncile comerciale

dispun de influență remarcabilă, bazată pe posibilitatea lor de a acorda sau de a refuza credite, de a finanța investiții etc. Pe bază de garanții, punându-le pe acestea, adeseori, în situația de a dicta și a planifica activitatea întreprinderilor debitoare. [2]

Există, cel puțin, trei **surse din care derivă puterea de influență** a instituțiilor bancare în calitatea lor de dirijori de capital:

a) *capitalul de împrumut*, care are un caracter fluid, el și este o marfă aproape universală, putând fi folosit la substituția tuturor resurselor cât de rare ar fi ele;

b) *întreprinderile dominante* care au nevoie de credite mari apelează la bănci comerciale puternice care sunt în strânsă legătură, acestea înțelegându-se între ele să pună condiții viitorului debitor, chiar dacă, formal, ele nu constituie un monopol;

c) *împrumuturile* se fac ca atare, în situații de urgență și anume când întreprinderile dominante au nevoie de infuzii de capital pentru a evita falimentul, ceea ce face ca negociatorii să fie puși în situația de inegalitate, de subordonare.

Caracteristic pentru economia contemporană este faptul că elemente de dominație au loc numai în relațiile întreprinderilor mari cu cele mici și mijlocii, dar și în interiorul întreprinderii. În cadrul întreprinderii se disting elemente de *dominație externă* și *dominație internă*.

Dominația externă vizează relațiile întreprinderii cu mediul lor înconjurător. În această privință se disting două **categorii de relații de putere**:

a) *puterea pe piață*, manifestată prin capacitatea întreprinderii de a schimba în folosul său mecanismele pieței, prin predominarea și exploatarea constrângerilor, despre care s-a menționat. Puterea pe piață a întreprinderilor este legată de gradul de influență a acestora și se concretizează în raporturile lor cu consumatorii;

b) *puterea în afara pieței* reprezintă capacitatea întreprinderii de a acționa asupra structurilor sociale, politice și instituționale, schimbând înseși regulile de joc ale pieței în avantajul propriu. Constituind adevărate grupuri de presiune sau de influență, întreprinderile negociază cu autoritățile publice locale diferite probleme economice și sociale cum sunt taxele, construcțiile și amenajările de drumuri, locuințele ș. a., influențând deciziile. [2]

Așadar, relațiile de dominație realizate prin diferite metode de acțiune – *influență, impunere, subordonare* – reflectă tendința de extindere a inegalităților în sfera creării și desfacerii bunurilor materiale și imateriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Blanovschi Andrei. Doctrine economice. Chișinău, Editura Academiei de Administrare Publică, 2004, pag. 244.
2. Blanovschi Andrei. Economia națională. Chișinău, Editura Academiei de Administrare Publică, 2015, pag. 325.
3. David C. Korten. Corporațiile conduc lumea. Editura „Antet,” 1995, p. 416.
4. <http://www.huffingtonpost.com/lori-wallach/trade-deal-would-elevate_b_4143626.html>.
5. Klaus-Werner, Hans-Weiss. Noua carte neagră a firmelor de marcă. Editura „Aquila '93,” 2004, pag. 399.

TENDINȚE ACTUALE ALE SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Eleonora MOCANU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

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

SUMMARY

*The Moldovan public procurement system undergoes a series of transformations determined by efforts towards European integration, especially in light of commitments undertaken under the EU Association Agreement. These transformations are meant to ensure adequate transparency in the area, and facilitate access of European economic operators to the Moldovan public procurement market. One may reveal two prevailing current trends in this context, and namely continuing harmonization of the pertaining legal framework to the *acquis communautaire*, on the one hand, and digitization of the public procurement procedures, on the other. This article is briefly describing the main features of those trends.*

Sistemul de achiziții publice al Republicii Moldova trece la ora actuală printr-o serie de transformări determinate de eforturile de integrare europeană, în special datorită angajamentelor asumate prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Aceste transformări sunt menite să asigure o transparență adecvată în domeniu și o deschidere a pieței autohtone de achiziții publice pentru operatorii economici europeni. În acest context, pot fi clar remarcate două tendințe actuale predominante, și anume armonizarea graduală a cadrului legislativ relevant la acquis-ul comunitar, pe de o parte, și digitalizarea procedurilor din domeniul achizițiilor publice, pe de alta. Ne propunem, în cele ce urmează, să facem o trecere în revistă a principalelor manifestări ale acestor tendințe.

Armonizarea la acquis-ul comunitar. Cadrul legislativ al Republicii Moldova în domeniul achizițiilor publice a cunoscut deja o resetare prin adoptarea *Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice*, care a înlocuit *Legea achiziției de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile statului nr. 1166-XIII din 30 aprilie 1997*, deja destul de învechită la acea etapă. Deși noua legislație a împropătat substanțial sistemul de achiziții publice prin introducerea de proceduri noi (dialog competitiv, proceduri negociate, sisteme dinamice de achiziție sau licitație electronică), precum și a unor principii clare (transparența, eficiența folosirii banilor publici, tratamentul egal al operatorilor economici etc.), semnarea recentă a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană aduce cu sine necesitatea aprofundării nivelului de armonizare a legislației cu standardele și bunele practici europene.

Acordul de Asociere prevede o serie de angajamente pe care și le-a asumat Republica Moldova, în special, în ceea ce privește deschiderea pieței de achiziții publice față de operatorii economici europeni și asigurarea de condiții non-discriminatorii, competitive și transparente. În mod special, Acordul de Asociere menționează la art. 268 Directivele 2004/18/CE și 2004/17/CE care se așteaptă a fi încorporate în legislația moldovenească. Se poate spune că anumite prevederi ale Directivelor respective deja se regăsesc în Regulamentul privind achizițiile publice folosind procedura de negociere și Regulamentul privind realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv (ambele aprobate în octombrie 2013).

Au existat și eforturi anterioare de ajustare la unele rigori europene, cum ar fi excluderea marjei preferențiale, ce permitea favorizarea operatorilor autohtoni prin *Legea nr. 267 din 23 decembrie 2011*, precum și adoptarea *Vocabularului comun al achizițiilor publice*, prin *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 837 din 11 noiembrie 2011* – ca un sistem european unic de clasificare, care include denumirile de produse, lucrări sau servicii, care formează obiectul contractelor de achiziții. Având în vedere caracterul complex al actului de armonizare, care presupune o abordare graduală și simultană, acesta va rămâne încă mult timp o tendință întrucât rămân multe de realizat în sensul deschiderii reciproce a piețelor de achiziții publice ale Republicii Moldova și Uniunii Europene.

Digitalizarea procedurilor de achiziții. Odată cu renunțarea în 2007 la o serie de practici învechite ale domeniului achizițiilor publice (cum ar fi licitația în două etape sau licitația specială cu participarea limitată), au fost introduse prin noua Lege o serie de inovații tehnologice, cum ar fi posibilitatea publicării anunțurilor și comunicării cu ofertanții pe cale electronică, precum și implementarea unui sistem electronic de achiziții, care ar permite, de exemplu, efectuarea licitațiilor electronice sau prezentarea electronică a ofertelor.

Un rol aparte în digitalizarea procedurilor de achiziții publice îi revine *Sistemului informațional automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice.”* Acesta a fost lansat în 2008 și este menit să automatizeze procesul de achiziții în diferitele sale etape. Sistemul însă este, deocamdată, doar pilotat pe un număr restrâns de autorități și este actualizat încontinuu pe baza rezultatelor testării. În pofida deficiențelor, digitalizarea procedurilor de achiziții trebuie să rămână o prioritate incontestabilă, întrucât anume în așa mod se poate asigura, întâi de toate, transparența sistemului de achiziții și credibilitatea operatorilor economici față de acesta.

Ca o **concluzie**, armonizarea legislației la acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice și, respectiv, digitalizarea procedurilor de achiziții, vor contribui, în primul rând, la sporirea eficienței întregului sistem de achiziții publice autohton, precum și, inevitabil, la reducerea corupției, optimizarea costurilor publice, creșterea calității serviciilor, atragerea investițiilor și, nu în ultimul rând, la creșterea nivelului de trai al întregii populații.

BIBLIOGRAFIE

1. Eugene Stuart, Joseph Dalby. Legislația și politicile în domeniul achizițiilor publice: armonizarea legislației Republicii Moldova cu standardele UE. IBF International Consulting, 2010.
2. Secieru Angela. Creșterea eficienței sistemului de achiziții publice din Republica Moldova în contextul Acordului de liber schimb, aprofundat și comprehensiv. IDIS Viitorul, 2014.
3. Budianschi Dumitru ș. a. Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții. Expert-Grup, 2014
4. Raport de activitate. Agenția Achiziții Publice, Chișinău, 2014.

MANAGEMENTUL INTEGRAT AL CALITĂȚII SOLULUI

Leonid POPOV,
doctor în științe biologice,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Integrated management of soil resources and local community infrastructure on the Moldova Republic of can be resolved at the state level with strengthen the efforts of all participants from administrative, scientific and industrial sectors. The benefits of this action can be obtained by aggregation of factors and consequences that have or may be held as a result of regulatory decisions in order to create a favorable climate for management in the structure of local government, with optimal results for the development of national economy.

După reforma agrară din anii 1995-2000, agricultura Republicii Moldova a suferit schimbări mari. Ca urmare a privatizării în masă, mărimea și configurația terenurilor agricole în folosință la arabil s-a micșorat semnificativ în dimensiuni și variază de 1 la 4 ha. [2, 4, 8] Amplasarea incorectă a terenurilor din proprietatea privată au condus și continuă să provoace spălări imense ale solului și depozitarea acestuia la talpa versantului. Gospodăriile oamenilor și obiectivele infrastructurale din vecinătatea câmpurilor sunt nămolite, cauzându-se atât prejudicii morale cât și materiale. Totodată, aceste pierderi de sol arabil sporesc micșorarea productivității culturilor agricole, reduc eficiența muncii. Dauna cauzată economiei naționale în urma gestionării incorecte a resurselor de sol este colosală.

Pierderile anuale medii ponderate ale recoltei pe solurile degradate constituie:

- la arabil - 27 la sută;
- la plantații pomiviticoale - 30 la sută;
- la pășuni - 37 la sută.

În valoare bănească **aceste pierderi constituie 2,5 miliarde lei sau 200 milioane dolari SUA.** [1, 3, 6]

Fără îndoială, un asemenea management al resurselor de sol complică puternic gestionarea terenurilor, proiectarea și punerea în aplicare a măsurilor de protecție a solurilor împotriva degradărilor. Apar constrângeri pentru păstrarea fertilității solului și îmbunătățirea sesizabilă a potențialului productiv în domeniul agricol.

Astfel, managementul resurselor de sol în Republica Moldova a devenit o problemă ce poate fi rezolvată la nivel de stat cu consolidarea eforturilor tuturor participanților din sectoarele administrativ, științific și industrial.

În conformitate cu *Strategia Națională de dezvoltare durabilă a sectorului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015)*, [5] se pune sarcina de a majora suprafața de cultivare a culturilor agricole prin încadrarea suprafețelor în pantă cu grad major de înclinare, modernizarea sectorului agrar prin consolidarea exploatareilor agricole private și asigurarea științifică a procesului de modernizare. Cu toate acestea, pentru obținerea obiectivelor propuse în cadrul *Strategiei Naționale*, sunt necesare elaborarea și planificarea unei abordări a managementului integrat, a unui sistem agroecologic durabil și echilibrat în cadrul agriculturii de performanță. Indiscutabil, valoarea majoră o are analiza capacității ecologice a agrolandsaftului și structura biopotențialului acestuia.

*Laboratorul Combaterea Eroziunii Solului al Institutului de Pedologie, Agrochimie și Protecție a Solului „Nicolae Dîmo”, a elaborat și a testat tehnologii pentru diminuarea degradării calității solurilor, evaluarea, îmbunătățirea și planificarea acțiunilor pentru utilizarea eficientă a resurselor de sol și infrastructurale. Toate acțiunile și tehnologiile au impact pozitiv asupra mediului ambiant și socioeconomic al comunității locale. Ca rezultat al implementării tehnologiilor elaborate în comunitățile locale, a fost obținută micșorarea impactului hazardelor naturale, minimalizarea pierderilor de sol până la limita admisibilă de 2-10 t/ha/an. Exprimată în valoare bănească, **aplicarea tehnologiilor elaborate permite gestionarea resurselor de sol cu eficiență de 500-1200 lei/ha.** [3]*

În condițiile actuale, când Republica Moldova se află în plin proces de tranziție la economia de piață și integrare în comunitatea europeană, constituie o inițiativă firească a autorităților publice centrale de a acționa intens în vederea atragerii investițiilor internaționale [7]. Aceste obiective se întâlnesc și în *Strategia Națională de Dezvoltare: Moldova 2020*. Un prim nivel care necesită a fi atins în situația creată este cel al politicii manageriale integrate, în contextul evoluției economiei moderne și al relațiilor internaționale tot mai interdependente. În țările în curs de dezvoltare și, mai ales, în țările în tranziție, politica managerială presupune aplicarea consecutivă a reformelor și tehnologiilor benefice. Doar în așa fel vom reuși să sporim credibilitatea investițiilor și atractibilitatea comunităților locale pentru acestea.

Fiecare țară își propune obiective de dezvoltare economică și socială, cuprinse într-un cadru coerent de politici strategice, precum și structuri administrative sau proceduri pentru aplicarea lor. Respectiv, politica de management

al resurselor infrastructurale din localități, vizavi de politicile globale ale țării, necesită a fi proiectată și aplicată ca un tot unitar, coerent, fiecare componentă întărind-o pe cealaltă, pentru a atinge obiectivul de dezvoltare propus. Un asemenea sistem va reflecta condițiile specifice, valorile naționale, aspirațiile și obiectivele poporului, în condițiile evoluției economiei mondiale, ale comerțului internațional, ale posibilităților de finanțare și de investiții străine directe sau de portofoliu. [7]

În concluzie, putem menționa, că managementul resurselor de sol și al infrastructurii comunității locale în Republica Moldova poate fi rezolvat la nivel de stat cu consolidarea eforturilor tuturor participanților din sectoarele administrativ, științific și industrial în baza agregării factorilor și consecințelor ce au sau pot avea loc în urma aplicării deciziilor de reglementare în scopul creării unui climat managerial favorabil în structura administrației publice locale cu rezultate optime pentru dezvoltarea economiei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Andrieș S. Optimizarea regimurilor nutritive ale solurilor și productivitatea plantelor de cultură. Chișinău, 2007, p. 34-56.
2. Cadastrul funciar al Republicii Moldova. Chișinău, 2010, p. 840-860.
3. Cerbari V., Andrieș S., Popov L. Măsurile și tehnologii de combatere a eroziunii solului. Chișinău, „Pontos,” 2012, p. 46-52.
4. Krupenikov I. Consecințele biosfero-ecologice ale proceselor erozionale. Evaluarea fertilității solurilor erodate. // „Eroziunea solului,” Chișinău, „Pontos,” 2004, p. 72-85.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 282 din 11.03.2008 privind Strategia Națională de dezvoltare durabilă a sectorului agroindustrial al Republicii Moldova (2008-2015). // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-60 din 21.03.2008. [On-line]: <<http://www.maia.gov.md/doc.php?l=ro&idc=45&id=13487>> (vizitat la 18.01.2010).
6. Programul complex de valorificare a terenurilor degradate și sporirea fertilității solurilor, partea I, 2004, p. 11-15; p. 22-59.
7. Tofan Tatiana. Politici naționale de atragere a investițiilor străine. // Revista „Administrarea Publică”, Chișinău, 2013, p. 161-167.
8. Ursu A. Consecințele privatizării și principiul pedoecologic de consolidare a terenurilor agricole. // „Starea actuală, problemele utilizării și protejării solurilor,” lucrările conferinței științifico-practice, Chișinău, 2006, p. 133-139.

PARTICULARITĂȚILE SISTEMULUI DECIZIONAL ÎN S.A. „MOLDTELECOM”

Tatiana MARIAN,
master în științe economice

SUMMARY

A management decision, as a management tool and socio-human relationship, set in motion the company staff and make him to act in a certain way, because at the end of the establish period to achieve an economic result. The decision is taken by people and enforces by all people.

S.A. „Moldtelecom” este operatorul național de telecomunicații din Republica Moldova cu servicii și produse de cea mai înaltă calitate. Întreprinderea de Stat „Moldtelecom” a fost înființată în 1993 ca urmare a restructurării sectorului de telecomunicații din Republica Moldova. La 5 ianuarie 1999, Î.S. „Moldtelecom” a fost reorganizată în societate pe acțiuni, statul fiind fondator și unic acționar. [2]

În toți acești ani, S.A. „Moldtelecom” a depus eforturi considerabile pentru dezvoltarea și diversificarea pieței de telecomunicații. Depășind sfera sa tradițională de activitate - telefonie fixă și îndreptându-se spre piața de telefonie mobilă, „Moldtelecom” a lansat la 1 martie 2007 operatorul de comunicații mobile în standard CDMA 2000 – *Unité*.

Un alt serviciu bazat pe tehnologia CDMA și oferit de S.A. „Moldtelecom” este serviciul de telefonie fixă - *Amplus*, care are drept scop asigurarea accesului la serviciile de telecomunicații tuturor cetățenilor Republicii Moldova, indiferent de localitate. Compania „Moldtelecom,” preocupată de satisfacerea și îmbunătățirea serviciilor oferite

clienților săi, la 22 februarie 2010 a lansat un nou serviciu – *Televiziune digitală prin IP*, care vine să extindă portofoliul de servicii propuse clienților S.A. „Moldtelecom”, oferindu-le, astfel, posibilitatea de a se conecta la o nouă lume digitală, unde culorile, sunetul și detaliile sunt aproape perfecte. [90] Ulterior, la 1 aprilie 2010 a avut loc lansarea comercială a serviciului Internet mobil și transport date în rețeaua 3G/UMTS care deschide posibilități noi de comunicare și informare tuturor clienților Unité, indiferent de pachetul utilizat și amplasarea teritorială.

Combinăția perfectă de tehnologii moderne și management flexibil contribuie la asigurarea clienților cu servicii de cel mai înalt nivel. Implementarea serviciilor Internet și transport date, telefonie mobilă, televiziune digitală, IP telefonie, VideoTelefonie, cartele preplătite tête-à-tête, Numărul Verde, Allodin ș. a. sunt o dovadă în plus a intențiilor S.A. „Moldtelecom” de a promova și în continuare tot ce este actual și util, pentru a fi în pas cu cerințele pieței. [1]

Organele de conducere strategico-decizionale ale Societății sunt: Adunarea generală, Consiliul societății, organul executiv – Directorul general și Comisia de cenzori. Atribuțiile, responsabilitățile și competențele organismelor participative de management sunt evidențiate în Statutul Societății și Regulamentul de organizare și funcționare. Pentru personalul de management și de execuție, documentele ce consemnează sarcinile, competențele și responsabilitățile sunt fișele de post. [2]

O componentă majoră a managementului organizației S.A. „Moldtelecom”, rezultată direct din exercitarea proceselor de management, este sistemul decizional, concretizat în deciziile manageriale și mecanismele de fundamentare a acestora.

O decizie managerială, ca instrument managerial și relație social-umană, pune în mișcare personalul societății comerciale, obligându-l să se acționeze într-o anumită modalitate, pentru ca la termenul stabilit să obțină un rezultat economic. Decizia este luată de oameni și se transpune în viață tot de oameni. Ea reprezintă un act de voință, dublat de o angajare a personalității forului decizional, reprezentat printr-o persoană fiind managerul sau printr-un colectiv numit consiliul de administrație. Dacă la acestea adăugăm elementele de responsabilitate și cele de risc, obținem principalele laturi psihologice ale actului de decizie managerială. [4]

Luarea deciziilor este o parte a muncii tuturor managerilor. Un manager ia constant decizii când exercită funcțiile de planificare, organizare, motivare-antrenare, coordonare și control. Luarea deciziilor nu este o funcție separată, izolată a managementului, ci, mai curând, miezul comun al funcțiilor manageriale. [3, p. 36]

Managerii de la toate nivelurile organizației S.A. „Moldtelecom” sunt încadrați în luarea deciziilor. *Deciziile luate de managementul de vârf* și care privesc misiunea organizației, obiectivele generale și strategiile de realizare a lor, au impact asupra Societății în ansamblu.

Managerii de la nivelurile mijlocii, la rândul lor, își concentrează deciziile asupra implementării strategiilor și, de asemenea, asupra alocării resurselor și bugetului Companiei.

În sfârșit, *managerii la nivelul de jos* iau decizii ce privesc operațiile realizate zi de zi, de natură repetitivă în cea mai mare parte. Deciziile, situațiile decizionale și factorii implicați nu se manifestă în cadrul Organizației în mod aleatoriu, dimpotrivă, în cadrul întreprinderii ansamblul deciziilor adoptate și aplicate, structurate corespunzător sistemului de obiective urmărit și configurației ierarhiei manageriale alcătuiesc sistemul decizional.

Funcțiunile manageriale existente la nivelul Societății și plasarea lor pe niveluri ierarhice este următoarea: [4]

- nivelul 1 – Adunarea generală a acționarilor;
- nivelul 2 – Consiliul de administrație;
- nivelul 3 – Directorul general;
- nivelul 4 – directorii executivi;
- nivelul 5 – șefii compartimentelor funcționale;
- nivelul 6 – șefii serviciilor;
- nivelul 7 – specialiștii.

Pentru creșterea calității procesului decizional se poate proiecta derularea proceselor decizionale strategice conform unor mecanisme metodologice adecvate, structurate pe mai multe etape:

- a) definirea problemei decizionale;
- b) stabilirea obiectivelor și a criteriilor decizionale;
- c) stabilirea variantelor decizionale;
- d) alegerea variantei optime (deciderea);
- e) aplicarea deciziei;
- f) evaluarea deciziei.

Este neîndoielnic că, pentru a se putea rezolva într-un mod corespunzător toate problemele puse managerului sau a unui organ participativ de decizie, în scopul determinării soluției celei mai eficiente, procesul de informare-analiză-gândire ce se finalizează prin luarea unei decizii trebuie să se desfășoare într-o oarecare succesiune logică, rațională, respectarea acestei succesiuni oferind garanții apreciabile în privința calității deciziei luate. [4]

În concluzie, putem menționa că o componentă majoră a managementului organizației S.A. „Moldtelecom,” rezultată direct din exercitarea proceselor de management este sistemul decizional, concretizat în deciziile manageriale și mecanismele de fundamentare a acestora. Este evident faptul că de calitatea deciziilor adoptate responsabili sunt, în exclusivitate, managerii, iar de eficiența lor, răspunzători sunt, în cea mai mare parte, executanții, adică cei care inițiază acțiuni pentru aplicarea acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Bîrcă A. Managementul resurselor umane. Chișinău: A.S.E.M., 2005, p. 36.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la implementarea serviciilor de comunicații mobile celulare de generația a treia (3G), nr. 660 din 02.06.2008.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.06.2008, nr. 102/660.
3. Marinescu P. Elaborarea deciziei în instituțiile publice. Universitatea din București, 2003, p. 123.
4. Statutul S. A. „Moldtelecom,” Chișinău.

ATELIERUL nr. 5

IMPACTUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

IMPLEMENTAREA CLOUD COMPUTING ÎN E-GUVERNARE

Teodora GHERMAN,
doctor în pedagogie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The 2020 Europe Strategy launched by the European Commission, refers to the creation of a low carbon emission economy, achievement of a high employment, sustainable growth based of efficient management of our resources and large scale innovation.

One of the Europe 2020 Strategy initiatives is the Digital European Agenda, which determines the role reserved for the informational and communication technologies utilization in the achievement of Europe's goals for 2020. A ground breaking impact is attributed to cloud computing, which is comparable to the effect electrical and transportation infrastructure had a century ago. Large scale application and efficient utilization of cloud computing technologies will allow governments to take on the fundamental challenges which they now face and offer their citizens a better quality of life, through easy access to digital services.

Cloud Computing este o nouă paradigmă în domeniul științei calculatoarelor, care vine să schimbe modul de executare a aplicațiilor online direct în Internet, prin tehnologii de virtualizare pentru gestionarea și utilizarea resurselor de susținere prin aprovizionare automată, reimaging, reechilibrarea sarcinilor de lucru, prin cereri sistematice de modificare și o platformă dinamică, sigură și flexibilă.

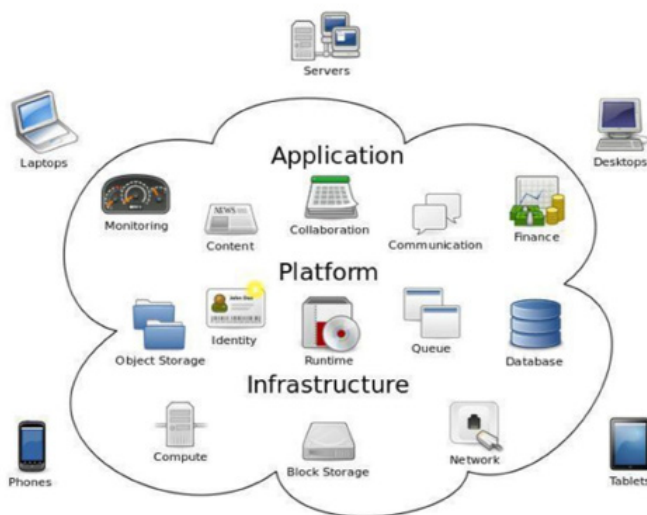


Fig. 1. Diagrama conceptuală a Cloud Computing-ului.

Resursele, fie că este menționat un server virtual sau careva aplicații sunt aduse din Internet direct pe calculatorul (PC, notebook, iPad, mobile etc.) utilizatorului la cerere (*on demand*). Deci conceptul *Cloud Computing*, relativ nou și de actualitate din domeniul informaticii (în engl., *Computer Science*), implică servicii de închiriere a unor capacități virtuale de procesare și stocare a resurselor *hardware* și *software* virtuale pe care utilizatorul le poate accesa online. Aplicațiile rulează în altă parte decât pe serverele și stațiile utilizatorului, acesta accesându-le și stocând datele de la distanță. *Cloud Computing* este „un model de servicii de acces prin Internet la sisteme distribuite ale resurselor de calcul configurabile la cerere (servere, stocare de date, aplicații și servicii) care pot fi puse rapid la dispoziție cu eforturi minime de management și intervenție din partea clientului și a furnizorului.” [2]

Serviciile *Cloud* pot fi închiriate în funcție de capacitatea de procesare a datelor (capacitatea de calcul), capacitatea de stocare necesară, banda de transfer a datelor și diversitatea canalelor de acces. De regulă, utilizatorul nu este interesat de aspecte legate de locația fizică a resurselor, întreținerea acestora sau managementul centrului de date.

Reprezentând un ansamblu distribuit de servicii de calcul, aplicații, acces la informații și stocare de date, *Cloud Computing* folosește noi metode de oferire și consumare a serviciilor IT în Internet, servicii care pot fi dimensionate dinamic și care includ resurse virtualizate, precum și plasarea tuturor resurselor disponibile în Internet, și partajarea acestora (*software*-lui și datelor/informațiilor) între utilizatori complet independenți unii de alții. *Cloud Computing*-ul permite angajaților din țări diferite să comunice direct prin telefon, prin utilizarea unui program de recunoaștere a vocii și a unui program care să permită traducerea dintr-o limbă în alta.

Scurt istoric. La finele anului 1969, Leonard Kleinrock, cercetător științific al Agenției Advanced Research Projects (ARPANET), echipa căruia a creat proiectul de rețea Internet, declara: „[...] Rețelele de calculatoare sunt încă în fază incipientă, dar pe măsură ce vor crește și vor deveni mai complexe, vom asista, probabil, la răspândirea „utilităților de calculator” care, la fel ca și energia electrică și utilitățile de telefonie, vor deservi case individuale și birouri ale companiilor din întreaga țară.” [6] Această viziune de asigurarea accesului la servicii ale rețelei de calculatoare anticipă transformările masive ale întregii „*Computing industry*” a secolului al XXI-lea. Serviciile rețelor de calcul sunt disponibile la cerere, ca multe alte utilități și servicii comunale disponibile în zilele noastre. În mod similar, utilizatorii de servicii de calcul (consumatorii) trebuie să plătească furnizorii doar pentru serviciile accesate.

Dezvoltarea conceptului de *Cloud Computing* continuă prin apariția la finele anilor '80 ai secolului trecut a conceptelor de *Cluster Computing* și *Grid Computing*.

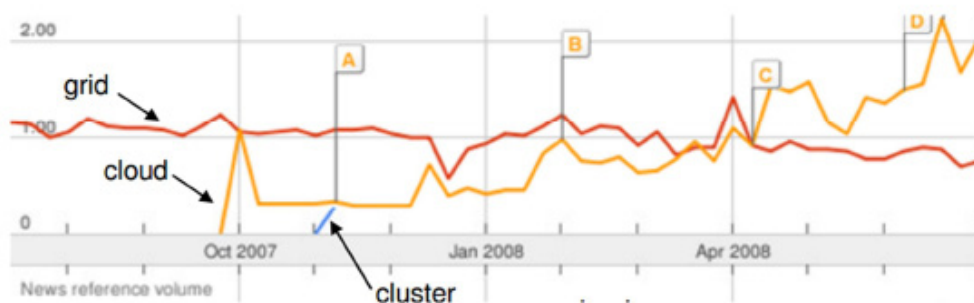


Fig. 2. Cluster Computing, Grid Computing și Cloud Computing. [7]

Cluster Computing a avut o dezvoltare relativ scurtă, conceptul fiind preluat de *Grid* și de *Cloud Computing*.

Grid Computing a fost implementat, mai ales, în domeniul cercetării, când a apărut necesitatea unui număr mare de sisteme paralele de calcul pentru rezolvarea unei singure probleme. În UE, instituții de cercetare și universități au fost conectate prin rețelele optice într-un computing grid pentru ca resursele să fie partajate și scalate pentru calcule științifice complexe.

Cu toate că *Grid Computing* asigură un mediu virtual de resurse de calcul, acest concept diferă totuși de **Cloud Computing** - concept dezvoltat mai târziu.

Pe când conceptul *Grid Computing* se referă, în special, la dedicarea câtorva calculatoare pentru soluționarea unei singure probleme sau pentru rularea unei anumite aplicații, *Cloud Computing*-ul însă se referă la utilizarea mai multor resurse, inclusiv resurse virtuale, pentru asigurarea unui serviciu unitar către utilizatorul final.

De regulă *Grid Computing*-ul este un grup (în engl., *cluster*) de servere care oferă posibilitatea rezolvării distribuite a unei probleme complexe. „[...] O sarcină mare poate fi divizată în sarcini mai mici pentru a rula în paralel. [2, p. 7] Din această perspectivă, *Grid Computing*-ul poate fi vizualizat ca un server virtual (fig. 3).

Ultimul deceniu al secolului al XX-lea aduce cu sine extinderea virtualizării depășind capacitatea serverelor virtuale spre niveluri mai înalte de abstractizare. Apare conceptul de platformă virtuală care oferă posibilitatea de stocare a datelor și resurselor în rețea dezvoltându-se către aplicațiile virtuale, care nu se mai bazează pe o infrastructură specifică. Puterea de calcul existentă a oferit clusterelor drept platforme virtuale de calcul pentru modele noi de business.

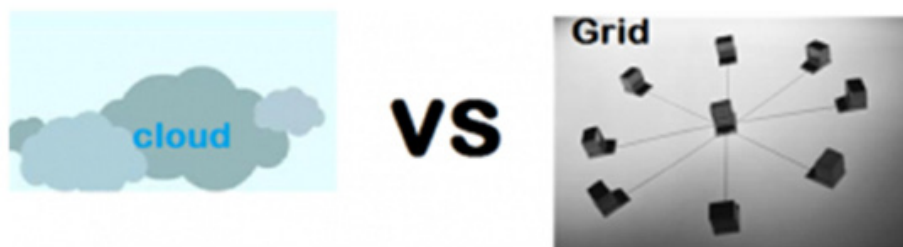


Fig. 3. Cloud Computing vis-a-vis de Grid Computing. [7]

Pentru executarea sarcinilor de lucru mediul *cloud* pune la dispoziție resurse extinse *software* și *hardware*, precum servere, stocare, rețea, aplicații și procese. Mai mult decât atât, *Cloud Computing*-ul poate asigura și susține atât un *Grid Computing* cât și medii *non-grid*, precum arhitectura *Web three-tier* care rulează aplicațiile *Web static*, *Web 2.0* sau *Web 3.0*.

Tipuri de *cloud*. Referitor la partajarea resurselor deosebit următoarele tipuri de *cloud*: *public cloud*, *community cloud*, *private cloud* și *hybrid cloud*.

Public cloud oferă servicii publice. Presupune existența unui terț care să furnizeze fizic infrastructura *cloud*. *Cloud*-urile care expun serviciile clienților, afacerilor și consumatorilor pe Internet sunt *cloud*-uri publice. Infrastructura acestora este deschisă utilizării de către publicul larg în scopuri academice sau guvernamentale și poate fi deținută, configurată și utilizată de organizația respectivă sau de terți, ori combinații ale celor două variante.

Community cloud oferă servicii comunitare, infrastructura acestora este utilizată de entități diferite ce împărtășesc o parte din scopuri. Poate fi exemplul serviciilor de urgență – poliția, pompierii, ambulanța.

Spre deosebire de acestea *cloud*-urile private sunt mai securizate, deoarece sunt utilizate în cadrul companiilor protejate de *firewall*-uri.

Hybrid cloud oferă servicii mixte – infrastructura acestuia este o combinație de servicii private, comunitare și publice care își păstrează caracterul unitar, dar sunt unite printr-o tehnologie ce asigură portabilitatea informațiilor și a aplicațiilor *software* utilizate.

Regulamentul privind utilizarea și administrarea eficientă a platformei tehnologice guvernamentale comune (*MCloud*):

- stabilește modul de utilizare și administrare a platformei tehnologice guvernamentale comune *MCloud* (în continuare – platforma *MCloud*);

- determină atribuțiile participanților la procesul de utilizare și administrare a platformei *MCloud*.

Categoriile de funcționalități ale serviciilor de *Cloud Computing*. Modelul „*software* ca serviciu” (*SaaS*) a sporit nivelul de virtualizare până la nivelul de aplicație, cu un model de business de tarification nu prin resursele consumate, ci prin valoarea aplicației pentru abonați. Este un model emergent prin care utilizatorii pot avea acces la aplicațiile lor de oriunde, în orice moment, prin dispozitivele lor conectate. Aceste aplicații rezidă în centre de date masiv scalabile în care resursele de calcul pot fi furnizate în mod dinamic.

Software as a Service (*SaaS*) reprezintă un mod de implementare al unei soluții *software* prin intermediul căruia se oferă acces de la distanță la un set de aplicații. Soluțiile *SaaS* reprezintă o alternativă practică pentru toate categoriile de întreprinderi, de la mici și mijlocii până la companiile cu mii de angajați. Acest tip de serviciu poate fi foarte ușor adoptat de către companii, deoarece nu necesită întreținere și investiții în *hardware* și personal suplimentar.

Infrastructure as a Service (*IaaS*) este un ansamblu de componente *hardware* (servere, medii de stocare, rețele etc.) împreună cu anumite componente *software* (sisteme de operare, virtualizare, clusterizare etc.) ce sunt oferite utilizatorilor. Acest model oferă un stadiu intermediar ce se folosește pentru cereri volatile, nu se folosește atunci când se cer multe standarde. În acest caz, clientul are posibilitatea să acceseze și să configureze conform necesităților resursele de calcul puse la dispoziție de infrastructura *cloud*. Poate instala orice tip de *software*, inclusiv sisteme de operare. De asemenea, poate configura în anumite limite resursele de rețea alocate – *firewall*-uri, filtre *spam* etc.

Platform as a Service (*PaaS*) – mediile pentru dezvoltarea și implementarea aplicațiilor informatice sunt oferite dezvoltatorilor.

În general, soluțiile *cloud* sunt grupate în trei categorii mari și anume - *SaaS*, *PaaS* și *IaaS*. *SaaS* este un acronim pentru *Software-as-a-Service* (*software* ca serviciu). Soluțiile *SaaS* oferă aplicații *software* prin *Cloud Computing*.

MCloud. *Cloud Computing*-ul *MCloud* este o platformă tehnologică stabilă, flexibilă, scalabilă, securizată și eficientă, care oferă posibilitatea optimizării operațiunilor guvernamentale prin reutilizarea datelor, interoperabilitate și consolidarea resurselor TI, dar și modernizarea serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitalizarea serviciilor.

Platforma tehnologică guvernamentală comună (*MCloud*) bazată pe tehnologia *Cloud Computing* a fost lansată la 14 februarie 2013.

Obiectivele platformei *MCloud* sunt: [3, p. 3]

- optimizarea procesului de mentenanță și administrare a infrastructurii TI în sectorul public;

- partajarea sistemelor și resurselor TI și maximalizarea utilizării lor la un cost mai redus;
- economisirea bugetului TI în sectorul public prin reducerea costului plătit pentru achiziționarea echipamentului hardware și a licențelor *software*;

- consolidarea și optimizarea centrelor de date în sectorul public.

MCloud oferă în prezent următoarele servicii instituțiilor guvernamentale:

- infrastructura ca serviciu (*IaaS*) – peste 70% din APC-uri;
- platforma ca serviciu (*PaaS*) – în jur de 57% din APC-uri;
- software ca serviciu (*SaaS*) – în jur de 34% din APC-uri.

Până în prezent 19 instituții, dintre care 18 din APC și Institutul de Neurologie Neurochirurgie, au migrat cu o parte din servicii în *MCloud*:

- Ministerul Sănătății;
- Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare;
- Ministerul Justiției;
- Ministerul Educației;
- Ministerul Apărării;
- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene;
- Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei;
- Ministerul Afacerilor Interne;
- Ministerul Mediului;
- Agenția Relații Funciare și Cadastru;
- Agenția pentru Dezvoltare Regională și Construcții;
- CNAM;
- CNAS;
- Serviciul Fiscal Principal de Stat etc.

Concluzii. *Cloud Computing* este o paradigmă nouă și promițătoare care permite companiilor să atingă capacități avansate de calcul prin intermediul Internetului, fără a fi însă nevoite să investească în infrastructură, cu eliminarea investițiilor costisitoare în aparatură și personal IT.

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman T. Inițiere în E-Guvernare. Suport de curs multimedia, 2014.
2. Ghid: Securitatea în Cloud. [On-line]: <www.cert-ro.eu/ecsm.php> (vizitat la 02.02.2015).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 128 din 20 februarie 2014 privind platforma tehnologică guvernamentală comună (*MCloud*).// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48, 25.02.2014, art. nr. 145.
4. Rajkumar Buyya, et all. Market-Oriented Cloud Computing: Vision, Hype, and Reality for Delivering IT Services as Computing Utilities.
5. Regulamentul privind utilizarea și administrarea eficientă a platformei tehnologice guvernamentale comune (*MCloud*).
6. L. Kleinrock. A vision for the Internet.// „ST Journal of Research,” no. 4-5, 2005.
7. <www.top500.org>.

COMPETENȚE ȘI FINALITĂȚI DE STUDII ÎN DEZVOLTAREA PERSONALULUI DIN ADMINISTRAREA PUBLICĂ

Inga ȚIȚHIEV,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the current context, when we tend to have competent and competitive specialists on both nationally and internationally level, especially in public administration, it is important that the studies should be transparent. Thus each of those who want to become masters in this field needs to know from the beginning what requirements are necessary to achieve and what results they can expect. So after graduation must be able to demonstrate the skills they have acquired during the study process. And to ensure the necessary transparency should be defined a set of skills and outcomes of the program.

Introducere. În contextul actual, când tindem să avem specialiști competenți și competitivi atât la nivel național cât și internațional, în special în administrarea publică, este deosebit de important ca procesul de studii să fie unul

transparent. Astfel, fiecare din cei ce urmează să devină masteranzi în domeniul respectiv trebuie să cunoască din start ce cerințe sunt necesare de a îndeplini și la ce rezultate se pot aștepta. Astfel încât la absolvire trebuie să poată demonstra competențele care le-au dobândit pe parcursul procesului de studiu. Iar pentru a asigura transparența necesară trebuie definit un set de competențe și finalități de studii ale programei de studii.

Competențe și finalități. În unele lucrări, termenul de competență [2] este utilizat în asociere cu *finalitățile de studii*. Aici vom aborda corelația între finalitățile de studii și competențe făcută în proiectul *Tunning* [3] (Ajustarea structurilor educaționale în Europa). *Competențele* reprezintă o combinație dinamică de cunoștințe, înțelegeri, iscusințe, aptitudini, abilități și atitudini. Promovarea și dezvoltarea competențelor constituie obiectul procesului de învățare și al programei de studii. *Finalitățile de studii* exprimă nivelul de competență atins de către studenți.

Relația între obiective, competențe și finalități [1] este arătată în fig. 1.



Fig. 1. Relațiile între obiective, competențe, finalități.

Finalitățile de studii încep, de obicei, cu cuvintele „*La finele acestui curs/modul studentul va fi capabil să...*” urmate de trei elemente:

- un verb activ (adesea urmat de un adverb asociat);
- un obiect corelat cu verbul (indică asupra a ceea ce studentul acționează);
- frază care indică contextul sau o condiție.

Pentru măsurarea nivelului de competență atins de studenți se recomandă corelarea sistemului de acordare a notelor cu o grilă, aceasta fiind utilă pentru identificarea domeniilor de îmbunătățire a performanțelor acestora. Afirmarea din finalitățile de studii trebuie să includă nivelul final al criteriilor de succes.

Finalități de studii în domeniul administrării publice. Astfel, în domeniul administrării publice vom formula câteva finalități ale programei de studii:

1. Studentul va fi capabil să poată face o analiză sistematică a conceptelor, interpretărilor teoretice și a metodelor de cercetare în domeniul administrării publice.
2. Studentul va fi capabil să aplice cunoștințele și aptitudinile dobândite pentru a lucra profesional în medii administrative locale și internaționale.
3. Studentul va demonstra abilități de *leadership* în contexte de lucru în administrarea publică și va asigura creșterea performanțelor echipelor cu care interacționează.
4. Studentul va demonstra capacitatea de a trata o problemă de cercetare prin identificarea și utilizarea surselor relevante și prezentarea rezultatelor adecvate.
5. Studentul va demonstra capacitatea de a răspunde prompt la problemele sociale prin sprijinirea principiilor democratice și asigurarea pluralismului de opinii în cadrul lucrului cu societatea civilă.

Concluzii. Asigurarea formării și dezvoltării unor competențe specifice domeniului administrării publice necesită formarea unor cadre profesionale capabile să selecteze strategii și metode de predare/învățare adecvate, metode de evaluare a nivelului competențelor atinse. Acest articol a avut drept scop acordarea sprijinului cadrelor în stabilirea corespondenței dintre competențe, finalități de studii, identificarea finalităților specifice domeniului respectiv, ceea ce ar asigura transparență programei de studii.

BIBLIOGRAFIE

1. Dumbrăveanu Roza, Papuc Ludmila, Huet Isabel, Grosu Mihai. Proiectarea curriculară în învățământul superior. Curs pentru cadrele didactice universitare. Ed. „Continental Grup,” 2011, 216 p.
2. Ardelean Aurel, Mândruț Octavian. Didactica formării competențelor. „Vasile Goldiș” University Press, Arad, 2012, 212 p.
3. Tuning Educational Structures in Europe. [On-line]: <<http://www.unideusto.org/tuningeu/>>.

ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕГИСТРЫ СОБСТВЕННОСТИ В БОЛГАРИИ И ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ И ОБЩЕСТВЕННОГО ИНТЕРЕСА

Милена КАРАДЖОВА,
Ph. D., главный ассистент,
Новый болгарский университет

SUMMARY

The paper presented the process of e-Government in Bulgaria in context of Cadastre and Property Registre Act and public and private Interest. Discuss the problems of Personal Data Protection, e-Document and e-Signature.

Конкретно при исследовании вопроса о создании и поддержке регистра недвижимости в электронном формате следовало бы указать на несколько базовых вопросов вообще о доступе и предъявлении документов электронным путем. Концепция развития электронного правительства зиждется на понимании, что посредством электронного управления (э-управления) «[...] обеспечивается гораздо более высокий уровень эффективности управления. Э-управление является средством всеобъемлющего повышения эффективности процессов в администрации и облегчения посредством использования э-услуг процессов при взаимодействии между администрацией, служащими, гражданами, бизнесом».¹ В отношении электронного управления как новой возможности предоставления различных возможностей для коммуникации между администрацией и гражданами, равно и как возможности администрации предоставлять услуги гражданам, в контексте регистра недвижимости следует сделать несколько уточнений, по сути дела относящихся и к остальным предоставляемым администрацией услугам.

В первую очередь, следует подчеркнуть, что в Болгарии законодательным путем выделены следующие группы информации: *общественная информация, классифицированная информация и персональные данные*. Конституция и закон² гарантируют гражданам доступ к общественной информации с тем, чтобы они могли формировать свою общественную позицию на основе полной, корректной и надежной информации. В этом смысле политические и общественные требования направлены на расширение возможностей для доступа к такого рода информации, причем ее распространение осуществляется преимущественно через Интернет. Хорошим примером из болгарской практики в этом отношении является требование размещения всех нормативных документов на правительственном Интернет-портале <*strategy.bg*> минимум за две недели до их обсуждения и принятия компетентным органом. Это делается с целью их обсуждения заинтересованными лицами и предоставления этими лицами замечаний, комментариев, предложений. Что касается, однако, информации, представляющей собой классифицированную информацию, как и персональных (личных) данных, то в этих случаях режим является ограничительным. Классифицированной является информация, по поводу которой принято считать, что ее предоставление общественности ущемило бы общественный интерес. Процедура и сроки засекречивания информации определяются *Законом о защите классифицированной информации*.³ Данные, представляющие собой персональные данные, обеспечивают право на неприкосновенность личной жизни. В Болгарии эти данные нормативно определены в *Зако́не о защите персональных данных*.⁴ Право собственности является основой, предпосылкой и гарантом реализации большинства прав человека. Именно поэтому доступ электронным путем к информации относительно носителя права собственности следует хорошо обдумать. Более того, кроме нормативных разграничений информации на общественную, классифицированную и личную, можно выделить еще одну группу информации, остающейся как бы в стороне от этого разделения информации. Эту информацию можно определить как *чувствительную информацию*. Речь идет о данных, фактах, обстоятельствах, не попадаю-

щих под защиту ни законодательства о классифицированной информации, ни законодательства о защите персональных данных. Предоставление чувствительной информации посредством интернет-пространства, однако, может иметь своим последствием серьезное нарушение личного или частного интереса.

Во-вторых, следует иметь в виду двойственную функцию документа в принципе. С одной стороны, документ обладает информационной стоимостью, т. е. он предоставляет информацию о содержащихся в нем фактах и обстоятельствах. С другой стороны, документ обладает доказательственной стоимостью, т. е. его содержание удостоверяет эти факты и обстоятельства. Информационная и доказательственная функции являются характеристиками не только бумажного, но и электронного документа. Как было указано выше, регистр недвижимости имеет целью дать публичность о носителе права собственности (информационная стоимость), с одной стороны, а с другой – вписывание имеет форму гарантии в отношении первого вписанного носителя права (доказательственная стоимость). Вопросы о предоставляемых им электронным путем удостоверениях соотносятся как с доказательственной, так и с информационной стоимостью удостоверения.

В этом контексте нужно указать, что при предоставлении публичной информации относительно данных, представляющих персональные данные, следует с большой осторожностью найти баланс между общественным и личным интересом. В отношении регистров недвижимости в бывших социалистических странах, способ, формы предоставления такой информации, равно и объем данных, которые будут представлены, требуют внимательного анализа пользы и рисков. Концепцию, что общественный интерес требует публичности информации и широких возможностей для доступа к информации любого вида, следует применять исключительно осторожно в отношении права собственности, являющего, согласно европейским нормативным традициям, основным правом человека.⁵ Бывшие социалистические страны поставлены перед вызовом, который не является характерным для стран, где частная собственность непреложно пользовалась статусом неприкосновенности в отношении публичных властей. Вызовом перед нормотворцем представляется все еще неясное понимание в отношении собственности – ее разграничение и на публичную, которая обязательно должна оставаться в патримониуме государства и муниципалитета, и на частную, являющуюся собственностью физических и юридических лиц. Вызов – это трудность для государства быстро создать адекватные нормативные рамки и административную способность, которые были бы адекватными недобросовестному поведению в отношении собственности, что является характерным для переходных периодов, особенно когда процессы трансформации собственности находятся в таком объеме. Со своей стороны, электронное управление – это вызов, требующий, кроме технических возможностей, нормативного профессионализма и административных способностей, зрелости общества для добросовестного использования предоставленной ему информации.

Проблемы разграничения личного и общественного интересов, равно и нахождение баланса между ними в контексте предоставляемой через Интернет информации, нельзя определить как проблемы только бывших социалистических стран. Трудность при оценке встречается и сама Европейская комиссия, что хорошо видно по казусу, вызванному требованием публикации в Интернете информации относительно предоставляемых землевладельцам субсидий. Казус был поставлен перед Судом Европейского союза в Люксембурге.⁶ Суд категорически отверг это административное решение, указывая на абсолютную недопустимость публикации информации такого рода по отношению к физическим лицам и на нарушение Комиссией в связи с этим требованием права на защиту персональных данных и права на неприкосновенность личной жизни.

Болгария не остается в стороне от мировых процессов при развитии электронного документа, электронной подписи и электронного управления. В 2001 г. был принят Закон об электронном документе и об электронной подписи⁷ (ЗЭДЭП), а в 2007 г. были приняты еще два закона – Закон об электронных коммуникациях⁸ (ЗЭК) и Закон об электронном управлении⁹ (ЗЭУ). В отношении регистра недвижимости прямое значение имеют ЗЭДЭП, дающий легальные дефиниции понятиям «электронный документ» и «электронная подпись», и ЗЭУ, определяющий своим предметом регламентирование «деятельности административных органов при работе с электронными документами, предоставления административных услуг электронным путем и обмена электронными документами между административными органами» (ст. 1, п. 1). Закон категорически исключает из своего поля применения работу с электронными документами, содержащими классифицированную информацию (ст. 1, п. 3 ЗЭУ). Такое ограничение однако не предусмотрено по отношению к информации, представляющей персональные данные – пропуск, который нельзя принять. Часть информации, содержащейся в регистре недвижимости, составляют персональные данные. В этом смысле его электронное развитие сопровождается множеством вопросов, а в отдельных частях – и критикой. Закон об электронном управлении вводит общее правило, что «поставщики электронных административных услуг обязаны собирать, обрабатывать и предоставлять персональные данные только в степени, необходимой для предоставления электронных услуг по смыслу этого закона» (ст. 16, п. 1). Собранные данные нельзя использовать в целях, отличных от вышеуказанных, за исключением случаев категорического согласия лица, к которому они относятся (ст. 16, п. 2). В этом смысле, с точки зрения права, возникает вопрос, в случае

отделения электронной подписи от электронного документа, как чисто технологически установить это согласие с тем, чтобы оно обладало правовой стоимостью.

Вписывание в регистр недвижимости как нормативно установленное требование имеет целью дать публичность актам для носителя права собственности на недвижимость. Вписыванию подлежит сам акт, а не сами права.¹⁰ Само по себе вписывание собственника в специальный регистр мотивировано требованием правовой безопасности. Таким образом, в качестве его первой цели можно указать на предоставление публичности относительно носителя вещного права. Другой целью вписывания является защита, предоставляемая им первому, вписавшему свое право в регистр. Он может противопоставить его каждому следующему. Здесь действует установленный еще в Римском праве принцип, что «первый по времени более силен по праву». Из этого вытекает и вторая цель вписывания – противопоставимость первого вписавшегося всем в отношении всех остальных. В начале XXI века болгарское правительство направило свои усилия на предоставление информации, содержащейся в регистрах недвижимости, преимущественно электронным путем. Ввиду настоящего исследования интерес представляют обе цели вписывания. Первая цель регистра недвижимости – публичность актов, связанных с правом собственности с точки зрения возможного способа представления этой информации посредством электронных средств, т. е. *информационная стоимость электронного документа*. Вторая цель регистра недвижимости – возможность для первого вписанного противопоставить свое право собственности всем остальным, ставит вопрос о *доказательственной силе электронного документа*.

В отношении регистра недвижимости в начале XXI века в Болгарии имели место существенные изменения.¹¹ В 2001 г. Совет Министров принял *Долгосрочную программу деятельности по созданию кадастра и регистра недвижимости*.¹² Вошедший в силу с 1 января 2001 г. *Закон о кадастре и регистре недвижимости*¹³ создает обязательную связь между кадастром и регистром недвижимости. *Кадастр* содержит данные о местоположении, границах и размерах недвижимости на территории Республики Болгария (ст. 2). *Регистр недвижимости* состоит из номера части объектов недвижимости и в него вписываются акты, которыми признается или осуществляется перевод права собственности (ст. 3). Кадастр и регистр недвижимости связаны между собой обоюдно связью на основе идентификатора недвижимости (ст. 6), причем для кадастра и регистра недвижимости создаются связанные между собой компьютерные информационные системы (ст. 7).

Проект «Кадастр и регистр недвижимости» является одним из трех проектов, финансируемых Всемирным банком. Проект стартовал в 2001 г. и в качестве его основной цели было указано желание улучшения «покрытия, полноты, точности и способности к гибкой реакции систем кадастра и регистра недвижимости».

Со своей стороны это способствует гарантии права собственности, надежности сделок, надежности при осуществлении ипотеки, решению споров о границах, проведению справедливой налоговой политики, проведению устройственных мероприятий – земельной реформы, укрупнения (комасация), регуляции, лесоустройства, инфраструктурного проектирования, страхования, статистических анализов и др.».¹⁴

В начале 2008 г. началось внедрение интегрированной информационной системы кадастра и регистра недвижимости (ИИСКРН). «One-Stop-Shor» (OSS) является этапом в разработке ИИСКРН. В результате выполнения этапа разработана софтверная программа «И-Кадастр», основной целью которой является обеспечение публичного доступа к данным и получение услуг из кадастра и регистра недвижимости через Интернет. Основанием является обстоятельство, что Закон о кадастре и регистре недвижимости гарантирует его публичность – любой может получить справку о вписываниях (устную или письменную) или удостоверение о вписанных/невписанных обстоятельствах (ст. 93, п. 1). Платформа, где можно получить доступ к данным: <<http://icadastre.bg>>. Для использования услуг, предоставляемых через И-Кадастр, необходимо провести регистрацию клиента, посредством которой Клиент получает логин и идентификационный пароль в И-Кадастре. Любой зарегистрированный потребитель получает уникальный клиентский номер в И-Кадастре /КНИК/. Регистрируясь, Клиент должен предоставить правильную, точную, актуальную и полную информацию о себе.¹⁵ Граждане и организации могут получить электронным путем копию кадастровой карты в графическом виде, копию карты в цифровом виде с данными о собственности, справки о номере части одного объекта недвижимости и др. Интересно, однако, можно ли определить эту информацию как «административную услугу» по смыслу Закона об электронном управлении. Согласно §1, п. 2 Закона об электронном управлении, административная услуга должна представлять законный интерес для физического или юридического лица. Из этого вытекает иная проблема при предоставлении информации электронным путем из регистра недвижимости – следует ли лицо, которое хочет получить информацию или удостоверение, обладать правовым интересом, для того, чтобы их получить. Настоящее законодательство, однако, не ставит подобного требования. Также актуальным представляется вопрос о том, как собственник может защитить себя от недобросовестного поведения, а в более широком смысле – как может защитить свое право на неприкосновенность личной жизни. Это вопрос, который все еще не получил своего законодательно-

го ответа. Его актуальность, однако, все больше дает о себе знать. В этой связи в январе 2015 г. Агентство по вписываниям ввело бесплатное SMS-оповещение относительно услуг, предоставляемых регистром недвижимости, благодаря которому собственник недвижимости уведомляется о любом поступившем запросе в связи с его недвижимостью. Этот факт доказывает, что свободный доступ к информации, находящейся в категории персональных данных или чувствительной информации, следует уточнить, прежде чем разместить в Интернет-пространстве и что личный интерес не должен стать заложником мантры о прочном преимуществе общественных интересов над личными.

Реализация электронного управления несомненно обладает множеством позитивных моментов. В качестве наиболее выраженных можно указать на снижение коррупции и облегчение процессов взаимодействия между администрацией, служащими, гражданами и бизнесом посредством использования э-услуг, предоставляемых администрацией. В то же время, одной из существенных проблем электронного управления остается защита персональных данных и неприкосновенность личной жизни. В этом отношении доступ к информации из регистра недвижимости со стороны любого гражданина нужно сопровождать четкими и конкретными ограничителями. В целом, нормативное устройство в Болгарии предусматривает свободу права на доступ к информации, содержащейся в книгах по вписыванию, только в тех случаях, когда она касается конкретных лиц, конкретных объектов недвижимости и за конкретный период времени.¹⁶ Это распоряжение, однако, очень широко по своему охвату и в целом могло бы привести к злоупотреблениям правом. В этом смысле было бы предпочтительнее ввести дополнительные ограничения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Стратегия развития электронного управления в Республике Болгария на 2014-2020 гг. [On-line]: <www.strategy.bg>.

² Закон о доступе к общественной информации, обн. ДВ 55/2000 г. (ДВ – „Държавен вестник“, в переводе, „Государственная газета“), с последующими изм. и допол. – ДВ 77/2010.

³ Закон о защите классифицированной информации, обн. ДВ 45/2003, последующими изм. и допол. – ДВ 14/2015.

⁴ Закон о защите персональных данных, обн. ДВ 1/2002, с последующими изм. и допол. – ДВ 15/2013.

⁵ Протокол 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

⁶ Решение – 19.11.2010 – С-92/09 и С-93/09.

⁷ Закон об электронном документе и об электронной подписи обн. ДВ 34/2001, с последующими изм. и допол. – ДВ 100/2010.

⁸ Закон об электронных коммуникациях, обн. ДВ 41/2007, с последующими изм. и допол. – ДВ 24/2015.

⁹ Закон об электронном управлении, обн. ДВ 46/2007, с последующими изм. и допол. – ДВ 40/2014.

¹⁰ В этом смысле см.: Джеров Ал., „Вещно право“, София, 2010, стр. 254; стр. 258.

¹¹ С начала XX века и до изменений, имевших место в социалистическом законодательстве, регистр недвижимости в Болгарии велся по двум критериям одновременно: по недвижимости и по имени собственника. Начиная с 1951 г., вписывание ведется только по имени собственника.

¹² <www.strategy.bg>.

¹³ Закон о кадастре и регистре недвижимости, обн. 34/2000, с последующими изм. и допол. – ДВ 98/2014.

¹⁴ <<http://www.icadastre.bg>>.

¹⁵ Общие условия для пользования услуг посредством удаленного доступа через интернет к данным в ИИСКРН.

¹⁶ Ст. 45 Правил о вписываниях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Джеров Ал., „Вещно право“, София, 2010.
2. Протокол 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.
3. Закон о доступе к общественной информации.
4. Закон о защите классифицированной информации.
5. Закон о защите персональных данных.
6. Закон о кадастре и регистре недвижимости.
7. Закон об электронном документе и об электронной подписи.
8. Закон об электронном управлении.
9. Закон об электронных коммуникациях.
10. Решение Европейского союза в Люксембурге, 9.11.2010. – С-92/09 и С-93/09.
11. Долгосрочная программа деятельности по созданию кадастра и регистра недвижимости.
12. Стратегия развития электронного управления в Республике Болгария 2014-2020 гг.
13. <www.strategy.bg>.
14. <www.icadastre.bg>.

PROBLEMS WITH TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION ON THE ROAD TO E-GOVERNANCE. THE CASE OF BULGARIAN ARCHIVE

Roumiana ATANASSOVA,
Ph. D.,¹ Lecturer at the New Bulgarian University

REZUMAT

Există o tendință globală de descoperire a mai multor informații despre administrația publică. Acest proces trebuie să ia în considerare unele probleme ce se referă la datele cu caracter personal, informații sensibile, drepturile de proprietate intelectuală și informațiile, care pot prejudicia persoanele terțe interesate. Pe de altă parte, apare întrebarea cu privire la momentul potrivit pentru aceste descoperiri – 10, 30, 80, 100 de ani?

Există o abordare diferită ce ține de transparența și accesul la informație în administrația publică. Arhiva Bulgară a ales modul conservator și acest articol va explica măsurile ce trebuie întreprinse pentru a face față problemelor referitoare la abordarea conservatoare.

Cuvinte-cheie: e-Arhivare, digitalizare, e-Guvernare.

Introduction. It is well known, that "smaller countries produce innovations in e-governance."² Bulgaria could not say that it is advanced in this area, but in the last years the Archive made efforts to close the gap.

The Archives State Agency³ (ASA), Sofia, Bulgaria is the state institution in the Republic of Bulgaria responsible for the implementation of the national policy on collecting, preserving, arranging and use of historical and cultural valuable archival records. ASA is established according to and operates under the National Archival Record's Act and carries out the state policy on the National Archival Records' management, on the functional, administrative and methodical leadership of the State Archives and has the responsibility for control over the archival services' activities of collection, preservation and use of the archival records. The ASA preserves approximately 81 linear meters archives and works with about 9000 record creators organisations.

The Bulgarian Archive started with digitisation projects and introduced Digital platforms and Information systems as well as joined the European Apex project to increase access to information, which is available in the National Archival Fund. It was also part of the Strategy for Digital preservation and Strategy for introduction of e-Archiving. For the purpose of digitization Rules for digitisation⁴ have been approved and all scanning followed strictly international standard with quality control of images.

Six digital platforms have been launched until 2014:⁵

- Soldiers died during the Balkan War 1912-1913 with possibility to find their place of dead;
- The protocols of the Politburo of the Central Committee of the Bulgarian Communist party 1944-1989;
- Police dossiers from the time before 1944 of well-known persons;
- Saving of Bulgarian Jewish community (available also in English);
- Photo Archives;
- The Communist Peoples Court dossiers.

The two information systems include:

- Bulgarian Archives Information System, which includes information for all archives in the National Archival Fund (still not completed for the archival unit level);⁶

- National Electronic register of Archives for very precious documents which are preserved in the National Archive and all other Archives within the country.⁷

Both systems have the ability to show digital image of documents, but during introductions phase the automatic appearance has been stopped because of the problems which relates to personal data, sensitive information, intellectual property rights and information, which may harm third party interests. On the other side is the question about the right time for opening when it comes to digital, not paper access – 10, 30, 80, 100 or more years?

In addition, Bulgaria is part of the European project Archives Portal Europe⁸ and contributed to it with archival descriptions and images. This paper will briefly explain the problems faced when opening the digital access to the Bulgarian National Archives.

Problems with personal data in digital documents. According to the National Archival Act there is free access to all the documents, which are in the National Archival Fund. When it comes to the same documents, the access on the digital platform has to take into account any personal information. That is why before their publication on the platform

personal data has been removed. This step delayed the project but it was the only guarantee for non-breach of the personal data. For Bulgarian legislation the availability of three names is already breach of the law for personal data protection, so one of the three names has been removed. On the other side, for some persons this does not make any sense, as they could be recognised by both names. Still, the removal of one of the three names complies with the legislation and that is what has been done with the documents on the digital platforms. Following this rule, the automatic appearance on the internet of the archival documents in the Bulgarian Archives Information System has been also cut out. Now, after their scan, documents could be preserved in the database in the original form, but if they have to appear on the public side, they will be checked for personal data and after dealing with any form of it, the document could be uploaded on the public site.

An example of the removal of the names could be seen in the protocols of the Politburo of the Central Committee of the Bulgarian Communist party 1944-1989.⁹

Sensitive information. Sensitive information could be any information in the documents, which is not to be released on the web because of different reasons. Sensitivity review is needed as documents on web could breach confidentiality undertakings, or if it contains personal material of a distressing nature such as medical records or mortuary photographs, because of information whose disclosure would breach national security, confidentiality or any other information that might cause trouble to the parties or persons concerned. In the case of Archives there was a need to remove for example information concerning health problems, which was included in the protocols of the Politburo of the Central Committee of the Bulgarian Communist party 1944-1989. Data protection policy is needed to be established as early as possible for all documents, created in the public administration in order to make their openness easier at the time of disclosure.

The experience with the digital platforms forced the Bulgarian Archives to deal with inappropriate disclosure issues at an early stage and so far there is no problem with sensitive information released.

Intellectual property rights. The issue of the intellectual property rights came when the project for Photo Archives started. The National Archive consulted the issue of the publication on the web of 40 000 photos and post cards with the Ministry of Culture and lawyers in order to assure that no intellectual property rights are breached. This platform is the first with the possibility for general public for crowdsourcing. The site is dynamic, can be enriched, changing and evolving with the addition of new archival content. There is an opportunity for active participation of users comment on the images, adding copies of your own pictures in different categories, recognize people and objects from the „unknown” part, providing information about them and extra tags.

Why there is a difference between the right time for digital and paper access? It is already well known that for documents in the archives there is a certain time for disclosure. Generally, as mentioned previously, all the documents already transferred to the archive are free for access. But, when it comes for internet access, certain problems need to be taken into account as it is perceived much more likely to cause problems than paper access. In fact, there is still no differentiation in Bulgaria for this access according to the norm, but the consultations with lawyers lead to careful consideration of this issue. The biggest problem again is with personal and sensitive information. Most of the documents transferred to the archive already complied with test, but for the funds of natural persons the question for time of disclosure has not been resolved. On the one side, the archive does not have any reason to keep documents, which will not be accessible for long period of time, on the other, the person donating the documents has the right to set the time for disclosure. This issue is generally agreed in the agreement between both parties.

Future steps for increased transparency and access to information. The National Archive is working on the e-services and e-archiving introduction in order to increase transparency and access to information.

E-service function introduction is developed under a project, funded by the Operational Programme Administrative Capacity 2007-2014, co-financed from the European Social Fund. All services, provided by the Archive will be available online after completion of this project, which is planned for October 2015.

E-archiving introduction as integral part of e-governance is planned for funding under the Operational Programme Better Governance 2020. For this reason, the Archive developed IT Strategy and e-Archiving Strategy. The development of both strategies took into account SWOT analyses, which was not only internal, but also external with the participation of representatives of the 9000 fund creators. It has also been based on the exchange of experience with the archives of Finland, Estonia, the Netherlands, Germany, the UK and Denmark.

The concept is based on the understanding that “fully transactional systems are better and that more citizen interaction equals improved service.”¹⁰ The plan is to develop common archival module for all fund creators in order to transfer documents to the archival information system. The system on the other side will be upgraded with the possibility to maintain the authenticity of documents for future reference following the principle of parsimonius preservati-on.¹¹ The concept for e-archiving, as approved in 2013 is available as part of the Methodological Guide of the Archives State Agency, published on the Agency website.¹² One of the biggest concerns still not resolved is the problem with the e-signature.

Conclusion. The global trend for open access to the public documents requires careful consideration of problems with personal data, sensitive information and other issues before continuing with the disclosure of documents. If this issues are taken into account earlier, it will be much easier later when the opening of the database starts.

NOTES

- ¹ <rumiatanassova@hotmail.com>.
- ² Rose Richard (2005). The Internet and Governance in a Global Context.// "Journal of Public Policy," vol. 25, no. 1 (Jan. - Apr., 2005), p. 1-3, CUP.
- ³ <<http://www.archives.government.bg/>>.
- ⁴ <http://www.archives.government.bg/methodological_code/modul_5.html>.
- ⁵ <<http://archives.bg/>>; <<http://www.archives.government.bg/search.php>>.
- ⁶ <<http://212.122.187.196:84/FundSearch.aspx>>.
- ⁷ <<http://nera.archives.government.bg/Pages/Default.aspx>>.
- ⁸ <<http://www.archivesportaleurope.net/home>>.
- ⁹ See ex. <<http://politburo.archives.bg/bg/2013-04-24-11-12-48/sekretnidokumenti/1944-1949/1775--54-15-1949->>.
- ¹⁰ David Coursey, Donald F. Norris (2008). Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment.// "Public Administration Review," May/June 2008.
- ¹¹ Gollins Tim. Putting Parsimonious Preservation into Practice. [On-line]: <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/parsimonious-preservation-in-practice.pdf>>.
- ¹² <http://www.archives.government.bg/methodological_code/modul_6.html>.

BIBLIOGRAPHY

1. David Coursey, Donald F. Norris (2008). Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment.// "Public Administration Review," May / June 2008.
2. Gollins Tim. Putting Parsimonious Preservation into Practice. [On-line]: <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/parsimonious-preservation-in-practice.pdf>>.
3. Rose Richard (2005). The Internet and Governance in a Global Context.// "Journal of Public Policy," vol. 25, no. 1 (Jan. - Apr., 2005), p. 1-3, CUP.

ROLUL ȘI IMPORTANȚA COMUNICĂRII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Eugenia CEBOTARU,
lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Institutions in our country, especially European ones, are developing online environment, the principles of e-communication. If we stick to the situation of our country, then we should mention that in some institutions, electronic communication is still in development, and in others it is widely used..

Astăzi, noi trăim într-un mediu informațional, având la îndemână acces la un volum foarte mare de informații, din diferite domenii sau părți ale lumii. Totuși accesul la informație nu asigură gestionarea informației corecte. Sigur, e bine să fii informat, dar e și mai important să poți să te implici într-un proces de comunicare, să faci față interacțiunii și să obții rezultatele scontate. Trebuie să fim conștienți de faptul că comunicarea este cheia oricărei relații.

Dacă ar fi să ne raportăm la noțiunea de comunicare, Dicționarul explicativ al limbii române definește cuvântul „comunicare” ca fiind similar cu „a face cunoscut,” „a da de știre,” „a informa,” „a spune.” Totuși noțiunea relevantă în cazul nostru ar fi „comunicarea - o interacțiune semiotică dintre două sau mai multe persoane”.

Astăzi, omul are la îndemână mai multe instrumente de comunicare, printre ele se numără și comunicarea electronică. Aceasta facilitează interacțiunea dintre oameni prin transmiterea rapidă de informații, totodată, permite și interacțiunea cu persoanele aflate la o mare distanță. Practic, vechile modalități de comunicare, cum ar fi *simpla scrisoare*, au fost înlocuite cu noile modalități, *scrisoarea electronică*, cunoscută ca *e-mail*.

Pentru început, să vedem ce este *comunicarea electronică* și prin ce se diferențiază aceasta de *comunicarea clasică*. Elementul diferențiator dintre aceste două tipuri de comunicare este modul prin care este transmis mesajul. Cunoaștem, că în mod tradițional comunicarea se face între *emițător* și *receptor* în mod direct, iar comunicarea electronică se poate realiza între *un emițător* și *mai mulți receptori* folosind diferite modalități electronice.

Comunicarea electronică este într-un continuu ritm de dezvoltare. Datorită dorinței de comunicare a omului, comunicarea electronică s-a dezvoltat de la simpla scrisoare, care ajungea cu greu la destinatar și uneori prea târziu, la scrisoarea electronică, cunoscută ca *e-mail*.

Pentru a transmite o scrisoare erau folosite diferite modalități, cum ar fi, de exemplu, solii, curierii, poștașii, avioanele, trenurile, corăbiile. Apoi au apărut telegraful și telefonul, însă aceste variante presupuneau costuri suplimentare și nu erau la îndemâna tuturor. Cu 44 de ani în urmă (în 1971) a apărut poșta electronică, iar Internet-ul a schimbat radical modul în care oamenii comunică între ei. Astăzi, majoritatea mesajelor se transmit utilizând rețeaua Internet.

Comunicarea electronică 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, comunicarea electronică se realizează cu ajutorul Internet-ului, dar și cu ajutorul altor mijloace tehnologice electronice, care pot veni în sprijinul procesului de comunicare, așa ca telefonul, calculatorul, *e-mail*-ul, faxul, mijloacele audio-video etc.

Dacă e să ne referim la comunicare în cadrul instituțiilor publice, atunci trebuie să remarcăm că acestea au folosit, de-a lungul vremii, toate canalele de comunicare posibile. Cu toate acestea, ultimul secol a fost dominat de comunicarea electronică, accesul la informații fiind un element esențial, în special la comunicarea interinstituțională.

Instituțiile din țara noastră, dar, mai ales, cele europene cunosc o dezvoltare a mediului on-line, a principiilor privind e-comunicarea. Dacă e să rămânem la situația țării noastre, atunci trebuie să menționăm că în unele instituții publice comunicarea electronică se află încă în proces de dezvoltare, iar în altele este utilizată pe scară largă.

Cu câțiva ani în urmă, implementarea comunicării electronice în administrarea publică era doar o idee, însă, în prezent, funcționarii publici au învățat să comunice într-un mod nou. Primii pași în implementarea conceptului de comunicare electronică au fost deja făcuți de către Guvernul Republicii Moldova.

Folosirea Internet-ului în comunicarea dintre stat și cetățeni reprezintă una dintre condițiile esențiale pentru dezvoltarea societății informaționale. Funcționarii din administrarea publică au și vor avea în continuare nevoie să integreze în munca administrativă și de birou tehnicile moderne de comunicare, în scopul creșterii calității serviciilor pe care le oferă cetățenilor.

Comunicarea electronică oferă nenumărate avantaje, începând cu 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 chioșcurile din cadrul birourilor administrațiilor locale și degrevarea funcționarilor publici de o serie de activități de rutină.

Prin introducerea e-comunicării în domeniul administrației publice s-a realizat o fluidizare a comunicării electronice între autoritățile administrative la diferite niveluri din țară și s-au redus considerabil cheltuielile de transmitere prin poștă a unor documente.

În condițiile realităților socioeconomice contemporane, ale sporirii și diversificării serviciilor publice destinate satisfacerii nevoilor cetățenilor, problemele comunicării tind să devină din ce în ce mai diversificate și mai variate.

Sistemul de comunicare necesită utilizarea unor forme variate de informare, precum și a unor metode de implicare a beneficiarilor finali, a cetățenilor, în utilizarea acestora, cu scopul de a provoca o serie de modificări ale mentalităților și obiceiurilor de comunicare cu partenerii publici.

Prin politica de comunicare practică, instituția urmărește promovarea activităților și serviciilor sale, dar și feedback-ul partenerilor sociali. Administrațiile publice trebuie să găsească de nenumărate ori metodele adecvate prin care, reinventându-se, să poată asigura implicarea interactivă a cetățenilor în luarea deciziilor.

Eficiența administrativă prin e-comunicare reprezintă un prim pas în procesul de implementare a unui sistem de politici publice la nivel național, prin introducerea de noi instrumente suport, pentru un management bazat pe performanță. Aceasta se reflectă atât din perspectiva tehnicilor inovatoare de comunicare, menite să sprijine un proces decizional eficient cât și să îmbunătățească din punct de vedere calitativ serviciile publice livrate către clientul cetățean, printr-o continuare, la un alt nivel de reformă, modernizare și creștere a capacității instituționale.

Este cunoscut faptul că capacitatea administrativă și instituțională eficace reprezintă cheia unei bune guvernări și, luând în considerare percepția opiniei publice din țara noastră, reiese faptul că, la nivelul administrației publice, ne confruntăm cu o problemă majoră, și anume - aceea a slabei eficacități instituționale, îmbinată cu o slabă coerență a principiilor unui management orientat pe performanță și a unei valori adăugate a serviciilor publice furnizate.

Un rol important în acest proces îl are comunicarea, utilizată ca și instrument pentru obținerea transparenței actului administrativ, ca o precondiție necesară creșterii gradului de performanță al unui management orientat pe performanță, dar și ca indicator de măsurare deopotrivă a gradului de satisfacție a „clienților” actului administrativ, respectiv societatea civilă privită ca un tot unitar, precum și a gradului de performanță al coerenței între interacțiunile de reglementare: *administrație publică - societatea civilă - sectorul privat*.

Trebuie de menționat, că dezvoltarea mijloacelor de comunicare obligă funcționarii publici să devină din ce în ce mai informați și asupra problemelor tehnice. Este normal că nu partea de inginerie tehnică ne interesează, ci decelarea inovațiilor reale, introducerea noului și, mai ales, exploatarea lui în folosul propriei afaceri. De la un anumit punct însă, introducerea noilor tehnologii înseamnă supraviețuire.

Așa cum papirusul nu mai este folosit decât eventual pentru cadouri speciale, tot așa tehnici până de curând considerate noi au ieșit din uz. Aproape nimeni în țările dezvoltate nu mai folosește telexul, deși e un mijloc sigur și stabil. Costurile sunt însă prohibitive, față de noile facilități, iar cei care vor să-l folosească se trezesc că nu mai au terminal la celălalt capăt.

În cele ce urmează, vom enumera **principalele instrumente ale comunicării electronice**, ce le au la îndemână funcționarii publici:

Serviciul de e-mail (poșta electronică) este unul dintre cele mai utilizate servicii Internet. 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. Pentru a realiza acest lucru este nevoie de o adresă de e-mail. Avantajele e-mail-ului sunt confidențialitatea și autentificarea originii mesajelor, integritatea legăturii în rețea, împiedicarea neregulărilor mesajului de către expeditor prin dovedirea originii, semnatarul mesajului neputând nega faptul că a trimis acel mesaj.

Site Web sau Website-ul adună la un loc mai multe pagini de Internet care conțin texte, imagini fixe și animații. Website-urile pot fi create de către o organizație, o persoană particulară sau de instituții publice - primării, consilii raionale și consilii locale. Utilizatorii accesează un website în căutarea unor informații sau pentru a face cumpărături on-line. De asemenea, website-urile reprezintă un mijloc rapid și eficient de comunicare. 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 Internet-ului, toate marile instituții, indiferent de domeniul în care activează, s-au folosit de website-uri pentru a-și promova activitatea și serviciile on-line.

Din punct de vedere tehnic, website-ul este o adresă de Internet, care este gestionată de un furnizor de servicii de găzduire web. Pagina de Internet asigură prezența on-line 24 de ore, 7 zile pe săptămână, clienții și funcționarii având acces nonstop la informațiile postate pe website-ul respectiv.

Blogul 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 plus, blogul poate oferi feedback referitor la subiectele postate. Blogul poate fi folosit și pentru a genera dezbateri în jurul unor idei sau proiecte.

Semnătură electronică reprezintă un cod criptat, care se obține în urma unei solicitări, și este folosit pentru a trimite documente confidențiale. Semnătura electronică reprezintă informații în format electronic care sunt atașate/asociate unor documente. Orice modificări aduse documentului afectează semnătura, oferindu-se, astfel, atât integritate, cât și autentificare. Folosind acest mod de transmitere a mesajelor, funcționarii din administrația publică pot transmite în siguranță documente confidențiale. Semnătura digitală nu poate fi negată; 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. 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.

Rețelele de socializare sunt folosite de un grup de persoane cu scopuri comune, cum ar fi un grup de studenți, politicieni, funcționari publici. În ultimii ani, a apărut un număr impunător de rețele sociale, unde utilizatorii se pot înscrie și interacționa cu alți utilizatori deja înscriși. Membrii rețelei contribuie activ la colectarea și răspândirea informațiilor, în beneficiul celorlalți. Avantajele folosirii rețelelor sociale sunt: formarea de noi cunoștințe și prieteni, răspândirea rapidă a știrilor și informațiilor de orice natură. Însă avem și dezavantajele rețelelor sociale: dezinformarea, căci nu se declară explicit care e sursa sau scopul informațiilor ș. a.

Concluzionând cele relatate în acest articol, putem menționa că instrumentele prezentate mai sus sunt doar unele dintre multele instrumente existente în comunicarea electronică. Cu toate acestea, cele prezentate sunt cele mai populare și cele mai utilizate de funcționarii noștri publici. Sigur, mediul on-line, precum și comunicarea electronică se dezvoltă cu pași rapizi, iar funcționarilor publici nu le rămâne decât să țină pasul, să adopte cele mai bune instrumente de comunicare, pentru a atinge rezultatele dorite. Iar o comunicare eficientă este, cu siguranță, cheia succesului în domeniul administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 27.06.2014.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 174-177 din 04.07.2014, art. nr. 397; intrată în vigoare la 04.01.2015.
2. Ghid de comunicare în dezvoltarea regională, elaborat de Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Regionale în temeiul prevederilor Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. Chișinău, 2010.
3. Ghid de e-comunicare la nivelul administrației publice. Județul Giurgiu, 2011.
4. Rotariu Ilie. Comunicare și relații publice de afaceri. Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga”, 2010.
5. Dumitru Dan Drăgoi. Tehnici de prezentare și comunicare tehnică. Note de curs și seminar. Universitatea din Bacău, Facultatea de inginerie, 2010.

E-GVERNARE SECTORIALĂ REALIZATĂ PRIN SISTEMUL INFORMAȚIONAL INTEGRAT ÎN SĂNĂTATE

Teodora GHERMAN,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Grigore VOLOȘCIUC,
medic, masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the near future medical institutions can be handled in online regime: they will not have to enter the information in the medical records and paper cards. They will be replaced by modern information technologies. This article is about the application of Integrated Information System in Health (SIIS) that will allow the management of health facilities online, created by <e-Sanatate.md> platform, licensed for development of systems of state interest.

Dezvoltarea sistemelor și modulelor pentru sectoare aparte ale e-Guvernării reprezintă un imperativ pentru toate statele care tind să dezvolte rapid și activ societățile lor. În țara noastră, prin intermediul portalului *Sanatate-INFO*, este lansat **Sistemul Informațional Integrat în Sănătate**. Astfel, se schimbă în totalitate instrumentele de lucru ale cadrelor medicale din Moldova atât în raport cu pacienții cât și cu colegii. Aceasta înseamnă că orice programare, bilet de trimitere la medicul specialist, examene medicale, teste de laborator, elaborarea rapoartelor sau statisticilor etc. se vor efectua în format electronic și vor putea fi accesate în regim online. Medicina 2.0 avansează cu pași rapizi; medicul și cardiologul Eric Topol descrie în cartea sa „The creative destruction of medicine” (Basic Books) o serie întreagă de sisteme și aplicații digitale care ne-ar putea îmbunătăți viața și ajuta în prevenirea sau vindecarea multor boli într-o fază incipientă. [2]

Sistemul este comun pentru toți lucrătorii medicali din Moldova și permite vizualizarea dosarului electronic de sănătate al pacientului de către specialiști din diverse instituții medicale, bineînțeles cu acordul bolnavului și cu respectarea tuturor datelor cu caracter personal. Implementarea tehnologiilor informaționale în sistemul sănătății din Republica Moldova a creat oportunități privind modernizarea serviciilor medicale de calitate prin rapiditate, eficiență și reinginerie ale proceselor informatice medicale. [3]

Noul *Sistem Informațional Integrat în Sănătate* este oferit gratuit. Prin aplicarea SIIS în sistemul național de sănătate, Moldova se aliniază standardelor europene de prestare a serviciilor medicale. Sistemul (SIIS) întrunește toate criteriile prevăzute de standardele europene și este în deplină concordanță cu legislația țării noastre, pentru toate componentele unui asemenea sistem – acces și politică de securitate, protecția datelor cu caracter personal, infrastructura IT și funcționalități. Caracteristica esențială a SIIS, asigurarea integrării tuturor instituțiilor medicale, a medicilor și pacienților pe o singură platformă tehnologică și nu intrerupe traseul pacientului, indiferent de tipul asistenței medicale solicitate.

Sistemul Informațional Integrat în Sănătate include funcționalități unice pentru monitorizarea sănătății copiilor. Acesta structurează informațiile pe perioade de vârstă și permite crearea alertelor.

Există mai multe sisteme informaționale implementate în *e-Medicină*, cum ar fi sistemul sus-numit SIIS „*M-Supra-veghere tratament*,” care este adresat pacienților care se tratează de tuberculoză și HIV/SIDA, „*M-Graviditate fără risc*” sistem care supraveghează femeile gravide, dar și lăuzele. [1, p. 79]

În sistemul SIIS gravidele și copiii nou-născuți sunt înregistrați și monitorizați în mod diferit decât restul pacienților. Astfel, în cadrul sistemului informațiilor despre gravidă, dar și bebeluș sunt structurate mult mai eficient și operativ. Sistemul conține un modul aparte, în care sunt incluse toate informațiile privind evoluția sarcinii. După nașterea copilului se trece la un alt modul, în care sunt introduse toate datele medicale despre naștere și despre starea copilului. Dosarul electronic al nou-născutului este deosebit de dosarul unui adult. Medicul introduce într-un formular informații despre starea de sănătate generală a micuțului la naștere și după etc.

După completarea acestui sumar, sistemul generează o fișă medicală a nou-născutului, necesară pentru spitalizare. Această fișă cuprinde date generale despre copil, precum anamneza la naștere, rezultatele primului examen medical, supravegherea etc. Sistemul include clasifcatoare cu toate datele medicale posibile, iar medicii vor selecta informațiile necesare. Datele din fișă nou-născutului se transferă automat în dosarul electronic personal. Dosarul rămâne în gestiunea mamei până când copilul împlinește vârsta de 18 ani. Odată cu perfectarea dosarului copilului, mama este înștiințată pe *email-ul*. Aceasta stabilește un nume de utilizator și parolă, informații ce pot fi transmise copilului până la majorat. Programările la medic, investigațiile se efectuează ca la adulți. Pentru vaccinare sau investigații

medicale, solicitarea se efectuează prin intermediul dosarului electronic al copilului. Ulterior, se creează fișa de ambulatoriu sau de internare pe numele copilului, iar sistemul transferă datele medicale în dosarul electronic personal.

O facilitate practică pentru părinți este posibilitatea de a provoca alerte, create în sistem de către medicul de familie, pentru a reaminti atât părintelui cât și medicului că copilul trebuie vaccinat, examinat sau să urmeze un tratament repetat.

De exemplu, cu câteva zile înainte de vaccinare, atât părinții cât și medicul vor fi alertați de către sistem despre necesitatea efectuării imunizării.

O altă categorie de alerte este pentru a aminti părintelui despre necesitatea administrării la anumite ore a unui medicament sau efectuării unei proceduri. Este foarte utilă asemenea tip de alertă, mai ales în geroaterie (persoanele de vârstă a treia), pentru respectarea cu strictețe a schemei de tratament. Pentru utilizarea alertelor, pacienții trebuie să aibă acces la un dispozitiv electronic conectat la internet.

Implementarea *Sistemului Informațional Integrat în Sănătate* în Centrele Medicilor de Familie eficientizează și optimizează activitatea acestora. Medicii din CMF-uri vor folosi *Sistemul Informațional Integrat în Sănătate* pentru programarea pacienților în format electronic. Din momentul în care pacientul va fi înregistrat în *SIIS*, va fi mult mai ușor să se opereze cu datele privind evoluția sănătății acestuia. Aceasta pentru că deja nu va mai fi nevoie să se introducă aceleași date la fiecare vizită medicală a pacientului, deoarece aceste date vor fi salvate pe un server special. Sistemul prevede în caz de necesitate printarea documentelor.

În cazul programărilor la medicul de familie personalul de la registratură găsește toată informația despre pacient printr-un singur click. Sistemul cuprinde clasificatoare cu diagnoze ale maladiilor, simptomelor, medicamentelor, adreselor pe care le deservește medicul etc., astfel încât medicul va selecta sau bifa în fișa medicală electronică deja creată.

Datele statistice la nivel de instituție se colectează automat de către *SIIS*. Astfel, dispăre necesitatea căutării datelor în registre, structurarea manuală a acestora de către personalul medical. Lucrătorii medicali pot alege perioada și categoria necesară, iar sistemul oferă rezultatul statistic creat.

Prin implementarea *SIIS*-ului, evidența gravidelor și a nou-năcuților, a persoanelor cu grad de invaliditate, maladiilor specifice și transmisibile vor fi stocate în registre electronice, facilitând, astfel, munca personalului medical în crearea rapoartelor statistice trimestriale și anuale.

După cum s-a mai constatat, și în cazul dat sistemul oferă posibilitate medicilor de a crea alerte cu diferită destinație: vaccinarea copiilor, vizite pacienților la domiciliu pentru consultări repetate.

În cazul spitalelor *Sistemul Informațional Integrat în Sănătate* oferă o posibilitate unică în ceea ce privește securitatea datelor cu caracter personal. Din momentul spitalizării și până la externare, sistemul prevede completarea fișelor medicale în format electronic. Istoria pacientului la fiecare etapă a spitalizării este accesibilă numai medicului responsabil de etapa corespunzătoare. Sumarul informației o deține numai medicul curant, astfel asigurându-se confidențialitatea și securitatea datelor cu caracter personal. Până la introducerea *SIIS*-ului la fiecare etapă de spitalizare, în mod tradițional se stabilea anamneza bolii.

Actualmente, datorită sistemului, medicii nu se opresc la datele anamnestice, deoarece ele deja se regăsesc în sistem și pot fi reutilizate de câte ori apare necesitatea. Programările la medicii funcionaliști (ultrasonografie, electrocardiografie, encefalografie, tomografie computerizată, investigații de laborator etc.) se vor efectua automat de către medicul curant. Medicul de salon sumând rezultatele investigațiilor efectuate și ghidându-se de clasificatoarele de maladii, precum și cele de medicamente existente în sistem, alege tactica corectă de tratament.

În cazul bolilor transmisibile informațiile despre pacient se arhivează automat în registrele spitalicești existente, fiind un suport considerabil în elaborarea evidenței statistice. De asemenea, sistemul facilitează evidența locurilor libere din secții, stocului de medicamente etc.

Sistemul Informațional Integrat în Sănătate optimizează activitatea laboratoarelor medicale, care sunt conectate online cu CMF, maternitatea, secțiile spitalicești, farmacia și alte instituții medicale. Astfel, medicul, indiferent de specializare, trimite în regim electronic informațiile despre investigațiile necesare pacientului, informând laboranții despre parametrii pentru efectuarea analizelor. În document se precizează clasa, subclasa, denumirea investigației, parametrii necesari etc. Imediat ce medicul a salvat în sistem această fișă de trimitere, ea devine vizibilă și pentru laboranți. Datorită acestui fapt, laboranții pot pregăti din timp aparaturajul, instrumentariul și reactivile necesare pentru investigația pacientului.

În laboratoarele autonome, la dorința cetățeanului, se pot efectua orice tip de analize fără recomandarea medicului specialist, rezultatele investigațiilor introducându-se în fișa de analiză electronică pentru prezentarea ulterioară la medicul de profil.

Sistemul Informațional Integrat în Sănătate oferă flexibilitate și protecția datelor cu caracter personal, mai ales în cazul pacienților oncologici. Primordial în cazul pacienților oncologici este etiologia, anamneza și evoluția bolii și suportul psihologic din partea medicului oncolog, iar introducerea datelor despre evoluția bolii având un rol secundar, dar necesar. Prin urmare, *Sistemul Informațional Integrat în Sănătate* nu vine să schimbe modul în care medicii oferă asistență medicală pacienților, ci să le faciliteze munca acestora.

Trebuie să menționăm că *SIIS*-ul va facilita activitatea lucrătorilor medicali de toate nivelurile: medici, asistenți

medicali, șefi de secție etc. Pentru fiecare utilizator, în dependență de funcția deținută, este creat cont de acces în sistem, care oferă o securizare înaltă a datelor personale ale pacienților. Avantajele sistemului constau în faptul că fiecare medic are acces la informația despre pacient doar prin contul său, numai în dependență de funcția pe care o îndeplinește.

Pentru **medicii de familie** cea mai importantă verigă a sistemului de sănătate sistemul include următoarele funcționalități: căutarea unui pacient în sistem, crearea dosarului electronic de sănătate, programarea online la medicii specialiști de profil, vaccinare, revaccinare, analize de laborator, vizitele pacienților la domiciliu sau modificări în programul de lucru (anulări, amânări sau alerte).

În baza celor menționate se stabilesc diagnosticul corect și tactica de tratament în baza informației despre medicamentele existente în farmacii.

Mâna dreaptă a medicului de familie este **asistentul medical**, în funcția căruia intră completarea fișei medicale ambulatorie a pacientului, care ulterior este aprobată de medicul de familie. Accesul asistentului medical în sistem este limitat la informația doar de caracter general despre starea pacientului, precum valorile tensiunii arteriale, pulsul, greutatea, înălțimea etc.

SIIS permite **medicului-șef al secției spitalicești**, prin contul de acces la sistem, monitorizarea activității medicilor-specialiști angajați în secție, accesul la rapoartele generate de sistem pentru a putea analiza munca fiecărui angajat în parte și a secției, în general. Prin intermediul aceluiași cont, medicul-șef de secție poate aproba anumite documente, care necesită acordul lui. În acest caz, el primește documentul în format electronic, pe care îl aprobă prin semnătura electronică sau îl refuză.

Medicii din secție în prima zi de internare, adaugă în fișa electronică a pacientului necesitatea efectuării analizelor specifice bolii în cauză, consultațiile adăugătoare ale altor medici specialiști, elaborând tactica corectă de tratament. Numai medicul curant are acces la toată informația despre pacient: internare, tratamentul în clinică, externare și trimiterea ulterioară la medicul de familie. Orice alt medic de specialitate îngustă are acces la informația ce vizează doar funcția lui, asigurându-se protecția datelor cu caracter personal.

Asistentul-șef al instituției, prin contul de acces în sistem, având acces la informația despre stocurile de medicamente din secții, devine o verigă importantă între secții și farmacia spitalicească, poate căuta un pacient în sistem și poate înregistra altul nou, alcătui rapoartele statistice ale instituției medicale.

Asistentul-șef al secției efectuează prin contul personal aceleași acțiuni ca asistentul-șef al instituției, dar la nivel de secție. Gestionează activitatea asistentelor și infirmierelor din secție: graficul serviciilor, concediile de odihnă și medicale, elaborează rapoartele statistice separat pe secții, evidența medicamentelor.

Asistenta medicală responsabilă de vaccinare este un ajutor al medicului de familie în imunizare, prin contul său special, gestionează programările pacienților pentru vaccinare, face trimiteri pentru vaccinare după principiul primul înscris – primul vaccinat, asigurându-se, astfel, transparența în imunizarea populației. În dependență de necesitate, asigură stocul de vaccin.

Ca și în celelalte cazuri, **registratura** intră în sistem doar prin intermediul contului creat de administrație, care le permite să efectueze doar acțiunile referitoare la înregistrarea pacienților în sistem, cautarea și programarea la medicul de familie, în dependență de orele libere ale acestuia. Datorită *SIIS*-lui se gestionează mai eficient consultația populației în sistemul medical.

Datorită faptului că în *SIIS* au fost implementate mai multe clasificatoare, unul dintre care este „*Clasificatorul investigațiilor de laborator*” în format digital, care conține toate investigațiile de laborator cu absolut toți parametrii posibili pentru aceste investigații, munca medicilor laboranți a devenit operativă, efectivă și precisă, devenind un serviciu de calitate înaltă. Datorită clasificatoarelor incluse în sistem, medicul selectează clasa și subclasa investigației necesare, diminuând rata erorilor umane din sistemul de laborator.

Sistemul cercetat permite solicitarea programării online a vizitei medicului de familie la domiciliu, prin intermediul Dosarului electronic de sănătate al pacientului, integrat în *SIIS*.

Cererea pacientului ajunge în lista cu programările, înregistrează în fișa medicală de ambulatoriu, în dosarul electronic de sănătate al pacientului, precum și în *Registrul de înregistrare a solicitărilor medicului la domiciliu*. Registrul de evidență a vizitelor pacienților la medicul de familie este structurat în felul următor:

- vizite la medicul de familie, inclusiv cu scop profilactic;
- vizite efectuate doar cu scop profilactic;
- vizitele medicului la domiciliu;
- vizitele la domiciliu doar în scop de profilaxie.

Toate vizitele pacienților sunt structurate după vârstă. De exemplu, rubrica „vizite la medic, inclusiv în scop profilactic” este structurată pe categorii de vârstă:

- pacienți cu vârsta de până la cinci ani;
- pacienți cu vârsta cuprinsă între 5 și 18 ani;
- pacienți cu vârsta între 18 și 50 de ani;
- pacienți trecuți de 50 de ani.

De asemenea, Registrul conține informația despre pacienții asigurați și neasigurați.

Informațiile ajung în acest dosar, fiind transferate automat de către sistem din fișa medicală de ambulatoriu. Astfel, medicii nu vor trebui să numere și să structureze vizitele pacienților manual, deoarece sistemul va efectua acest lucru în locul lor.

Aceste facilități sunt valabile doar din momentul în care instituția medicală implementează *Sistemul Informațional Integrat în Sănătate*.

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman Teodora. Suport de curs în e-Guvernare. Curs multimedia, 2014.
2. Topol Eric. The creative destruction of medicine. How the digital revolution will create better health care. Published by Basic Books, New York, 2012. [On-line]: <https://tantor-site-assets.s3.amazonaws.com/bonus_content/B0704_CreativeDestruction/B0704_CreativeDestruction_PDF_1.pdf>.
3. Tehnologii informaționale în sănătate. [On-line]: <<http://www.cnms.md/ro/departamente/tehnologii-informa%C5%A3ionale-%C3%AEn-s%C4%83n%C4%83tate>>, vizitat la 10.03.2014.

UTILIZAREA INSTRUMENTELOR DE SECURIZARE A INFORMAȚIEI ÎN CADRUL CASEI NAȚIONALE DE ASIGURĂRI SOCIALE (CNAS)

Nadejda SCRIPNIC,
*specialist principal Direcția venituri,
Casa Teritorială de Asigurări Sociale Glodeni,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

Igor COJOCARU,
*lector superior universitar, Academia de Administrare Publică,
director, Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale*

SUMMARY

In the Republic of Moldova there is no unique and consistent approach to information security area. Good practices in this area are being applied very infrequently and mostly in the private sector. The Government, through the Center for Electronic Government is trying to change this situation in the public sector, where it's necessary to start with raising a wariness of these practices and their progressive implementation.

Security risk and vulnerability assessment of Information Systems within NOSI will allow to order the security activities according to the vulnerability and risk levels. The obtained result scan serve as a basis for determining efficient ways of information protection within NOSI, as well as for establishment and respecting of some objectives for functionality improvement of the Information System used by NOSI specialists.

Securitatea informației presupune protejarea informației și sistemelor informatice de accesul neautorizat, furtul, dezvăluirea, întreruperea, modificarea ori distrugerea acestora. Securitatea informației cuprinde trei componente de bază: confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea. Confidențialitatea este asigurată prin criptarea informației. Integritatea se obține prin mecanisme și algoritmi de dispersie. Disponibilitatea e asigurată prin întărirea securității rețelei sau rețelelor de sisteme informatice și asigurarea de copii de siguranță. [6]

Securitatea trebuie să fie o caracteristică intrinsecă a sistemului. Un sistem sigur este unul bine proiectat, implementat, utilizat și administrat. Strategiile de securitate a informațiilor pun accent din ce în ce mai mult pe integrarea componentelor, a activităților și a soluțiilor de securitate în fiecare etapă de viață a activităților de business ale organizațiilor.

Politica de securitate constă dintr-un set de reguli și practici care reglementează modul în care o instituție folosește, administrează, protejează și distribuie propriile informații sensibile ce trebuie protejate; reprezintă modul de gestiune prin care un Sistem de Management al Securității Informaționale (în continuare – SMSI) conferă un grad suficient de încredere. [6]

Politica de securitate adoptată și implementată în cadrul CNAS constituie ansamblul normelor ce trebuie cunoscute și respectate de către toate persoanele cărora le revin responsabilități cu privire la utilizarea, administrarea și gestiunea resurselor informaționale și de comunicații ale unității. [1]

Totodată, politica de securitate are un rol consultativ în analiza și implementarea tehnicilor, instrumentelor și me-

canismelor de securitate, precum și în susținerea acțiunilor personalului tehnic și a deciziilor factorilor de conducere în domeniul securității informației din firmă.

Actualmente, este perceput faptul că asigurarea securității nu reprezintă doar o protecție contra potențialelor pagube materiale, ci și asigurarea unui atu concurențial, a unei reputații sigure, precum și câștigarea încrederii partenerilor și clienților. Pornind de la importanța celor menționate, marea majoritate a companiilor, care tind la prosperarea și realizarea unei activități îndelungate și profitabile, investesc temeinic în crearea unei politici actuale și sigure de securitate. Scopul politicii de securitate a informației constă în asigurarea soluționării problemelor de securitate a informației și implicarea conducerii de vârf în procesul respectiv.

Politica de securitate a informației reprezintă cel mai important document în sistemul de management al securității instituției și este unul dintre mecanismele-cheie ale securității, în baza căruia urmează să fie edificat întregul sistem de măsuri și mijloace de asigurare a securității în procesul de prestare a serviciilor publice.

În procesul de elaborare și menținere a politicii de securitate a informației este necesar de respectat următoarele cerințe:

- politica de securitate a informației instituției trebuie să fie elaborată și realizată de conducerea de vârf, prin determinarea unei poziții clare în soluționarea problemelor de securitate;
- politica de securitate a informației trebuie să stabilească responsabilitatea conducerii, precum și să specifice metoda de abordare a managementului securității de către instituție.

Soluționarea sarcinilor cu privire la elaborarea unei politici eficiente de securitate la etapa actuală, pentru oricare instituție, organizație, întreprindere, companie, se reflectă în alegerea criteriilor și indicatorilor de asigurare a protecției, precum și a gradului de eficiență a sistemului de protecție a informației. Astfel, pe lângă diferite acte normative naționale, e necesar de implementat și recomandările internaționale, în unele cazuri adaptând metodele naționale la standardele internaționale: ISO/CEI 27002:2013 „Cod de bune practici pentru controlul în domeniul securității informaționale,” ISO 15408 „Tehnologia informațională – metode de protecție – criteriile de analiză a securității informaționale” etc. [12]

În condițiile gestionării informației ce necesită protecție și securitate sporită, modul de gestionare și control al externalizării serviciilor este un factor determinant în organizarea activităților aferente TI. [4]

Politica de Securitate Informațională (SI) a CNAS este parte componentă a Strategiei de Dezvoltare a CNAS și se focusează pe determinarea principiilor, cerințelor și măsurilor necesare minimalizării riscului aferent securității informaționale în cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova. Politica de securitate are ca scop, de asemenea, stabilirea cadrului necesar pentru elaborarea regulamentelor și procedurilor de securitate, care vor fi obligatorii pentru toți utilizatorii SI „Protecție Socială” a CNAS.

Politica SI reprezintă documentul normativ de bază, care reglementează procesul de management al securității informaționale a CNAS. Exigențele prezentei Politici vizează toți colaboratorii CNAS fără excepție, fiind aduse la cunoștința acestora și sunt obligatorii pentru execuție. Cerințele înaintate partenerilor CNAS, antreprenorilor și altor terțe persoane, sunt expuse în contractele și acordurile respective. În conformitate cu prezenta Politică, toate informațiile CNAS, fără excepție, independent de forma de prezentare – pe suporturi materiale, în formă vizuală sau orală, trebuie protejate. [1]

Managementul securității informaționale a CNAS este un proces continuu. Pentru managementul SI, în CNAS este implementat sistemul de management, care corespunde standardului internațional ISO/IEC27001:2013 „Sistem de management al securității informației.” La baza procesului de management al SI este pus ciclul PDCA, care asigură perfecționarea continuă a procesului de asigurare a securității informaționale.

Procesul ciclic al managementului SI este prezentat în fig. 1.

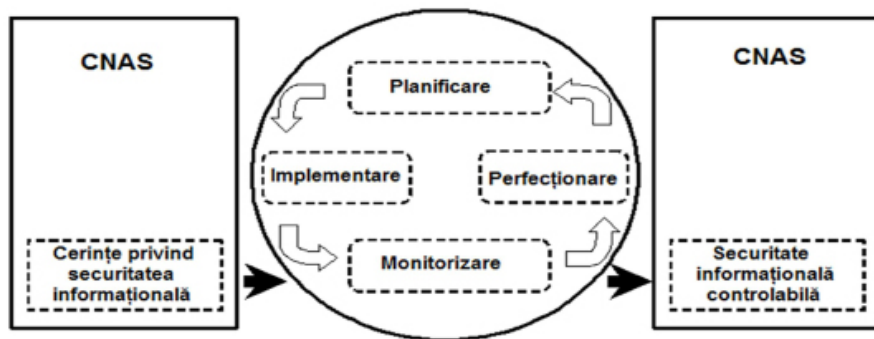


Fig. 1. Modelul abordării orientate pe procese.

Planificarea SMSI presupune estimarea riscurilor informaționale și stabilirea măsurilor de contracarare a acestora. Măsurile de diminuare a riscurilor sunt introduse în aplicare în conformitate cu planul de tratare a riscurilor. Monitorizarea SMSI permite depistarea riscurilor noi, incidentelor de securitate, ca și încălcările procedurilor de asigurare a SI. Rezultatele executării procedurilor de monitorizare sunt utilizate la introducerea modificărilor în SMSI la etapa de perfecționare.

Certificarea organizațiilor pe baza unui SMSI are loc în baza standardului ISO/IEC 27001. Standardul dat este aplicabil tuturor organizațiilor ce doresc îmbunătățirea și respectarea securității informației atât din domeniul IT, cât și din alt domeniu. Standardul ISO/IEC 27001 este un standard de management. Acesta descrie cerințele pentru un SMSI, măsurile necesare de implementat în domeniul securității informației.

Standardele „ISO/IEC 27001:2013 (fost BS 7799-2) Sistemul de Management al Securității Informației” și „ISO/IEC 27002:2013/ Cor 1:2007 (fost BS 7799-1, ulterior, ISI/IEC 17799), Codul de practică pentru Managementul Securității Informației” sunt cele mai importante, până la ora actuală, în domeniul securității informației. Acestea stabilesc un limbaj internațional comun pentru securitatea informației.

Un SMSI elaborat în conformitate cu cerințele standardului ISO/IEC 27001:2013 reprezintă un sistem complex, care include atât mecanismele de gestionare cât și mecanismele de protecție a informației. Modelul procesului de realizare a SMSI presupune un ciclu perpetuu de măsuri, și anume: planificarea, realizarea, verificarea și menținerea. [2]

Etapă actuală de dezvoltare a Republicii Moldova se caracterizează prin dezvoltarea și răspândirea rapidă a tehnologiilor informaționale, prin rolul avansat al domeniului informațional, ce include totalitatea informației, infrastructurii tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC), instituțiilor care prelucrează informația și a sistemului ce reglementează relațiile sociale apărute în acest context. Astfel, managementul securității informației devine o necesitate și o obligație ale organizațiilor.

Importanța problemei a fost conturată în Concepția securității naționale și Strategia securității naționale a Republicii Moldova, care, stabilind obiectivele sistemului de securitate națională, au reflectat atât amenințările din domeniul tehnologiilor informaționale cât și asigurarea securității informaționale. Unul dintre mecanismele de asigurare a securității informaționale este CERT. Denumirea CERT vine de la Echipă de răspuns la incidente legate de securitatea calculatoarelor (Computer Emergency Response Team) și reprezintă o echipă de experți în securitatea informațională, a cărei sarcină este să răspundă la incidente ce țin de securitatea sistemelor informaționale. Aceasta asigură serviciile necesare pentru gestionarea incidentelor și sprijinirea beneficiarilor lor în recuperarea de pe urma încălcărilor de securitate.

Echipele de răspuns la incidente de securitate există în toată lumea pentru a ajuta utilizatorii să reacționeze la atacurile îndreptate asupra echipamentelor IT, indiferent de tehnologia utilizată sau organizația utilizatorului respectiv. Multe organizații au echipe interne de răspuns la incidente, al căror scop este tratarea incidentelor din punctul de vedere al instituției respective, pentru a proteja utilizatorii și/sau clienții săi. Guvernele naționale organizează echipe de răspuns la incidente de securitate la nivel de țară, pentru a contracara atacuri masive și specializate asupra cetățenilor, a companiilor și a infrastructurilor de importanță națională - unele dintre acestea critice pentru o bună existență și funcționare a societății. Două exemple de astfel de atacuri sunt atacurile de tip distribuit asupra serviciilor (Distributed Denial of Service – DDoS) și atacurile de tip „phishing”. [12]

În Republica Moldova, există două astfel de echipe de răspuns la incidente de securitate: <www.cert.gov.md> și <www.cert.acad.md> (<www.cert.md>). În vederea executării prevederilor Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 746 din 18.08.2010 „Cu privire la aprobarea Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO actualizat”, în cadrul Întreprinderii de Stat „Centrul de telecomunicații speciale” a fost creat Centrul pentru Securitatea Cibernetică – CERT-GOV-MD. [7]

CERT-GOV-MD a fost creat pentru a asista beneficiarii în utilizarea sistemelor informaționale și de telecomunicații al autorităților administrației publice în implementarea măsurilor proactive și reactive în vederea reducerii riscurilor de incidente a securității IT și acordarea asistenței în reacționarea la incidente. Centrul, de asemenea, examinează incidentele apărute în rețelele moldovenești și care sunt raportate de către cetățeni și instituții din Republica Moldova, precum și celor din străinătate. [7]

MD-CERT este un centru de expertiză a securității pe internet, situat la RENAM (Rețea științifico-educțională națională din Republica Moldova). Centrul dat studiază vulnerabilitățile web, cercetează schimbările pe termen lung în sistemele de rețea și contribuie la dezvoltarea, informarea și instruirea utilizatorilor în scopul îmbunătățirii securității informaționale. MD-CERT este un proiect necomercial fiind înregistrat oficial la CSIRT (Computer Security Incident Response Team) și este angajat în colectarea și analizarea faptelor de incidente informatice, în ceea ce privește resursele de rețea situate pe teritoriul Moldovei. MD-CERT garantează confidențialitatea tuturor informațiilor trimise cu privire la incidentele de securitate. [8]

CNAS investește în securitatea informațională pentru a păstra integritatea datelor și informațiilor deținute, dar totuși instrumentele de securizare a informației utilizate nu sunt destul de eficiente și sigure, fapt care poate conduce la deteriorarea, modificarea sau ștergerea informațiilor în urma unor atacuri de securitate.

Consiliul de administrare al CNAS conștientizează necesitatea și importanța securității informațiilor, astfel acor-

dând importanță maximă problemelor de securitate informațională și are ca bază normativ-juridică Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal.

Asigurarea securității informațiilor depinde, în mare măsură, de gradul de conștientizare a importanței și necesității asigurării securității atât de către managementul de vârf al organizației cât și de fiecare angajat.

În loc de a ne focaliza numai pe un anumit tip de securitate, este important să înțelegem că o soluție completă de securitate a informațiilor este necesară instituției pentru a-și proteja datele și resursele informatice. Această soluție trebuie să includă, dar să nu se limiteze la autentificare și autorizare, confidențialitatea datelor și securitatea perimetrului.

Studierea materialelor și practicii de până acum din domeniul securității informației demonstrează că metodele tehnice și programul de aplicare a principiilor securității informaționale sunt bine documentate și este foarte greu de ales vreun domeniu, în care aceste metode nu sunt subiectul unei cărți sau articol.

BIBLIOGRAFIE

1. Politica securității informaționale a CNAS, aprobată prin decizia Consiliului de administrație CNAS nr. 6/8 din 21.11.2008.
2. Guzun M., Cojocaru I., Ionescu R. Sistemul de management al securității informaționale ISO/IEC 27001:2013. Algoritm de implementare.// Materialele conferinței „VIII International Conference on Microelectronics and Computer Science”, Chișinău, October 22-25, 2014, Chișinău, 2014, p. 362-365.
3. Mihai I. C. Securitatea informațiilor. Editura Sitech, 2012, 317 p.
4. Peltier T. R. Information Security Risk Analysis. Editura Taylor & Francis Ltd, 2005, 360 p.
5. Udriș M. ș. a. Securitatea informațiilor în societatea informațională. Editura Universitară, 2010, 402 p.
6. Informații multiple, <<http://ro.wikipedia.org>> (vizitat la 27.11.2014).
7. Informații multiple, <<http://cert.gov.md/noutati/noutati.html>> (vizitat la 27.11.2014).
8. Informații multiple, <<http://cert.acad.md/ro>> (vizitat la 27.11.2014).
9. Griniuc R., Ploteanu N. Formarea politicii de securitate a sistemelor informatice. [On-line]: <<http://www.security.ase.md/publ/ro/pubro34/9.pdf>> (vizitat la 08.12.2014).
10. Informații multiple, <<http://date.gov.md/>> (vizitat la 15.01.2015).
11. Informații multiple, <<https://servicii.gov.md/>> (vizitat 15.01.2015).
12. TF-CSIRT Trusted Introducer. [On-line]: <<https://www.trusted-introducer.org/services/overview/romanian.html>> (vizitat la 20.01.2015).

MANAGEMENTUL INFORMAȚIONAL AL RESURSELOR UMANE ÎN SINDICATE

Tamara SUSARENCO,
președinte al Comitetului Raional Cahul al Federației Naționale
a Sindicatului din Agricultură și Alimentație „Agroindsind,”
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Human capital is the most important resource of any institution, be it in the public central administration, local administration or the syndicates. The proper use of human resources and the employee evaluation possibilities as well as the proper realization of the optimization of the informational processes in the employees' trainings are a few elements contributing to the success of a business. The informatical human resource management system, ensuring the collection, management and interpretation of data, by drafting lists, periodical reports, and statistical and comparative data, upon the legal basis of the Labor Code of Republic of Moldova (Law no. 154/03.28.2003), ensures a good organization of the informational flow between the human resources and the public and central administration departments.

Managementul informațional este în continuă creștere, deoarece ea vine în sprijinul proceselor decizionale în cadrul instituțiilor. La fel, managementul informațional depășește limitele tradiționale ale tehnologiilor informaționale, gestionarea corectă a căroră contribuție evident la creșterea economică a organizației. Sindicatul ca organizație obștească, care stă la straja apărării drepturilor și intereselor profesionale, sociale și de muncă ale angajaților participă activ la elaborarea și traducerea în viață a managementul informațional care prin intermediul tehnologiilor informaționale poate explica cele mai complicate probleme ale vieții sociale și economice. Sindicatul ca asociațiune obștească înțelege corect, că tehnologia informației a devenit un instrument indispensabil pentru modernizarea administrației publice locale

și centrale, de aceea acordă atenție sporită implementării noilor realizări în domeniul tehnologiei informației în activitatea ministerelor, direcțiilor și altor autorități publice centrale și locale, punând accentul pe operativitatea, actualitatea și eficiența activității, deoarece sunt punctele repere de la care se pot negocia condițiile de muncă și salariile decente ale angajaților în procesul decizional de încheiere a convențiilor atât la nivel ramural cât și la nivel național, care sunt rezultatul negocierilor sistemului tripartit: sindicat, patronat și guvern.

S-a constatat un interes deosebit al sindicatelor în procesul de studiere a legislației în domeniul informațional, deoarece cunoștințele căpătate în domeniu ușurează operativitatea de utilizare a informațiilor privitor la activitatea și promovarea unităților economice din diferite ramuri ale economiei naționale. Odată cu aprobarea de către Cabinetul de Miniștri a Regulamentului privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional automatizat „Registru funcțiilor publice și al funcționarului public” din 29 ianuarie 2014, ce permite optimizarea în Republica Moldova a proceselor de realizare a politicii de personal în serviciul public, prin care se înțelege folosirea tehnologiilor unice de lucru cu personalul în baza principiilor comune de activitate, în scopul creării unui corp de funcționari publici capabili să realizeze funcțiile statului la nivelul convenit și care să vină în ajutor sindicatelor (ca reprezentanți ai salariaților) să participe la stabilirea unor mecanisme de formare a salariilor și adaosuri la salarii, ca parte pecuniară a întregului sistem de salarizare și care este și urmează a fi unul dintre principiile de bază în apărarea drepturilor de muncă ale salariaților.

Raportul ce se stabilește între sistemul informațional și structura organizatorică ca cerințe impuse, precum și legăturile necesare între elementele de structură din care sindicatele înaintează o cerință deosebit de importantă, ce se referă la necesitatea selecției informațiilor în scopul de a asigura o corespondență rațională și eficace între nevoile reale de informare a managerului și informațiile ce-i sunt furnizate de către ajutoarele sale directe care pot fi folosite în apărarea drepturilor sociale și raporturile de muncă ce se stabilesc între patron (administrator și salariați prin intermediul împuterniciților din partea colectivului de muncă).

Sindicatele conștientizează că în sectorul economic, public și social au loc schimbări rapide, deoarece globalizarea piețelor, serviciilor, perfecționarea tehnologiilor, modificarea cerințelor consumatorilor în condițiile intensificării concurenței, întreprinderile și autoritățile publice sunt nevoite să caute noi soluții pentru a supraviețui pe piață la fel ca și sindicatele, care caută să acorde servicii calitative la timp pentru a oferi salariaților oferte noi pe piața muncii, pentru a vinde mai scump forța de muncă a salariaților, care nu au totdeauna cunoștințe în domeniul reglementării legislației muncii, principiu datorită căruia sunt motivați și asociați în sindicate ca organizații obștești, conform Constituției Republicii Moldova.

Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor a lansat mai multe sisteme informatice care facilitează activitatea autorităților locale și centrale. Necunoașterea acestor tehnologii de către sindicate pot aduce la mari remitențe pe segmentul salarizării și pot fi nerecunoscute în procesul de negociere a Convenției Naționale. Din practica de ani de zile a activității sindicatelor este clar, că au fost încheiate mai multe convenții, dar niciodată majorările de salariu n-au fost un indiciu direct al dezvoltării economiei, dar o probabilitate poate și departe de realitate. Deciziile manageriale în domeniul resurselor umane variază de la o organizație la alta, de la o subdiviziune la alta, de la o țară la alta, după cum ne arată studiul activității sindicatelor în domeniul ce ține de colaborarea cu sindicaliștii din cadrul Organizației Sindicale Internaționale și Organizația Internațională a Muncii.

Cunoașterea și implementarea managementului tehnologiilor informaționale în domeniul resurse umane pot înlătura erorile, care pot surveni sau ar putea să nu reflecte realitatea reală a împrejurărilor de activitate a salariaților pentru a fi respectate condițiile de aplicare a adaosurilor la salariu în condiții de muncă nocive, condiții de aplicare a tehnologiilor de linie continue, adică cazuri expres indicate în Codul Muncii al Republicii Moldova pentru unitățile economice ce se regăsesc în așa-numitele împrejurări, din mai multe considerente, ca, de exemplu: SRL „Valiexchimp” sectorul zăcământul de țiței Văleni, salariații căruia în timpul inundațiilor de primăvară (deoarece își desfășoară activitatea de muncă în Lunca Prutului) sunt nevoiți să lucreze în condiții de „fors major.” Poziția descrisă în Codul Muncii drept forță majoră este determinată nu numai de condițiile climaterice, ca în cazul dat, dar și confirmată prin acte legale cu înregistrare la Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova. Utilizând și aplicând corect managementul tehnologiilor informaționale, pot fi ușor dovedite veridicitatea acestor acte și exclusă poziția dezbaterilor îndelungate pentru a găsi soluția normală de plată a salariaților pentru munca prestată și adaosurile la salariu.

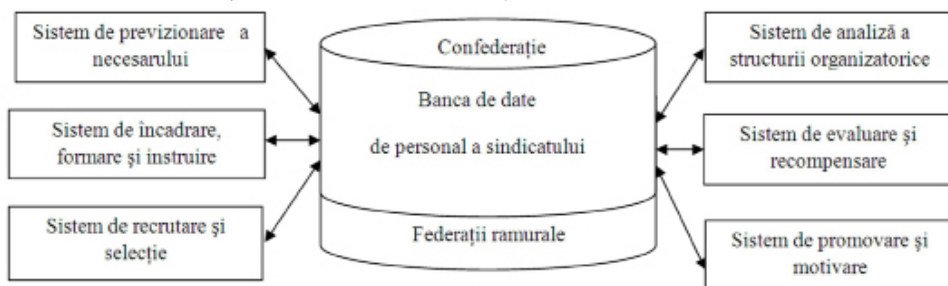


Fig. 1. Sistemul informatic pentru managementul personalului în sindicate.

Deciziile respective trebuie să corespundă nevoilor acestora, iar importanța relativă a funcțiilor sau activităților din domeniul managementului resurse umane nu este aceeași în toate unitățile, aceasta devine un fenomen normal în activitatea unei instituții publice, fenomen care nu poate fi lăsat din vizorul sindicatelor atât timp cât este impusă de cerințele activității instituției publice, fiind respectat, în același timp, ritmul de creștere al productivității muncii, analiza productivității muncii și a căilor de creștere a acestora. Sindicatul prin prisma unui sistem informatic pentru managementul personal, ar avea schema prezentată în figura 1.

Sistemul pune la dispoziția managementului organizației informații utile în aplicare și concludente ce se referă la:

- registrul angajaților;
- statele de funcții;
- programarea concediilor;
- structura organizațională cu subdiviziunile existente;
- analiza și statistica caracteristicilor din dosarul personal al angajaților;
- documentele oficiale de serviciu (dispoziții, ordine) de reglementare și modificare a resurselor umane, emise de către management;
- rezerve de personal;
- concedieri, angajări, grade de calificare, stimulări, sancțiuni, distincții reieșind și din normativele administrative, și din negocierile prevăzute în CCM etc.

Alături de cele menționate anterior reiese și funcțiile sistemului: evidența și înregistrarea personalului, evidența, controlul și analiza: concedii, deplasări, evidența și analiza concedierilor cu motivația organizației primare sindicale ca moderator în situații similare, selectarea datelor referitor la angajați conform criteriilor stabilite, perfectarea documentelor respective.

Evidență și analiză: sex, vârstă, origine și stare socială, studii și perfecționări, vechime în muncă care atrage asupra sa respectarea legislației naționale prin adaosurile evidente la salarii; forme de angajare și modalități de obținere a locurilor de muncă.

Instituția trebuie să-și asigure necesarul de forță de muncă, de resurse de muncă corespunzător atât din punct de vedere calitativ cât și cantitativ. Prin intermediul tehnologiilor informaționale este mult mai ușor de urmărit dacă necesarul de forță de muncă pentru perioada analizată a fost sau nu corelată cu perioada de creștere a productivității muncii, cu circulația forței de muncă, cu gradul de calificare și concordanța acestuia, cu gradul de complexitate a lucrărilor.

Departamentul, secția, direcția etc. resurse umane își propune obiectivul de asigurare a instituției cu persoanele capabile să îndeplinească scopul organizației. Activitatea acestora constă în evidența persoanelor și activității acestora, aplicate de metode, tehnici, programe, politici privind resursele umane existente sau care urmează să fie angajate și respectarea legislației în vigoare.

Realizarea activităților, ce se fac văzute prin intermediul managerului de resurse umane și care vin în sprijinul executării, pot fi distinse ca principale activități, care se desfășoară la nivelul unui departament resurse umane așa după cum pot fi:

- întocmirea organogramei organizației (structura organizatorică);
- conceperea unei politici de recrutare de resurse umane;
- evidența activității tuturor resurselor umane angajate;
- punerea la dispoziția resurselor umane toate documentele necesare desfășurării activității lor;
- menținerea relațiilor externe cu diferite servicii, direcții din cadrul altor organe etc.;
- legătura relațională cu toate compartimentele funcționale din cadrul organizației;
- întocmirea unor programe de calificare, recalificare, perfecționare a pregătirii resurselor umane;
- planificarea, urmărirea și asigurarea aplicării în practică a condițiilor de repaus și odihnă pentru toți angajații etc.

Abordarea transformărilor rolului resurselor umane au condus la lărgirea ariei de servicii implicate de această activitate și la creșterea volumului de muncă pentru departamentele de resurse umane, indiferent de amploarea organizației și de angajații antrenați în activitatea sa. Funcția administrativă a resurselor umane este deja în trecut deoarece spectrul s-a lărgit destul de impunător și cuprinde activități ca recrutarea și selecția angajaților, evaluarea rezultatelor profesionale, elaborarea, implementarea și administrarea planurilor de recompensare (prime, compensații, beneficii etc.).

Evidența personalului este utilă atunci când managementul organizației trebuie să ia anumite decizii. Se știe bine faptul că informația reprezintă cheia principală în luarea de decizii. Accesul la diferite informații legate de structura personalului, modul în care oamenii sunt incluși în instituție, nivelul de fluctuație etc. trebuie să fie vital atunci când unitatea economică trebuie să-și modifice anumite direcții sau politici care vizează sau se bazează pe personalul angajat.

Evidențele de personal au fost dintotdeauna punctul de plecare pentru sindicate în situațiile de stabilire și de înființare a organizației sindicale primare. Informațiile despre posturile, tarifele de salarizare, rețeaua unică de calificare, cerințele față de calificare, diagramele organizatorice, sistemul de selecție a candidaților etc. se iau în calcul în cazurile delegării, disponibilizării, formarea și instruirea profesională, externalizarea și altele. O bună organizare și

păstrare a evidenței salariaților este cheia eficienței și eficacității unității economice, iar responsabilitatea înregistrării acestor informații este primordială, la fel cum este și confidențialitatea acestor date.

Pentru a gestiona eficient și a reduce erorile în activitatea de evidență a personalului se optează pentru sisteme de administrare a forței de muncă, integrând toate operațiunile ce țin de circulația, salarizarea, motivarea personalului, cadrul legislativ, controlul și evidența timpului de muncă etc. Aplicațiile date asigură evidența tuturor operațiilor aferente personalului angajat într-o instituție:

- evidența datelor personale și celor referitoare la salarizarea angajaților;
- evidența istorică a datelor unor foști angajați, date personale și date privind angajarea;
- posibilitatea de grupare a angajaților la diferite locuri de muncă pentru a putea analiza separat realizările, cheltuielile suportate;
- urmărirea și listarea (vizualizarea) sporurilor acordate, precum și reținerile afectuate;
- pontarea angajaților cu definirea diferitelor tipuri de ore (normale, suplimentare, învoite-motivate, de concediu, de certificate cu incapacitatea temporară de muncă) și cu procente calculate pentru fiecare variantă;
- pontarea angajaților la diferite locuri de muncă cu tarife orare diferite (în cazul în care sunt angajați la mai multe locuri de muncă).

Gestiunea resurselor umane reprezintă o activitate complexă, rolul primordial fiind administrarea strictă a personalului unității economice. Gestiunea previzională a posturilor permite o mai bună adecvare în timp între nevoile și resursele umane necesare pentru buna funcționare a unității economice. Aceasta trebuie să conducă întreprinderea (unitatea economică) la situația de a dispune de salariați motivați și competenți.

Managerii moderni trebuie să micșoreze costurile, să fie permanent informați asupra proceselor tehnologice și să înțeleagă dinamica rapidelor schimbări ale pieței și ale ofertei clienților. Niciun domeniu de activitate nu rămâne imun. Sindicatele cunosc situațiile la real. Unitățile economice pot suporta schimbări ireversibile, de priorități adesea conflictuale, de presiuni pentru obținerea rezultatelor, de controale neîntemeiate ale organelor statale cu și fără necesitate etc.

Managementul resurselor umane constă în ansamblul activităților orientate spre asigurarea, dezvoltarea, motivarea și menținerea resurselor umane în cadrul organizației în vederea realizării cu eficiență maximă a obiectivelor acesteia și satisfacerea nevoilor angajaților incluse în contractele colective de muncă încheiate între sindicat și administrator sau patron.

Numai prin satisfacerea nevoilor angajatului se va putea obține implicarea acestuia în realizarea obiectivelor organizației și numai contribuind la succesul organizației angajații vor putea să-și satisfacă nevoile legate de munca pe care o îndeplinește. Numai atunci când cei implicați înțeleg această relație managementul resurselor umane ocupă o poziție importantă și poate contribui la succesul acesteia.

Principiile esențiale ale managementului resurselor umane sunt:

1. Aprecierea factorului uman ca o resursă vitală.
2. Corelarea într-o manieră integră, a politicilor și sistemelor privind resursele umane cu misiunea și strategia organizației.
3. Preocuparea susținută de concentrare și direcționare a capacităților individuale în vederea realizării eficiente a misiunii și obiectivelor stabilite.
4. Dezvoltarea unei culturi organizaționale sănătoase.

Managementul resurselor umane urmărește următoarele obiective:

1. Creșterea eficienței și eficacității personalului.
2. Reducerea fluctuației și a numărului mișcărilor greviste.
3. Creșterea satisfacției prin muncă a angajaților.
4. Creșterea capacității de inovare, rezolvare a problemelor și schimbare a organizației.

Funcțiile managementului resurselor umane în companie trebuie să corespundă obiectivelor generale ale companiei, unității economice, politicii de personal, concretizându-se în următoarele sarcini:

1. Planificarea necesarului de resurse umane.
2. Atragerea de resurse umane.
3. Menținerea și dezvoltarea personalului.
4. Repartizarea resurselor umane.
5. Demiterea resurselor umane.

Economia globală bazată pe noi tehnologii, de asemenea, este o provocare pentru toate țările, deoarece economiile naționale devin tot mai internaționalizate, în condițiile unui flux continuu de informații, tehnologii, produse, capital și forță de muncă care migrează din țară în țară. Noul mediu economic creează o competiție globală pentru bunuri, servicii și competențe. Toate aceste schimbări provoacă modificări esențiale în structura economică, politică și socială a multor țări de pe glob. În țările industrializate are loc trecerea de la economia bazată pe industrie la economia bazată pe tehnologii informaționale. Această tranziție pretinde de la forța de muncă noi cunoștințe și deprinderi.

TIC au modificat natura muncii și tipul de deprinderi. Au fost create noi tipuri de locuri de muncă care nu au existat mai înainte, iar altele au dispărut sau au fost modificate esențial. Un studiu efectuat în Canada arată că în companiile bazate pe tehnologii doar 10% din forța de muncă revine muncitorilor de calificare joasă.

Astăzi nu există o definiție oficială, unanim acceptată a managementului resurse umane și care să întrunească consensul specialiștilor în domeniu. Dar putem spune cu fermitate, că managementul resurselor umane este un proces care constă în exercitarea a patru funcții de bază: asigurarea, dezvoltarea, motivarea și menținerea resurselor umane.

Diagrama de mai jos ne ilustrează legătura directă dintre aceste funcții cu influențele externe pe care le suportă.

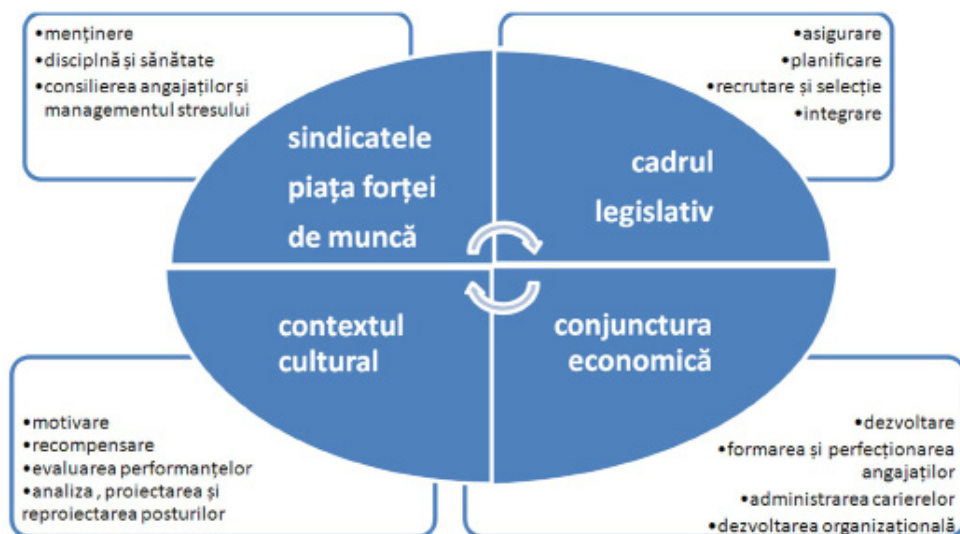


Fig. 2. Funcțiile managementului resurselor umane.

Este vorba deci de o modernizare a sistemului de învățământ, care se va face în acord cu tendințele manifestate în țările cele mai avansate prin descentralizarea sistemului național de învățământ și promovarea relației contractuale dintre unitățile de învățământ și comunicațiile locale organizarea sistemului național de formare a managerilor din învățământ extinderea sistemului național de învățământ la distanță și dezvoltarea utilizării tehnologiei informației și comunicației în procesul educațional formarea profesională continuă, în acord cu politicile similare din țările UE și aplicarea programelor de educație a adulților ca a doua șansă prin educație, prin însușirea managementului tehnologiilor informaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Băieșu Marina. Prelegeri la disciplina „Managementul resurselor umane.” Chișinău, 2002.
2. Chindea M. E. Proiectarea sistemelor informatice economice. București, 1999.
3. Codul Muncii al Republicii Moldova (Legea nr. 154 din 28.03.2003).
4. Gherman Teodora. Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului.// Revista „Administrarea Publică,” nr. 2, Chișinău, 2012, p. 98-104.
5. Gherman Teodora, Ștefan Fulea. Aspecte metodologice ale realizării sistemelor informaționale pentru management. Chișinău, 2009.
6. Gherman Vasile. Utilizarea tehnologiilor informaționale în analiza, estimarea și adoptarea deciziilor pentru elaborarea sistemului de management al companiei. Chișinău, 2009.
7. Romandăș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Chișinău, 1998.
8. Legea sindicatelor nr. 1129 din 07.07.2000 (cu modificările ulterioare).

NOI OPORTUNITĂȚI DE TRANSFORMARE A INSTITUȚIILOR DE STAT ȘI NOI FORME DE COMUNICARE CU PUBLICUL PRIN INTERMEDIUL REȚELELOR DE SOCIALIZARE

Valeriu BULGAC,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Our century is characterized by a rapid development of information and communication technologies, which have created a dynamic cyber space without borders. Today, computerization is one of the prerequisites of a modern society. Current technologies introduced however, with numerous development opportunities, and numerous risks and vulnerabilities that require attention and which should be a major concern for all stakeholders. In this context, cyber security is an increasingly important topic of discussion in the implementation of electronic governance was necessary to create a mechanism to monitor actions, claims and „product” delivered citizen.

Actualmente, se desfășoară o nouă etapă a transformărilor social-tehnologice și anume - construirea societății informaționale. Tehnologiile informaționale și comunicaționale (TIC) schimbă substanțial atât modul în care producem produse și servicii, cât și modul în care beneficiem de drepturile civile, ceea ce produce un impact decisiv asupra schimbărilor care au loc în structura socială a societății privind dezvoltarea instituțiilor democratice. Importanța tot mai mare a tehnologiilor informaționale și de telecomunicații, resursele pe care le oferă acestea, utilizarea socială de către instituțiile statului, interacțiunea acestora în dezvoltarea structurilor și relațiile ce se stabilesc în toate sferele societății schimbă oportunitățile de transformare a instituțiilor de stat și generează noi forme de comunicare cu publicul. Pentru a identifica natura transformărilor în societatea informațională, este necesară o analiză filozofică a conceptelor de bază care caracterizează societatea informațională, analiza rolului și funcțiilor statului în acest proces, modul în care acestea reușesc să capteze oportunitățile rețelelor de socializare pentru a furniza servicii publice mai bune și de a elabora procesele politice mai deschise într-un spațiu cibernetic dinamic fără frontiere.

Tehnologiile actuale introduc însă, odată cu numeroasele oportunități de dezvoltare, și numeroase riscuri și vulnerabilități care necesită o atenție sporită și care trebuie să constituie o preocupare majoră a tuturor actorilor implicați, de aceea și subiectul securității cibernetice devine tot mai important. În procesul de implementare a guvernării electronice a apărut necesitatea creării unui mecanism care să monitorizeze acțiunile, cererile și „produsul” livrat cetățeanului, astfel Guvernul Republicii Moldova a înființat, în august 2010, Centrul de Guvernare Electronică (CGE) care reprezintă o instituție publică ce are drept scop asigurarea accesului la informații și servicii publice în regim non-stop tuturor cetățenilor, iar autoritățile, la rândul lor, să asigure transparența actului de guvernare prin utilizarea și promovarea tehnologiilor informaționale în sectorul public.

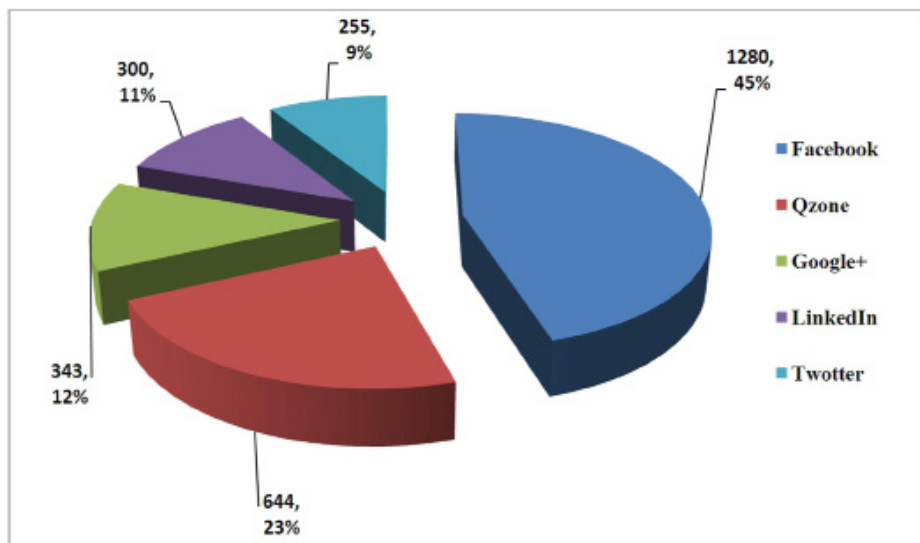
Centrul de Guvernare Electronică este responsabil de elaborarea și aplicarea agendei de e-Transformare lansată în septembrie prin Hotărârea Guvernului nr. 710, care include, printre altele, dezvoltarea platformei naționale de guvernare electronică și a sistemului electronic național, crearea serviciilor digitale și sporirea accesului populației la serviciile publice digitale, „deschiderea datelor publice accesului la informații, utilizarea rețelelor de socializare, transparență ale procesului de guvernare.” [1]

Odată cu creșterea accesului la date, cu implicarea cetățenilor în procesele guvernării, în ultimii ani, la nivel global, crește semnificativ interesul față de securitatea cibernetică. Astfel, Uniunea Europeană a elaborat o strategie în domeniul securității cibernetice pentru a identifica cele mai eficiente modalități de a preveni și de a gestiona perturbările și atacurile cibernetice. Anual, UE organizează „Luna securității cibernetice” cu scopul de a consolida cultura digitală a populației și a spori **nivelul de conștientizare privind amenințările din mediul on-line**. Periodic, sunt organizate conferințe, dezbateri și mese rotunde pe această temă. Mai mult, la nivel internațional, în ultimii ani au fost adoptate directive care prevăd sancționarea accesului ilegal, a interferențelor cu sistemul și a colectării ilegale a datelor. În 2008, Alianța NATO a adoptat chiar, pentru prima dată, o „Politică NATO privind apărarea cibernetică.”

Toate aceste măsuri și practici de combatere a atacurilor informaționale implementate la nivel mondial arată dimensiunea acestui domeniu, care a luat o amploare deosebită în ultimii ani.

În țara noastră, CGE este promotorul principal al e-Guvernării și al inițiativelor de transformare sectorială cu scopul de a îmbunătăți sistemul public și a crește eficiența și transparența instituțiilor statului și este prezent pe șase platforme de socializare: Facebook, Twitter, LinkedIn, Youtube etc. prin care interacționează cu cetățenii. La nivel mondial, guvernele statelor utilizează rețelele de socializare deoarece în mediul virtual poate fi găsită și contactată majoritatea cetățenilor activi. În diagrama de mai jos [6] vedem topul celor mai utilizate rețele sociale cu cel mai mare număr de utilizatori activi (milioane), la nivelul lunii iunie 2014 (fig. 1).

Fig. 1. Topul celor mai utilizate rețelele sociale.



Sursa: <<http://www.statista.com>>.

Prin implementarea pe scară largă a noilor tehnologii informaționale, instituțiile își vor putea eficientiza serviciile publice pentru a răspunde mai bine nevoilor cetățenilor. Totodată, noile tehnologii informaționale vor contribui la reformarea sistemului administrativ, iar procedurile administrative vor fi simplificate. În plus, costurile administrației publice, birocrația și corupția vor putea fi controlate, iar actul de guvernare va deveni mai eficient.

În cadrul amplului proces de e-Transformare, Guvernul Republicii Moldova acordă o importanță deosebită subiectului securității cibernetice, stabilind proceduri, adoptând standarde și luând măsuri concrete de protecție cibernetică. Astfel, pentru a răspunde necesităților de securitate informațională și a preveni infracțiunile cibernetice la nivel guvernamental, în cadrul Întreprinderii de Stat „Centrul de telecomunicații speciale” a fost creat Centrul pentru securitate cibernetică (CERT) – <<http://cert.gov.md>>. CERT are misiunea de a asista autoritățile administrației publice în implementarea măsurilor proactive și reactive în vederea reducerii riscurilor de incidente a securității IT și acordarea asistenței în reacționarea la incidente. Centrul examinează, de asemenea, incidentele apărute în rețelele moldovenești, inclusiv cele raportate de cetățeni și instituțiile din Republica Moldova și din străinătate. Printre sarcinile Centrului se numără creșterea gradului de conștientizare a securității cibernetice în sectorul public și construirea unor relații strategice pentru a îmbunătăți securitatea cibernetică a infrastructurilor critice naționale.

Anual, se organizează evenimente de conștientizare în domeniul securității cibernetice care cuprind o serie de acțiuni dedicate promovării securității informației privind aspectele politice și tehnologice ale securității cibernetice în Guvern. Republica Moldova este singura țară din Europa Centrală și de Est care se aliniază efortului UE pentru asigurarea securității informaționale, abordând acest subiect în cadrul unor ample evenimente, dar și publicând pe site-ul CGE și pe platformele de socializare menționate recomandări privind securitatea cibernetică, precum și utilizarea rețelelor de socializare.

Pe fundalul creșterii globale a numărului incidentelor semnificative de securitate cibernetică, pregătirea pentru situații de urgență devine tot mai importantă. Găsirea soluțiilor pentru combaterea amenințărilor actuale și întărirea securității în societatea digitală este o responsabilitate comună a autorităților statului, a cetățenilor, a companiilor private și a celor de stat, atât la nivel național cât și la nivel mondial. Spațiul cibernetic reprezintă, astfel, o platformă confortabilă pentru pregătirea și efectuarea crimelor cibernetice, a actelor de terorism cibernetic și a altor acțiuni malițioase, menite să afecteze, direct sau indirect, securitatea națională. Astfel, penetrarea sistemelor informaționale sau de comunicații electronice ale autorităților administrației publice și ale altor instituții și întreprinderi de stat sau private, în cadrul cărora sugestionează informații sensibile, poate ajunge la compromiterea confidențialității, integrității sau disponibilității acestei informații și, prin urmare, la cauzarea prejudiciilor financiare sau de altă natură, inclusiv la afectarea securității statului. De asemenea, penetrarea sistemelor informaționale aferente infrastructurii critice ale Republicii Moldova poate conduce la controlul neautorizat asupra acestor sisteme și, în consecință, la efectuarea proceselor economice, sociale, politice, informaționale, militare etc.

Totodată, natura globală a sistemelor informaționale și a rețelelor de comunicații electronice, precum și natura transnațională a criminalității informatice necesită o coordonare strânsă între toate instituțiile responsabile atât la nivel național cât și la nivel global.

Astăzi, ca rezultat al rețelelor globale și al extinderii firmelor dincolo de hotarele tradiționale, nu știm cine ac-

cesează rețelele și nu știm dacă putem avea încredere în persoanele date. Așadar, este necesar un set de principii diferite, procese și tehnologii care să asigure protecția rețelor. Securitatea sistemelor informatice și a rețelor de comunicații este un subiect care intervine din ce în ce mai des în problemele cu care se confruntă organizațiile. Infracțiunile semnalate atât din cadrul instituțiilor statului cât și în domeniul privat sunt în continuă creștere. Furnizarea de servicii publice prin mijloace electronice atât pentru cetățeni cât și pentru companii imprimă o nouă dimensiune utilității sistemelor informatice, sporind, în același timp, importanța disponibilității sistemelor și a gestiunii, în condiții de securitate, a informațiilor acumulate de acestea.

Concluzii. Într-o societate, în care interesul cetățenilor pentru implicarea în viața publică și administrativă este tot mai scăzut, activitatea administrației publice se arată nu doar din ce în ce mai blamată de cei care beneficiază de ea, ci și având semne de ineficiență, aspecte date de lipsa unei relații strânse între cetățeni și instituțiile publice. Adaptarea modalităților de comunicare între cele două părți poate revitaliza spiritul civic al cetățenilor și, cel mai important, plasează activitatea administrației publice în întâmpinarea directă a nevoilor cetățenilor. Dat fiind faptul că accesul la informație este vital pentru democrație, unul dintre principiile de bază ale administrației publice locale este cel al transparenței și al consultării cetățenilor, ce beneficiază de activitatea instituțiilor administrației publice locale, care sunt responsabile să furnizeze servicii publice. Principiul transparenței decizionale este concretizat de setul de instrumente prin care instituțiile administrației publice informează cetățenii, în calitate de contribuabili și, totodată, de beneficiari ai administrației publice, cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. Având calitatea de contribuabili în raport cu statul, cetățenii au dreptul de a fi informați sau consultați, precum și de a participa la deciziile luate de autoritățile administrației publice locale și centrale.

Astăzi, una dintre cele mai eficiente forme de comunicare cu publicul este prin intermediul rețelor de socializare. Iar asigurarea securității informațiilor care sunt critice trebuie să se realizeze prin-o politică de securitate informatică, care să asigure protecție, să rezolve situația de risc și să asigure cunoașterea de către cetățeni a măsurilor corecte de precauțiune, contribuind, astfel, la o mai bună protejare a datelor de o gamă largă de amenințări

BIBLIOGRAFIE

1. Gherman T. Guvernarea electronică - componentă de bază a societății informaționale.// Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 22 mai 2012, Chișinău, p. 259-262.
2. Gherman T., Malcoci V. Aspecte ale securității datelor în spațiul virtual.// Revista „Administrarea Publică”, nr. 2, Chișinău, 2014, p. 109-112.
3. Guțan V. și a. Tehnologii informaționale și comunicaționale.
4. Gherman T., Gherman D. Impact of E-Governance in ensuring transparency and access to information in the public administration.// Materialele conferinței „VI ISC „e-Governance” din 2-4 iunie 2014.
5. Asigurarea securității informației bazelor de date în procesul de prestare a serviciilor publice electronice. [On-line]: <<http://www.mtic.gov.md/ro/asigurarea-securitatii-informatiei-bazelor-de-date-procesul-de-prestare-serviciilor-publice>>, vizitat la 25.04.2015.
6. <<http://www.statista.com>>, vizitat la 23.04.2015.
7. Transparență și calitate în AP prin social-media. [On-line]: <http://www.pmb.ro/diverse/p_pagina/dir_implementare_politici_publice/transparența_si_calitate_in_adm_publica_prin_social_media.pdf>, vizitat la 3.03.2015.

REȚELELE SOCIALE ÎN SECTORUL PUBLIC

Ana POPESCU,
psiholog

SOMMAIRE

Dans cet article, je voulais décrire les particularités de la communication dans le cyberspace dans l'utilisation des réseaux sociaux dans la fonction publique. L'étude a été axée sur la mise en valeur de l'influence de l'internet sur la perception sociale de la violence chez les adolescents et jeunes. La problématique a été abordée du point de vue de la théorie de la cultivation. Les réseaux sociaux sont considérées capables d'influencer à long terme la perception de l'individu sur la réalité par un proces sussubtilement nommé „cultivation.” On attribue à l'internet le pouvoir de „créer” la conception la quelle l'audience construit sur la réalité.

Dovezi empirice foarte concludente arată că în ultimii ani a avut loc, și continuă cu o intensitate crescândă, exacerbarea violenței, agresivității în societatea din Republica Moldova. Acesta este un ecou fidel al unui fenomen similar ce se desfășoară la nivel global, pe întreg mapamondul. Căutându-se o soluție, de multe ori a fost pronunțată denumirea internetului și a rețelor de socializare ca fiind unii dintre principalii agenți responsabili pentru starea de fapt. Stabilirea

gradului și naturii contribuției mijloacelor de comunicare în masă în acest îngrijorător flagel al lumii contemporane poate oferi unele modalități și instrumente de intervenție foarte prețioase, în sensul ameliorării situației existente.

Oriunde există internet, și în special acolo unde internetul oferă un volum apreciabil de programe și rețele de socializare importate, există, de obicei, și îngrijorare publică în legătură cu efectele violenței asupra copiilor și a altor categorii sociale. Principala teamă este aceea că violența din conținutul rețelelor de socializare va conduce la creșterea violenței în societate, că acei care vizionează multă violență vor imita ceea ce văd, vor deveni mai agresivi și vor recurge la violență pentru a-și rezolva problemele. De asemenea, există îngrijorarea pentru apariția fenomenului de desensibilizare, exprimat prin aceea că vizionarea masivă a violenței ficționale (mai ales, a celui tip de violență nedureroasă, fără urmăriile cuvenite, atât de comună în programele din SUA) îi face pe telespectatori să se obișnuiască și să devină indiferenți față de adevăratele sale orori.

Pentru adulți, navigarea constituie un important factor în intensificarea stării de nervozitate și agitație mintală, în slăbirea capacității de concentrare, în scăderea memoriei, în apariția stării de pasivitate și a plictiselii, a depresiunilor, a anxietății și tulburărilor de personalitate. Astfel, este recomandat ca în loc să-și petreacă timpul liber în fața PC-ului, agravându-și starea, să caute destinderea prin ieșirea la natură, prin activități practice, prin lectura sau prin comunicarea cu cei apropiați.

Tehnologia informației evoluează în permanență, demonstrând noi modele de transformare a instituțiilor de stat și noi forme de comunicare cu societatea. Tehnicile abordate pentru socializare înlesnesc schimbul interactiv de informații, interoperabilitatea, precum și colaborarea în rândul angajaților instituțiilor de stat și societate. Putem diferenția o multitudine de forme ale mijloacelor de socializare cum ar fi: blogurile (*WordPress*), *wikis* (pagini de grup redactate de utilizatori, *Wikipedia*), schimb de fișiere foto și video (*Flickr*, *YouTube*), socializare pe net (*Facebook*), *podcasts* (fișiere multimedia), microbloguri (*Twitter*), fluxuri *RSS*, *crowdsourcing* (externalizare deschisă), aplicații tip *mash-up* și spații virtuale. Ca definiție, am putea să o sumăm ca un set de tehnologii online, pagini și practici folosite pentru a face schimb de păreri și experiență prin antrenarea utilizatorilor. Membrii unei rețele sociale sunt legați între ei în mod informal, fără obligații, însă contribuie activ la colectarea și răspândirea informațiilor pe întregul glob cu ajutorul *web*-ului.

Procentajul persoanelor care utilizează site-urile de socializare este următor: 250.000 utilizează *Facebook*-ul, ceea ce constituie 17,84% din utilizatorii de internet din Moldova, de doua ori mai mult sunt accesate site-urile *Odnoklassniki* și *Vkontakte*. Ca o proporție dintre utilizatorii de gen feminin și masculin reiese ca *Facebook*-ul este accesat de 55,4% femei și 44,65% bărbați. Cel mai rapid segment de creștere pe *Facebook* îl constituie femeile de 55-65 ani.

Dintre cele mai cunoscute rețele *web* sociale sunt: *Facebook* (circa 1.310 mln. membri în toată lumea), *Linkedin* (300 mln. utilizatori), *Instagram* (300 mln. utilizatori), *Pinterest* (circa 70 mln. utilizatori), *Twitter* (circa 1 mlrd. membri), *YouTube* (1 mlrd. utilizatori), *Google* (180 mln. utilizatori).

Tendențele globale în sfera mijloacelor de socializare ne demonstrează că 96% din tânăra generație americană a aderat la un site de socializare. În Europa, populația aderă, în medie, la 1,9 rețele de sociale. În SUA cifra este de 2,1, Brazilia – 3,1, iar India – 3,9. Tinerii (între 15 și 29 ani) constituie circa 70% din utilizatorii *Facebook* din regiunea arabă, indicând o ușoară creștere a numărului de utilizatori cu vârsta peste 30 ani, de la finele anului 2010.

Doar 41% din utilizatorii de internet din UE folosesc oportunitățile oferite de internet pentru a se implica și a participa activ pe rețelele de socializare. Potrivit *Business Insider*, europenii folosesc internetul în procentaj mai mare decât americanii. De exemplu, 77% din populația italiană își petrece în fiecare zi mai multe de 30 de minute pe rețelele sociale.

Statistica, conform căreia cetățenii Republicii Moldova accesează site-urile de socializare de pe dispozitivele mobile, ne arată ca 1 din 5 utilizatori navighează intensiv de pe telefoane sau tablete.

Instituțiile guvernamentale care utilizează mijloacele de socializare, în viziunea utilizatorilor, realizează o transparență a activităților, o relație interactivă și reciprocă cu cetățenii printr-o asumare a responsabilităților pentru politicile și serviciile guvernamentale, obținând, astfel, o încredere mai mare a populației. Avantajul mijloacelor de socializare din cadrul instituțiilor guvernamentale este comunicarea cu persoanele aflate în afara hotarelor țării.

Există un șir de instrumente de comunicare în cadrul mijloacelor de socializare de care țin cont instituțiile guvernamentale. Obiectivele de comunicare, colaborarea și schimbul de informații, aspectele de securitate, confidențialitatea și profesionalismul sunt doar câteva dintre aceste aspecte.

Consultând „*The Research Foundation of State University of New York*”, accesul la paginile de socializare și utilizarea lor în cadrul unităților de stat sunt reglementate prin legi, ghiduri și proceduri existente și aplicabile, inclusiv acele privind securitatea informațională. [1, 2, 3]

Site-urile de socializare sunt folosite în sfera publică de societatea civilă, persoane politice, media, structuri sau agenți guvernamentali pentru a facilita prestarea serviciilor la îndemâna cetățenilor, pentru a influența publicul și instituțiile de stat, pentru a comunica un anumit mesaj, pentru relaționarea cu cetățenii sau pentru implicarea cetățenilor și implicarea lor în diverse acțiuni.

Utilizarea site-urilor de socializare în sfera publică implică un șir de avantaje și dezavantaje. Avantajele utilizării rețelelor sociale sunt costurile mici, majoritatea rețelelor de socializare sunt gratuite, uzul personal fiind foarte simplu pentru oricine; oferă credibilitate; și, desigur, cercul de relații creat, rețeaua de conexiuni, întraajutorarea membrilor, răspândirea rapidă a informației. Însă există, desigur, și anumite dezavantaje cum ar fi: lipsa anonimatului (deseori pe un site de socializare vi se cer date cu caracter personal, pe care nu vreți să le știe toată lumea: nume, vârstă, sex, locație); înșelătorii și hărțuiri (securitate redusă, există cazuri de escrocherii online și de furt de identitate); consumatoare de

timp (fiind distractive, consumă un timp nelimitat). De asemenea, rețelele ascund sursa anumitor informații, cine este furnizorul de servicii, și utilizarea ulterioară a acestor informații în alte scopuri, ba chiar și ștergerea nu este prevăzută, multe din informații rămânând înregistrate, chiar dacă sunt greșite sau învechite.

Cercetătorii Hoffman, Lutz și Seri confirmă că dezavantajul utilizării rețelelor sociale în sectorul public este dificultatea de supraaglomerare informațională și de consultare, inițiative slabe, conținut sărac și management defectuos. De asemenea, lipsa unor competențe relevante, rezistența la flexibilitate și lipsa unor specialiști calificați face șubredă interacțiunea între guverne și cetățeni.

Rețelele de socializare au un impact și un efect răsunător asupra unor evenimente mondiale, care au fost influențate puternic de comunicația din rețelele sociale (până în 2011):

- protestele din Egipt, care au condus la demisia lui Hosni Mubarak, președintele statului;
- revolta populară din Tunisia, care a condus la răsturnarea președintelui Zine El Abidine Ben Ali;
- dovedirea de plagiate, ca, de ex., lucrarea de doctorat a fostului ministru al apărării al Germaniei, contele Karl-Theodor zu Guttenberg;
- convocarea publicului la diverse întruniri sau chiar demonstrații poate fi ușurată, de ex., s-au înmulțit așa-numitele *Facebook parties*;
- protestele publice și mișcarea cetățenilor împotriva proiectului de cale ferată „Stuttgart 21” (Germania);
- influența rețelelor *YouTube*, *Facebook* și *Twitter* a schimbat deja radical industria divertismentului (*showbiz-ul* sau *entertainment industry*). Un exemplu tipic este artista americană *Lady Gaga*, care atrage milioane de fani și cumpărători pe baza acestor rețele;

- influența *site*-urilor pentru întrunirea la mitinguri sau adunări naționale (Republica Moldova, 7 aprilie 2009);
- apariția unor servicii comode pentru cetățeni (*e-Servicii*, semnătura digitală, *e-Cazier* ș. a.).

Potrivit lui Tomislav Korman, fost șef al Departamentului de Comunicare Online al Guvernului Croației, rețelele de socializare par o oportunitate ușoară prin care guvernele pot informa și interacționa într-o proporție mare de auditori. Dar, din păcate, cele mai multe dintre instituțiile publice nu au cunoștințe cu privire la modul în care pot fi utilizate eficient. Nu este de ajuns să deschizi conturi pe rețelele de socializare și să postezi informații aleatorii. Fără o schimbare la nivel organizațional, fără o strategie, scopuri și obiective definite, rezultatele finale nu vor fi clare sau nu vor reuși să determine un impact semnificativ. Utilizarea rețelelor sociale nu este un lucru ușor, dar este simplu. Acestea ar putea ajuta instituțiile să-și îmbogățească activitatea, mai ales în cazul în care se încearcă acest lucru printr-o abordare strategică, susținută cu ample planuri, programe, acțiuni și viziuni.

Cele mai multe studii privind influența internetului s-au desfășurat cu referire la copii și adolescenți, întrucât încă de la lansarea și dezvoltarea mediumului, a existat o doză însemnată de preocupare publică față de impactul mesajelor acestui nou mijloc de comunicare asupra personalităților lor în formare, considerate mai vulnerabile. De asemenea, o parte însemnată a acestor studii s-au concentrat asupra influenței mesajelor de pe internet cu conținut violent, antisocial.

Cu referire la problematica violenței în mesajele de pe rețelele de socializare și impactul lor, cercetările au fost deosebit de numeroase. În general, se pot delimita trei tipuri principale de efecte ale violenței digitale, surprinse de către John P. Murray. [4, 5, 6, 7]

Teza **efectelor directe**, demonstrată de unele cercetări (Bandura și Ross, 1961, 1963; Berkowitz, 1962, Paik și Comstock, 1994) susține faptul că adulții, dar mai ales copiii care urmăresc multe rețele de socializare cu conținut violent pot deveni mai agresivi și/sau pot dezvolta atitudini și valori favorabile cu privire la folosirea agresivității pentru rezolvarea conflictelor și problemelor. În acest sens, au fost desfășurate și studii longitudinale. De exemplu, Eron (1963) a descoperit că la băieți, preferința pentru conținuturi media violente la vârsta de 8 ani corelează semnificativ cu conduite agresive la vârsta de 8 ani ($r = 0,21$), dar și cu conduite agresive la vârsta de 18 ani ($r = 0,31$), în condițiile în care preferința pentru conținuturi violente la vârsta de 18 ani nu corelează cu conduite agresive la vârsta de 18 ani (r de 0,05).

Un al doilea tip de efecte observat a fost fenomenul de **desensibilizare**, constând într-aceea că adolescenții și copiii mari consumatori de violență virtuală pot deveni mai puțin sensibili la violența din lumea reală din jurul lor, la suferința și durerea altora, și mai dispuși să tolereze nivelurile din ce în ce mai crescute de violență din societate.

Cel de-al treilea tip de efecte, numit **„sindromul lumii amenințătoare”** (*The Mean World Syndrome*), a fost menționat pentru prima oară și investigat extensiv de către grupul de cercetare de la Universitatea din Pennsylvania, condus de George Gerbner. Cea mai mare parte a analizei cultivării, atât în ceea ce privește analiza de conținut a rețelelor de socializare înlocuită de-a lungul celor 30 ani, cât și cercetările ulterioare, a fost focalizată pe problematica violenței din mesajele virtuale, și impactul ei asupra membrilor audienței. [8, 9, 10, 11, 12]

În încheiere, putem spune că impactul internetului asupra publicului a stârnit controverse printre specialiștii comunicării. Unii acuzau internetul de pervertirea valorilor culturale ale publicului, de stimularea creșterii ratei delincvenței, de dirijarea maselor către superficialitate și de descurajarea creativității. Alții, dimpotrivă, subliniau faptul că internetul demască păcatul și corupția, încurajează libertatea de exprimare, propagă un anumit grad de cultură printre oameni și este un mijloc de folosire optimă a timpului pentru masele de muncitori.

Părerea noastră este că orice idolatrizare sau demonizare a rolului rețelelor de socializare în societatea contemporană este greșită. Mesajele transmise prin rețelele de socializare și interpretarea acestora sunt supradeterminate cultural și reprezintă simbolic structura de valori a societății. Vasile Dăncu sublinia în cartea *„Cultură și comunicare de masă”* că,

prin asumarea modelelor propuse de internet, individul „încearcă să îndepărteze imaginile dezagreabile, inhibante, oferind posibilități de construcție a dimensiunii pozitive, a identificării personale, omul depunând toate eforturile pentru a-și construi o imagine de sine fundamental favorabilă. Acest lucru este posibil deoarece individul se gândește pe sine în imagini.”

BIBLIOGRAFIE

1. Ghidul de utilizare a rețelilor sociale în sectorul public. *Proiect*.
2. Social Media Standard. From the Office of the State Chief Information Officer from the State of California.
3. The Research Foundation of state University of New York.
4. Murray J. P. Childernand Internet Violence.// [On-line]: <www.ksu.edu/humec/kulaw.htm>.
5. Peretti A., Legrand J.-A., Boniface J. Tehnici de comunicare. Polirom, Iași, 2001.
6. Radu I. (coord.), Psihologie socială. Exe, Cluj-Napoca, 1994.
7. Rosenberg M. Social Psychology: Sociological perspectives. New York, 1981.
8. Gerbner G., Gross L., Morgan M., Signorielli N. The „mainstreaming” of America: Violence.// Profile no. 11, „Journal of Communication,” 30 (3), 1980, p. 10-29.
9. Gerbner G., Signorielli N. Violence Profile, 1967 through 1988-89: Enduring patterns.// Manuscript, University of Pennsylvania, Annenberg School of Communications, 1990.
10. Morgan M. Internet, sex-role attitudes and sex-role behavior.// „Journal of Early Adolescence,” nr. 7, 1987, p. 269-82.
11. Morgan M., Shanahan J. Democracy tango: internet, adolescents and authoritarian tensions in Argentina.// Hampton Press, Cresskill, New Jersey, 1995.
12. Morgan M., Shanahan J. Two decades of cultivation research: an appraisal and a meta-analysis.// In B. Burleson (ed.), „Communication Yearbook,” nr. 20, Sage, Thousand Oaks, 1997, p. 1-45.

ELABORAREA UNEI APLICAȚII PENTRU PROCESUL DE INFORMATIZARE A AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Adriana CATRUC-INCULEȚ,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is about creating a website according to the decision of the government using platform CMS DRUPAL. Up until quite recently, the most important thing a newcomer to the Web could do in order to prepare for building a website was to buy a book on how to learn programming in any one of the major web-centric languages like PHP or Perl. Then, the not inconsiderable task of learning the niceties of the chosen language to a respectable degree would consume a fair chunk of time and patience.

Scopul acestei cercetări constă în analiza modului de transparență a activității administrației publice, precum și în a promova imaginea localității prin intermediul paginii web oficiale.

Paginile web oficiale trebuie să fie adaptate pentru accesarea de pe echipamente mobile (telefon mobil, smartphone), precum și accesarea de către persoanele cu dezabilități prin asigurarea unui sistem de sonorizare a conținutului informațional. Paginile-web oficiale trebuie să asigure posibilitatea de abonare a cetățenilor la informațiile din blocul de noutăți, evenimente și anunțuri, precum și transparența procesului de elaborare a proiectelor de decizii.

Pentru a corespunde cerințelor actuale în ceea ce privește activitatea autorităților publice, Guvernul Republicii Moldova a convenit să se adopte Hotărârea nr. 188 din 03.04.2012 „Privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet și să abroge Hotărârea nr. 668 din 19 iunie 2006 „Privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.”

Autoritățile administrației publice plasează informația pe pagină web oficială cu respectarea următoarelor cerințe:

- informarea publicului despre posibilitatea familiarizării în rețeaua Internet cu activitatea autorității administrației publice respective, prin publicarea adreselor corespunzătoare și a modificărilor intervenite în datele din antetele documentelor oficiale și prin alte modalități;

- publicarea informației actuale, cu indicarea datei fiecărui caz de publicare a documentului și a datei actualizării informației ș. a. [1]

Pe pagina *web* oficială a autorității administrației publice, în funcție de specificul activității acesteia, va fi publicată următoarea informație:

- structura autorității publice, date privind obiectivele și funcțiile subdiviziunilor sale subordonate, adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale adresei autorității publice, numărul angajaților, date privind organizațiile subordonate autorității publice (cu indicarea și/sau trimiterea la paginile *web* ale acestora), numerele de telefon ale serviciilor de informație ale autorității publice;

- datele cu privire la conducerea autorității publice;

- declarația cu privire la venituri și proprietate a conducerii autorității administrației publice ș. a. [1]

Platforma tehnologică care va asigura elaborarea și dezvoltarea modelului-tip (șablon), inclusiv al stilului grafic (*design*) al paginii oficiale ale autorității administrației publice locale în rețeaua Internet va fi CMS DRUPAL.

Drupal este un sistem de management al conținutului extrem de flexibil, care vă permite să creați o mare varietate de *site-uri*. [3]

În scopul ușurării accesului la informația publică și perfecționării serviciilor publice am efectuat o cercetare a paginilor *web* oficiale ale autorităților administrației publice locale prin evidențierea unor puncte slabe și forte, ceea ce va servi drept punct de reper în aprecierea performanțelor și promovării utilizării tehnologiilor *web* în activitatea lor.

Am evaluat paginile *web* a 35 de autorități publice locale, colectând date referitoare la dezvoltarea și implementarea tehnologiilor *web* în cadrul acestora.

Criteriile de evaluare a paginilor-*web* ale autorităților locale au servit ca cerințe aprobate în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012. Paginile *web* ale autorităților publice trebuie să asigure transparența în procesul decizional prin publicarea de informații accesibile, care să permită o monitorizare a activității din partea publicului. APL-urile mai au de lucrat la acest capitol. [2]

Am constatat că nu toate autoritățile publice locale dețin pagini *web* oficiale care să corespundă cerințelor noi, una dintre aceste autorități fiind Primăria orașului Soroca.

Observăm o divergență considerabilă în dezvoltarea sectorului TIC în cadrul administrațiilor publice centrale și cele locale. Pentru creșterea nivelului de utilizare a tehnologiilor informaționale în cadrul APL, este necesar să îmbunătățim toate componentele TIC.

De aceea, aș propune unele îmbunătățiri ale paginilor *web* oficiale ale administrațiilor publice locale, utilizând platforma CMS DRUPAL și respectând cerințele Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012.

Stilul și *design-ul* paginilor *web* oficiale corespund cerințelor conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012

Concluzie. Generalizând cele expuse, putem constata că autoritățile publice locale înregistrează anumite progrese în dezvoltarea și menținerea paginilor *web*. Pentru a crește nivelul de utilizare a tehnologiilor informaționale în toate componentele TIC, în paralel trebuie identificate unele resurse materiale pentru a menține acestea pagini *web* oficiale ale autorităților publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 188 din 03.04.2012 „Privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet.”
2. <<https://www.drupal.org/node/2363725>>.
3. <<https://ro.wikipedia.org/wiki/Drupal>>.

TEHNOLOGII ȘI SISTEME INFORMATICE PENTRU MONITORIZAREA ȘI SECURITATEA MEDIULUI

Vlad CORNEA,
masterand , Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This text focuses on the role that technologies and informational systems for the environmental monitoring have in terms of competitiveness as for the global security of the environment as well as for the private sector. The first part highlights the major trends in international development regarding the characteristics of the new technologies for the security of the environment, for identifying ways of implementation as well in the Republic of Moldova. Then, a present vision of the most important monitoring systems of the environment, with application in the business sphere, especially the agro-industrial sector.

Tehnologiile și sistemele informatice pentru monitorizarea securității mediului intră în categoria mult mai largă a ecoinovațiilor. Ecoinovația oferă soluții la problemele de mediu și, în același timp, contribuie eficient la crearea unor noi oportunități pentru afaceri. Prin urmare, sistemele de dezvoltare și inovare durabilă cu aplicare direct în domeniul securității mediului necesită o abordare interdisciplinară.

Problemele de securitate a mediului transcend dimensiunile publice și se intercalează pe segmentul privat al marilor industrii. Ecoinovațiile combină elemente din cadrul tehnologiilor specifice cu tehnicile de management public și privat și filozofia de mediu.

Inovația tehnologică a devenit motorul de competitivitate pentru UE. Prin urmare, în Strategia Lisabona din martie 2000, Uniunea Europeană și-a fixat scopul „de a deveni cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume.” Cu această ocazie, s-a evidențiat rolul și importanța cercetării științifice și tehnice, ca fiind prioritară pentru întreg spațiul comunitar.

În iunie 2001, Consiliul European a proiectat, la Gothenburg, *Strategia de dezvoltare durabilă* prin adăugarea unei noi dimensiuni: strategia de mediu a UE. Inovarea tehnologică și organizațională, în legătură cupunerea în aplicare a dezvoltării durabile, are potențialul de a contribui la creșterea economică îmbunătățind, în același timp, calitatea mediului și protejarea resurselor naturale.

Prin urmare, în ianuarie 2004, Comisia a publicat un Plan de acțiune care să contribuie la dezvoltarea de ecoinovare în UE și a proiectelor de dezvoltare durabilă. În acest sens, finanțările pentru transformarea sectoarelor industriale în veritabile sectoare ecologice au constituit peste 550 de miliarde de euro, cu precădere în industria aerospațială și farmaceutică.

În 2010, UE a adoptat o nouă Strategie politică de propoziții: Strategia Europa 2020, care a succedat Strategiei de la Lisabona. Strategia se fundamentează pe **trei priorități tematice**:

1. *Creșterea economică inteligentă*: dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare.
2. *Creșterea economică durabilă*: promovarea unei economii mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive.
3. *Creșterea economică favorabilă incluziunii*: promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, în măsură să asigure coeziunea economică, socială și teritorială.

Pentru a defini acțiunile necesare aplicării *Strategiei Europa 2020*, Comisia Europeană a propus atingerea, până în anul 2020, la nivel european, a următoarelor obiective:

- a) rata de ocupare a populației cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 de ani - minimum 75%;
- b) nivelul investițiilor în cercetare și dezvoltare – 3% din PIB-ul UE;
- c) atingerea obiectivului „20/20/20” (sau „30/20/20,” în cazul respectării anumitor condiții) în domeniul schimbărilor climatice și al energiei.

Orizont 2020 este instrumentul financiar de implementare a *Uniunii Inovationale*, o inițiativă care se încadrează în *Strategia Europa 2020* și are drept scop securizarea competitivității globale a Europei.

Două aspecte sunt de mare importanță pentru implementarea acestora în Republica Moldova:

- a) dimensiunea care se referă la natura și evoluția sistemului productiv pentru ca inovarea să devină o valoare adăugată și integrată pentru protecția mediului;
- b) o dimensiune care se referă la modificările de mediu care necesită inovații radicale.

Există un consens la nivel internațional cu privire la tehnologiile generice și o gamă largă de aplicații de zone tehnice care include: tehnologia informației și de comunicare, biotehnologia, nano- și micro- tehnologiile. Domeniile de aplicare ale acestora țin de agricultură, de tratare a apei, prelucrarea și gestionarea deșeurilor și substanțelor periculoase, transport, construcții, procese industriale, energie, monitorizarea și protecția împotriva schimbărilor mediului global.

Progresele tehnologice cu rol de monitorizare și detectare sunt foarte importante pentru a aborda problemele de mediu atât la nivel local cât și la nivel mondial. Detectoarele sunt utilizate pentru controlul calității aerului și a apei, precum și schimbările climatice globale, stratul de ozon stratosferic, mediul marin și ecosistemele diverse. Experiențele efectuate în Statele Unite și Japonia subliniază importanța acestui domeniu și indică avansul tehnologic al acestor țări în comparație cu Europa.

Includerea inovării și cercetării în *Orizont 2020* va trebui să propulseze UE după 2015 pe primele poziții și presupune implementarea tehnologiilor avansate din domeniul ecoinovațiilor pe următoarele sectoare:

Biotehnologie. Biotehnologiile vor fi utilizate pentru a limita poluanții din fabricație; microorganisme, pentru a ajuta la reabilitarea solurilor; materialele biodegradabile și a reduce cantitatea de deșeuri; pentru a limita efectele adverse ale pesticidelor și a altor substanțe chimice în agricultură.

Tehnologiile ecologice pentru industria auto. Printre tehnologiile auto se configurează realizarea mașinii viitorului care va include bateriile alternative, utilizarea materialelor ușoare, motoarele cu injecție directă, pile de combustie și tehnologii de reciclare - toate au ca efect reducerea consumului de combustibil și a emisiunilor de gaze.

Reciclarea produselor și a deșeurilor. Aceasta presupune tehnici noi în managementul producției, cum ar fi ana-

liza ciclului de viață a deșeurilor. Aici se are în vedere ecologizarea procesului de fabricație, inclusiv programarea procesului de producție, colectarea și reciclarea sau reutilizarea, asigurând, astfel, un ciclu închis de materie primă. Către 2016, majoritatea bunurilor fabricate trebuie să folosească materiale reciclabile.

Tratarea inteligentă a apelor. Metodele și tehnicile de tratare și epurare a apei folosesc enzime noi, biocataliza și alte tehnici avansate.

Managementul mediului la nivel global. Presupune înțelegerea și gestionarea ecosistemului global, monitorizarea deșertificării, calitatea solului, tehnologia de fixarea CO₂, fotosinteza artificială și introducerea unor specii de plante rezistente la secetă și care constituie un obiectiv operațional până în 2020.

Procese industriale și zonele rezidențiale curate. Procesele industriale și zonele rezidențiale ale viitorului folosesc mai puțin material și energie ca să producă mai puține deșeuri și substanțe periculoase prin utilizarea de catalizatori chimici și biologici avansați.

Energia regenerabilă și noile tehnologii energetice. Presupune utilizarea în sectorul energetic a energiei solare și eoliene, a biomasei, a hidrogenului, precum și tehnologiilor și sisteme de conversiune eficientă: cogenerarea.

Eficiența energetică. Aceasta afectează, în special, transportul. Include mașini cu consum de 2 litri/100 km, mașini și avioane cu utilizarea combustibilului bazat pe hidrogen, trafic combinat cu containere inteligente, servicii de transport publice la cerere etc. Sectorul construcțiilor este preocupat de îmbunătățirea eficienței energetice. Printre inovații se includ ferestre și fațade inteligente, clădiri independente energetic. Aceste inovații ecologice ar trebui să permită îmbunătățirea eficienței energetice de aproximativ 50%, în 2020.

Agricultura ecologică. Regulamentul nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 stabilește un cadru juridic unic pentru finanțarea cheltuielilor în cadrul politicii agricole comune; în acest sens, se stabilește două noi fonduri, *Fondul european de garantare agricolă* (FEGA) și din *Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală* (FEADR), care, începând cu 1 ianuarie 2007, unul pentru garanție, iar celălalt pentru orientare.

Fondul European de Garantare Agricolă și *Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală* sunt cele două instrumente financiare ale politicii agricole comune (PAC). FEGA oferă ajutor financiar pentru agricultori conform Regulamentului nr. 1307/2013 și alte măsuri de sprijin destinate piețelor agricole, conform Regulamentul nr. 1308/2013. Fondurile FEADR sunt destinate pentru programele de dezvoltare rurală, conform Regulamentului Consiliului nr. 1305/2013. Pentru 2014-2020, FEGA are un buget de 278 miliarde de euro (42 miliarde de euro în 2014).

Încercările de a identifica principalele inovații ecologice cu impact asupra monitorizării securității mediului și o posibilă implementare în Republica Moldova se referă la:

- sistemele informatice de ultimă generație pentru piețele agricole;
- teledetecția și GIS în agricultură;
- sistemele informatice geografice pentru managementul durabil al resurselor de sol/teren și de mediu;
- aplicarea modelelor de simulare (procese din sol, creșterea plantelor, transfer de masă și energie în sistemele agricole etc.);
- sistemele computerizate de evaluare a proprietăților fizice ale solurilor și a cerințelor pentru sistemele de lucrare a solului;
- sistemele computerizate pentru optimizarea fertilizării solului/plantelor;
- sistemele computerizate de diagnoză a deficiențelor de nutriție a plantelor și pentru recomandări de prevenire și combatere a acestora;
- elaborarea asistată de calculator a tehnologiilor pentru culturile agricole.

Atât *Strategia 2020* cât și *Orizont 2020* sunt axate pe trei priorități: excelență științifică; poziția de lider în sectorul industrial și provocările societale. Aceste priorități au devenit din 2014 un obiectiv politic, social și economic și pentru Republica Moldova, iar modelul european de dezvoltare devine obiectiv național.

Instituționalizarea relațiilor cu Uniunea Europeană,¹ și cadrul politico-juridic de bază a relațiilor moldo-europene conține prevederi explicite privind cooperarea sectorială relevantă inclusiv pe sectorul de cooperare și finanțare.²

La 11 octombrie 2011, la Bruxelles, a fost semnat *Memorandumul de înțelegere între Uniunea Europeană și Republica Moldova privind asocierea Republicii Moldova la cel de-al Șaptelea Program-cadru al Comunității Europene (PC7) pentru cercetare și dezvoltare tehnologică*. Acesta este primul program al UE la care Republica Moldova este asociată integral, fiind prima țară din cadrul *Parteneriatului Estic* și a doua inclusă în cadrul *Politicii Europene de Vecinătate*, obținând, astfel, statutul de țară asociată la PC7.

În decembrie 2011, comunitatea științifică a Republicii Moldova a aderat la *Carta Europeană a Cercetătorului și a Codului de Conduită pentru Recrutarea Cercetătorului*.

Rezultatul asocierii presupune obținerea de drepturi similare cu cele ale statelor-membre ale UE, adică membru al spațiului european de cercetare, ceea ce ne permite: să cooperăm și să concurăm în calitate de partener egal în toate concursurile anunțate de PC7; să devenim parte componentă a unei rețele europene a oamenilor de știință, a mediului de afaceri și a factorilor de decizie, ce stabilesc obiectivele și prioritățile europene în domeniul cercetării-inovării; să beneficiem de potențialul și excelența științifică europeană pentru soluționarea problemelor interne.

Această provocare, unică pentru Republica Moldova, a fost inclusă în Planul de Acțiuni (2011-2013) „Moldova spre Horizon 2020” de către Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică (CSȘDT). În acest scop, a fost creat Oficiul Republicii Moldova pentru Știință și Tehnologie pe lângă Uniunea Europeană,³ care oferă asistență operativă informațională și organizatorică, consultanță și activități de promovare.

Începând cu 2012, a avut loc implementarea Cadrului Bilateral de Cooperare pentru participarea la concursurile proiectelor bilaterale cu Germania, Franța, Italia, România, Belarus, Ucraina și STCU.

În ianuarie 2012, Republica Moldova a fost inclusă în rețeaua paneuropeană „EURAXESS - Researchers in Motion”

Asigurarea funcționalității platformei instituționale pentru valorificarea statutului de țară asociată la Programul „Orizont 2020” a Republicii Moldova se realizează prin intermediul instrumentelor existente, și anume:

a) punctele naționale, regionale și locale de contact;

b) participarea reprezentanților oficiali ai comunității științifice și a experților naționali la comitetele de Program „Orizont 2020”;

c) activitățile Oficiului Republicii Moldova pentru Știință și Tehnologie pe lângă Uniunea Europeană (MOST);

d) programul EURAXESS;

În același timp, la Bruxelles, la 27 iunie 2014 a fost semnat Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora.

Republica Moldova beneficiază de asistență pentru dezvoltare oferită de donatorii externi, implicit de participare la Programul UE de „Confidence Building Measures” gestionat de către PNUD Moldova sau la alte fonduri ale partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova.

Republica Moldova participă la proiectului bilateral *Excelență în Transferul Tehnologic pentru Moldova* (BITTEM), proiect implementat de Universitatea de Tehnologii din Tallinn (Estonia), în colaborare cu Rețeaua de Transfer Tehnologic a Moldovei.

La fel, Republica Moldova participă la Programul pentru Competitivitatea Întreprinderilor și a Întreprinderilor Mici și Mijlocii 2014 – 2020 (COSME), destinat, în special, pentru coordonarea fluxului de informații, asigurarea transparenței și crearea sinergiilor în domeniul inovării și transferului tehnologic pentru sectorul cercetare-dezvoltare-inovare.

Programele europene, la care participă Republica Moldova, precum *Orizont 2020*, *BITTEM*, *COSME*, *EEN*, reprezintă oportunități reale pentru sectorul eco- inovativ cu impact asupra securității mediului.

NOTE

¹ Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova conține un capitol special (Capitolul 20, Titlul IV) intitulat *Dezvoltarea regională, cooperarea transfrontalieră și regională*, dedicat dezvoltării regionale și cooperării transfrontaliere.

² Art. 67 al Acordului de Parteneriat și Cooperare (APC) (Părțile își consolidează cooperarea în domeniul dezvoltării regionale și al amenajării teritoriului). După care, Planul de Acțiuni UE-Moldova, semnat la 22 februarie 2005, are o secțiune dedicată dezvoltării rurale și regionale, prin care Republica Moldova se obligă să promoveze dezvoltarea regională echilibrată, precum și să reducă diferențele economice și sociale între diferite regiuni din țară.

³ Moldovan Office for Science and Technology (MOST).

BIBLIOGRAFIE

1. Bourg D., Grandjean A., Libaert T. *Environnement et Entreprises*. Eyrolles, Village Mondial, 2006.
2. *Ecologie și protecția calității mediului*. [On-line]: <<http://bioclima.ro/ECO.pdf>>.
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. Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 30-d din 4 aprilie 2013 cu privire la Comitetul național „Orizont-2020”.
5. Planul de acțiuni al Comitetului național „Orizont 2020” pentru perioada 2013-2014.
6. Strategia de cercetare-dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 920, din 7 noiembrie 2014.
7. <<http://ec.europa.eu/research/horizon2020/>>.

INTELLIGENCE, DIPLOMAȚIE ȘI DECIZIA DE POLITICĂ EXTERNĂ. PERSPECTIVE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

Ala MUSCHEI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The technological progress, globalization and the way of getting information have transformed the security services in an intelligence laboratory. The problem we are discussing upon is that, the information providers should ensure not only information, but also judgments and hypothesis on the sense of the data and their possible effects on the political direction in the context in which the democratic societies dinamism is affected by the overinforming through the internet.

De-a lungul secolelor orice lucrare de istorie, sociologie politică, guvernare, chiar filozofie politică, a considerat intelligence-ul ca „*informație destinată acțiunii*.” [1]

Intelligence este un termen, utilizat în scopul unei mai bune interpretări și înțelegeri a activităților informative de viitor. Informația nu mai este un bun dirijat de către stat, ci informația a devenit un bun consumat care se reinventează din însuși procedeele de consum. Astfel, administrațiile moderne implementează strategii de securitate bazate pe servicii de intelligence, adică servicii furnizoare de cunoaștere, ceea ce presupune că are loc schimbarea de paradigmă în care *cultura secretului* este înlocuită de *informația de încredere*, ca mecanism al deciziei politice.

Abordarea mai profundă a conceptului a condus la o redimensionare a *joint intelligence*-ului, care presupune cooperare, comandă și direcție integrată, precum și folosirea resurselor și a informațiilor din toate sursele disponibile pentru realizarea analizei și informarea decidenților.

Robert Cooper scria în „*Destrămarea națiunilor - geopolitica secolului al XXI-lea*” (2007), că „Secolul în care tocmai am intrat riscă să fie deturnat de anarhie și tehnologie, iar acești doi mari distrugători s-ar putea susține reciproc.” Astfel, accesul la tehnologie, la mijloace de comunicare și propagandă, la diferite alte resurse de putere, care s-au aflat în mod tradițional în monopolul statului, este acum la îndemână a ceea ce generic s-a numit „*nonstat*.”

În acest univers dual, *on-line – off-line*, caracterizat de circulație largă, rapidă, în rețele extrem de eterogene, s-au amplificat incertitudinile atât în ceea ce privește procesele actuale, dar mai ales predictibilitatea celor viitoare.

Argumentul este că, în ultimii 20 de ani, serviciile de informații au trebuit să se adapteze la o continuă reinventare, pentru a gestiona probleme de securitate tot mai complexe ale erei digitale și anume: proliferarea formelor asimetrice, neconvenționale de conflict, și caracterul transnațional al amenințărilor s-au suprapus apariției de noi medii de comunicare, la adăpost de intervenția forțelor de securitate. Amenințări, precum spionajul și criminalitatea organizată, considerate „*tradiționale*” în structurile de intelligence, au dobândit dimensiuni suplimentare, legate de dezvoltarea tehnologică. În plus, au apărut pericole noi, precum cele cibernetice, a căror natură difuză, anarhică și interconexată le face extrem de greu de identificat și gestionat.

În noua eră a internetului, conflictele nu s-au sfârșit, conflictele s-au schimbat. Aceste schimbări au ca formă finală modelul de desfășurare a conflictelor tradiționale și a războaielor psihologice.

Problema informației, a procesului informational și a intelligence-ului este problema de *sens operațional* al democrației, pentru că democrația, în sine, are la bază argumente noninstrumentale, cele bazate pe ideile de libertate, egalitate, dreptate și echitate.

Complexitatea dinamicii fenomenelor sociale astăzi, atât la nivel global cât și regional, au evidențiat apariția unor noi tipuri de procese, diferite de cele cunoscute până acum, iar rezultatul activității structurilor cu atribuții informative nu mai pot activa după modele tradiționale cu rolul de forțe conservatoare menite, cel mai adesea, să apere o ordine prestabilită.

Democrația ar trebui să-și exprime valorile procedurale pe rezultat pentru a obține proceduri decizionale corecte și predictibile, atât pe plan intern cât și la nivel de politică externă.

Valoarea democrației astăzi, ca *procedură de decizie colectivă*, este, cel puțin, în incapacitate de a valorifica inteligența colectivă a cetățenilor, ceea ce este un „*drept democratic*” al acestora.

De la democrație se așteaptă, în mod tradițional, rezultate bune. Pentru a fi realizabil acest deziderat, trebuie să ne reîntoarcem la ideea veche a democrației din perioada în care a fost definită pentru prima dată. Astfel, democrația este pusă între două mecanisme: unul este de deliberare și altul ține de regula majorității.

Pentru că deliberarea presupune cunoștințe temeinice și epistemice avansate, este departe de a fi un mecanism funcțional de decizie, și este completată sau înlocuită cu o altă procedură: regula majorității, ca instrument principal al democrației și nu întodeauna util.

Regula majorității este mai puțin consumatoare de timp, dar, spre deosebire de deliberare, aceasta nu permite o soluție predictibilă la o anumită problemă. Însă unii autori vor susține că aceasta permite săse aleagă între opțiunile

predefinite, stabilite în mod ideal într-un episod deliberativ de o elită socială. Cu alte cuvinte, regula majorității nu este un mod echitabil de a decide o problemă (cu puțin timp pentru deliberare), dar este o modalitate de a transforma predicții imperfecte individuale cu previziuni colective mai exacte.

Prin urmare, problema de ansamblu este *diversitatea cognitivă* în raport cu inteligența colectivă, care are o limită teoretică din cauza mai multor puncte de vedere. De exemplu, perspectiva luată în considerare la alegerile prezidențiale (problema competenței unui candidat pentru funcția de Președinte), alegătorii vor folosi doar un număr limitat de variabile asociate cu această perspectivă și cu greu vor putea face o predicție. Pentru a anticipa care este candidatul cel mai competent, unii oameni se vor baza pe variabila de carismă personală a candidatului. Alții vor folosi afilierea ideologică, alții – realizările lor politice din trecut. Soluția ar fi ca indivizii să folosească interpretări care combină mai multe variabile, greu de imaginat pentru democrația directă.

La scară mare, putem presupune că agregarea mai multor hotărâri sporește diversitatea cognitivă și, prin urmare, decizia colectivă cu impact asupra deciziei politice. Care sunt consecințele acestor considerente în logica democrației? Inteligență colectivă este de a extrage informații deținute de către o elită informată cu privire la masa de „zgomot,” care reprezintă opiniile altora. Atâta timp cât o minoritate substanțială cunoaște răspunsul corect și toți ceilalți oameni fac greșeli care se anulează reciproc, răspunsul corect va apărea oricum, dar limita de timp este variabilă, uneori poate dura secole.

Cert este că modelele instituționale și mintale trecute nu ne sunt de folos în înțelegerea prezentului și în gestionarea problemelor existente și, cu atât mai puțin, vor fi valabile în viitor. Este absolut necesar să ne modificăm nu doar tiparele intelectuale și informaționale, ci și clișeele de gândire, care, actualmente, sunt sterile din punct de vedere strategic.

Mecanismele de luare a deciziilor politice în problemele referitoare la securitatea națională sunt deosebit de complicate, fiind influențate de regulile funcționării statului de drept într-un regim democratic. Un termen care se referă la modul de decizie colectivă este „miracolul de agregare,” o explicație a inteligenței colective și care nu se aplică în mod specific la regula majorității.

O altă versiune a miracolului de agregare este de a considera că răspunsul corect este dispersat în bucăți mici între indivizi. Atâta timp cât oamenii își exprimă o hotărâre, ei nu cunosc logica de erori și nici nivelul de predicție.

„Miracolul de agregare,” în versiunile sale elitiste, democratice sau distribuite este un mod elegant de a ține cont de proprietățile epistemice ale agregării hotărârilor, inclusiv efectuate de regula majorității. Majoritatea poate emite o eroare „aleatorie” sau poate ghici răspunsul corect. Consecința pentru democrație este pentru deciziile care implică predicții, cel mai bun rezultat îl dă majoritatea, totuși, din cauza diversității cognitive majoritatea nu poate emite previziuni, pentru că regula majorității utilizată de un număr mare nu este mai mare decât regula majorității folosită de cei puțini.

Așa cum am arătat, cheia pentru fenomenul de inteligență colectivă în agregarea judecăților este existența unor corelații negative între modelele predictive ale individului. Putem atribui originea acestor corelații negative la faptul că persoane diferite (în ceea ce privește materialul genetic, educație sau, pur și simplu, experiența de viață) gândesc diferit, iar hotărârile au sens colectiv.

În primul rând, este cu neputință să privești democrația ca un sistem static cognitiv, pentru că orice mecanism democratic care agregă hotărârile individuale în hotărâri colective are proprietăți epistemice, predictibile. Având în vedere că predicția grupului o depășește pe cea a cetățeanului mediu al unui grup, dă un argument de ce regula celor mulți depășește statul.

Prin urmare, întrebarea este pusă astfel: cine ar trebui să guverneze? Pentru că relația dintre cunoștințele empirice ale cetățenilor și competența lor epistemică este prea fragilă. Dificultatea în stabilirea unei legături de cauzalitate între un nivel scăzut de informare și competența politică ține sau nu de criteriul empiric sau de nivelul de informare?

Depart de a finisa această discuție, mai devreme sau mai târziu ea va trebui să preocupe întreaga elită academică a societății. Pentru că elementul de predicție socială a unui mediu dinamic este esențială pentru buna funcționare a sistemului democratic. Un exemplu ar putea fi formulat astfel: raportul dintre elitele societății și cetățenii cu un nivel de pregătire epistemică redusă poate constitui un răspuns la întrebarea: care este mecanismul de dezvoltare și de subdezvoltare?

Ce presupune paradigma *intelligence*-ului pentru buna funcționare a sistemelor democratice? Preocuparea serviciilor de informații este de a se apropia de destinatarul final al produselor lor și de a revizui, permanent, raporturile bilaterale. În aceste condiții, accentul se deplasează de la „încredere în date” la „încredere în furnizorul de servicii.” *Intelligence* nu înseamnă numai culegerea de informații din mediul social și monitorizarea inteligenței colective, ci un mod de a înțelege lumea utilizând toate sursele. Din această perspectivă, Open Source Intelligence/ OSINT reprezintă un concept vital în strategia de *intelligence* a NATO și un model pentru serviciile de securitate a statelor.

Pentru soluționarea acestor probleme, cercetătorul american William Lahneman a propus promovarea unui nou concept al procesului de *intelligence*, în care între „informația secretă” și „informația deschisă” este plasată „informația de încredere” (*trusted information*), care circulă într-o „rețea a încrederii” (*trusted networks*).

Alături de „informațiile de încredere,” o cale eficientă de exersare a deschiderii și a beneficiilor pe care le aduce cooperarea este oferită de sursele deschise. Monitorizarea Internetului (*Internet mining*) sau monitorizarea presei

solicită de la cei implicați cunoștințe sociale și culturale sporite, având potențial ca resursă tactică, operațională și strategică și deținând un rol substanțial în reducerea imprevizibilului, a incertitudinii ce caracterizează mediul de securitate.

Statul ca instituție este vulnerabil (în cel mai bun caz, mai nepregătit) la provocările noilor tehnologii în sfera comunicării. Vechile paradigme de explicare a cadrului internațional sunt tot mai contestate sau insuficiente, iar o nouă teorie unanim acceptată se lasă așteptată: implementarea intelligence-ului la toate nivelurile de decizie politică. În procesul decizional, acțiunea politică se bazează din ce în ce mai mult pe cantitatea și calitatea produselor de intelligence și necesită implicarea sectorului academic pentru analiza de intelligence a sectorului privat, pentru a se evita dezvoltarea haotică a societății.

Atât timp cât informația a fost oferită și dirijată de către structurile etatice, indiferent de sistemul politic al acestora, deciziile colective erau predictibile. Aceasta divergență teoretică profundă duce la interpretarea calității rezultatului democratic.

Natura amenințărilor la adresa statelor venită ca rezultat al globalizării și al revoluției tehnologice în sfera comunicării au avut ca efect necesitatea schimbării *paradigmei de intelligence*, pentru că schimbarea modalității de raportare la amenințări este un proces de *tipare mentale*, percepție, cogniție, atitudini și sentimente cât și de tipare organizaționale.

Administrațiile moderne implementează strategii de securitate în care rolul serviciilor specializate se transformă radical: informația nu mai este secretă, informația trebuie să fie publică, pentru a putea efectua predictibilitatea acțiunilor.

NOTE

- [1] Robert Bowie în *Ernest May. Knowing One's Enemies: Intelligence Assessments Before the Two World Wars*, Princeton UP, 1984, p. 3.

BIBLIOGRAFIE

1. AAndrus D. Calvin. The Wiki and the Blog: Toward A Complex Adaptive Intelligence Community, iulie 2005. [On-line]: <<https://www.cia.gov>>.
2. Băloi Aurel. Metodologie și indicatori de securitate. Analiza securității internaționale: delimitare conceptuală. [On-line]: <<http://www.studiidesecuritate.ro>>.
3. Bean Hamilton. Tradecraft versus Science: Intelligence Analysis and Outsourcing Research, Institute for European and American Studies, 2006. [On-line]: <se2.isn.ch/serviceengine/Files/RESSpecNet>.
4. Cooper Robert. Destrămarea națiunilor. Ed. „Univers Enciclopedic,” 2007.
5. Fingar Thomas. Reducing Uncertainty: Intelligence and National Security. Using Intelligence to Anticipate Opportunities and Shape the Future. Stanford University, octombrie 2009.
6. Kerbel Josh, Olcott Anthony. Synthesis with the Client, Not Analysing for Customers. // „Studies in Intelligence”, vol. 54, nr. 4, decembrie 2010.
7. Jackson Peter, Jennifer Siegel. Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society. Praeger, 2005, p. 1.
8. Lahneman William J. The Need for a New Intelligence Paradigm. // „International Journal of Intelligence and Counterintelligence”, vol. 23, nr. 2, 25 februarie 2010.
9. Maior George Cristian. Intelligence eficient: de la control la cooperare. // Revista „22,” 23-29.12.2008. [On-line]: <<http://www.sri.ro/upload/Rev22dec2008.pdf>>.
10. Maior George Cristian. Incertitudine. Gândire strategică și relații internaționale în secolul XXI. / Maior George Cristian. Studiu introductiv la lucrarea „Serviciile de informații și drepturile omului în era terorismului global,” coord. Steve Tsang, Editura „Univers Enciclopedic,” 2008, Editura RAO, București, 2009.
11. Marian Sebe. Despre Intelligence. // „Revista română de studii în intelligence,” nr. 3, 2010.
12. Pallaris Chris. Open Source Intelligence (OSINT) and the Future of IR Librarianship. / Pentru a 19-a conferință EINIRAS „International Relations and Security Network,” Madrid, Spania, 18 septembrie 2009. [On-line]: <http://www.einiras.org/conf/conferences/documents/CPallaris_EINIRAS09.pdf>.

APLICAREA PGP ÎN SECURITATEA BAZELOR DE DATE

Mihail MORARU,
masterand, Academia de Administrare Publică

SOMMAIRE

PGP est un logiciel qui permet le chiffrement et la signature des messages, des fichiers, et d'autres informations fournies en format électronique, y compris le chiffrement transparent des données sur les périphériques de stockage. PGP a de nombreuses réalisations qui sont compatibles les uns avec les autres et un certain nombre d'autres programmes, mais avec un ensemble différent de possibilités fonctionnelles. Il réalise PGP des systèmes d'exploitation les plus répandus. À l'heure actuelle, il ne existe aucune méthode connue de piratage données PGP crypté à l'aide exhaustive algorithme de recherche et de la vulnérabilité cryptographique. PGP puissance cryptographique est basée sur l'hypothèse que les algorithmes utilisés sont résistants à la cryptanalyse des équipements modernes. Aucun des algorithmes utilisés pour aucune des vulnérabilités connues.

În publicația de față este descrisă utilizarea programului PGP în aplicațiile cu baze de date în care este solicitată securitatea cu viteză sporită și o eficacitate însemnată. PGP-ul permite crearea de aplicații ce oferă posibilități de a cripta fișierele unei baze de date cu algoritmul *DES*, care poate fi utilizat de 3 ori consecutiv înfăptuind o mărire a eficacității de securizare pentru orice tip de date. Viteza de lucru este semnificativă.

PGP (în engl., *Pretty Good Privacy*) – este un *soft* (program) de calculator de criptare a fișierelor (elaborat de Philip Zimmermann, 1991), precum și o bibliotecă de funcții care permite efectuarea criptării și semnării de mesaje, fișiere, precum și alte informații furnizate în format electronic, inclusiv criptarea transparentă a datelor pe dispozitive de stocare, cum ar fi hard disk.

PGP are multe realizări care sunt compatibile între ele și o serie de alte programe (*GnuPG*, *FileCrypt* ș. a.), datorită standardului *OpenPGP* (RFC 4880), dar cu un set diferit de posibilități funcționale. Există realizarea PGP pentru cele mai răspândite sisteme operaționale.

Deoarece PGP evoluează, unele sisteme permit a crea mesaje criptate folosind noile caracteristici, care nu sunt disponibile în sistemele mai vechi. Expeditorul și destinatarul trebuie să cunoască capacitățile unuia și altuia sau, cel puțin, să coordoneze reglările PGP.

În momentul de față, nu este cunoscută nicio metodă de *hacking* a datelor criptate prin PGP, folosind căutarea exhaustivă sau vulnerabilitatea algoritmului criptografic. Primele versiuni ale PGP au avut vulnerabilități teoretice, de aceea este recomandat a se utiliza versiuni moderne. Rezistența criptografică PGP se bazează pe presupunerea că algoritmi utilizați sunt rezistenți la criptanaliza pe echipamente moderne. De exemplu, în primele versiuni ale PGP, pentru a cripta chei de sesiune utilizate de algoritmul *RSA*, bazat pe funcția cu sens unic (factorizare). În PGP versiunea 2 adițional poate fi utilizat algoritmul *IDEA*. Pe parcurs au fost adăugați algoritmi suplimentari de criptare. Nici pentru unul dintre algoritmi utilizați nu există vulnerabilități cunoscute.

În 2010, un grup de oameni de știință din Elveția, Japonia, Franța, Olanda, Germania și SUA a reușit să decodeze datele criptate prin algoritmul *RSA* cu o lungime a cheii de 768 biți. Găsirea factorilor primitivi a fost realizată prin metoda comună a sitei câmpului numeric. În prima etapă (alegerea unei perechi de polinoame de gradul 6 și 1), s-au pierdut aproximativ 6 luni de calcule pe 80 procesoare, reprezentând aproximativ 3% din timpul petrecut la etapa principală a algoritmului (cernere), care rula pe sute de computere aproape de 2 ani. Dacă se interpolează timpul acesta pentru lucrul unui procesor *2.2GHz AMD Opteron* cu *2GB* de memorie, atunci am avea nevoie aproximativ de 1500 de ani.

Prelucrarea datelor după cernere pentru etapa următoare consumatoare de resurse (algebra liniară), a avut nevoie de mai multe săptămâni pe un număr mic de procesoare. Pasul final, după găsirea unor soluții netriviiale, a luat mai puțin de 12 ore. Rezolvarea sarcinii puse a fost efectuată folosind metoda *Wiedemann* pe mai multe clustere separate și a durat mai puțin de 4 luni. Dimensiunea matricei rare a fost de $192796\ 550 \times 192\ 795\ 550$ în prezența a $27\ 795\ 115\ 920$ elemente nenule. Pentru depozitarea matricei pe hard disc au fost necesare aproximativ *105 gigabytes*. În același timp, a fost nevoie de aproximativ *5 terabytes* de date comprimate pentru construirea acestei matrice. Ca rezultat grupul a putut calcula 232-cheia digitală, care deschide accesul la datele criptate.

Cercetătorii sunt convinși, că folosind metoda lor de factorizare, spargerea unei *1024-bit RSA-cheie* va fi posibilă în următorul deceniu. Conform afirmării cercetătorilor, după munca depusă de ei, ca sistem de criptare de încredere poate fi considerată doar lungimea *RSA-cheie* de *1024 biți* sau mai mult. Și de la lungimea cheii de criptare de *1024 biți* este necesar de a renunța în următorii trei-patru ani. Cunoscând expansiunea modului în produsul a două numere prime, intrusul poate găsi cu ușurință exponentul secret și, prin urmare, a sparge *RSA*. Cu toate acestea, până în prezent cel mai rapid algoritm de factorizare – sita câmpului numeric generalizat (*General Number Field Sieve*), viteza căruia pentru *k-bit* număr întreg este $\exp((c+0(1))k^{1/3}\log^{2/3}k)$ pentru oarecare $c < 2$, nu permite să descompună un număr mare într-un timp rezonabil.

Criptarea PGP se efectuează consecutiv prin *hash*-are, prin compresiunea datelor, prin criptarea cu cheia simetrică și, în cele din urmă, prin criptarea cu cheia publică, unde fiecare etapă poate fi executată de unul dintre algoritmi admiși. Criptarea simetrică este realizată folosind unul din cei 7 algoritmi simetrici (*AES*, *CAST5*, *3DES*, *IDEA*, *Twofish*, *Blowfish*, *Camellia*) pentru cheia de sesiune. Cheia de sesiune este generată cu ajutorul unui generator de numere aleatorii criptografic rezistent. Cheia de sesiune este criptată cu cheia publică a destinatarului, utilizând algoritmul *RSA* sau *ElGamal* (în funcție de tipul de cheie privată a destinatarului). Fiecare cheie publică corespunzătoare numelui de utilizator sau adresei de e-mail. Prima versiune a sistemului - *Web of Trust* - se opunea sistemului *X.509*, care folosea abordarea ierarhică, bazată pe centre de identificare, adăugate la PGP mai târziu. Versiunile moderne ale PGP includ ambele metode.

Utilizatorul PGP creează o pereche de chei: cheia publică și cheia privată. La generarea cheilor sunt introduse datele proprietarului (numele și adresa de e-mail), tipul de cheie, lungimea cheii și valabilitatea acesteia. Cheia publică este folosită pentru criptare și verificarea semnăturii digitale. Cheia privată - pentru decodare și formarea semnăturii digitale. PGP acceptă 3 tipuri de chei *RSA v4*, *RSA legacy (v3)* și *Diffie-Hellman/DSS (ElGamal în terminologia GnuPG)*. Pentru cheile *RSA legacy* lungimea cheii poate fi de 1024-2048 biți, iar pentru *Diffie-Hellman / DSS* și *RSA* - de la 1024 la 4096 biți. Cheile *RSA legacy* conțin o pereche de chei, iar cheile *Diffie-Hellman/DSS* și *RSA* pot conține o cheie principală și suplimentare pentru criptare. În acest caz, cheia semnăturii digitale în cheile *Diffie-Hellman/DSS* are întotdeauna dimensiunea de 1024 biți. Termenul de valabilitate pentru fiecare dintre tipurile de chei poate fi definit ca nerestricționat sau până la o anumită dată. Pentru a proteja containerul-cheie se folosește fraza secretă de acces.

PGP menține autentificarea și verificarea integrității prin intermediul semnăturii digitale. Implicit, aceasta este utilizată în conjuncție cu criptarea, dar poate fi aplicată și la textul deschis. Expeditorul utilizează PGP la crearea semnăturii cu algoritmul *RSA* sau *DSA*. Și mai întâi se creează hash de plaintext (de asemenea, cunoscut ca un rezumat), apoi - semnătura digitală a hash-ului folosind cheia privată a expeditorului. Pentru formarea hash-ului pot fi utilizați algoritmi *MD5*, *SHA-1*, *RIPEMD-160*, *SHA-256*, *SHA-384*, *SHA-512*. În noile versiuni ale PGP sprijinul *MD5* este făcut pentru a menține compatibilitatea cu versiunile anterioare. Pentru semnături este folosit algoritmul *RSA* sau *DSA* (în funcție de tipul de cheie).

Pentru a reduce volumul de mesaje și fișiere, precum și, posibil, pentru dificultatea de criptanaliză PGP comprimă datele înainte de criptare. Compresiunea este realizată prin unul din algoritmi *ZIP*, *ZLIB*, *BZIP2*. Pentru fișierele comprimate, scurte și ușor comprimabile comprimarea nu se efectuează.

Standardul de criptare a datelor (în engl., *Data Encryption Standard, DES*) este un cifru (o metodă de criptare a informației), selectat ca standard federal de procesare a informațiilor în Statele Unite în 1976, și care s-a bucurat ulterior de o largă utilizare pe plan internațional. Algoritmul a fost controversat inițial, având elemente secrete, lungimea cheii scurtă și fiind bănuie că ascunde, de fapt, o portiță pentru NSA. DES a fost analizat intens de către profesioniști în domeniu și a motivat înțelegerea cifrurilor bloc și criptanaliza lor. DES este astăzi considerat nesigur pentru multe aplicații. Acest lucru se datorează, în principiu, cheii de 56 de biți, considerată prea scurtă; cheile DES au fost sparte în mai puțin de 24 de ore.

De asemenea, există unele rezultate analitice care demonstrează slăbiciunile teoretice ale cifrului, deși nu este fezabilă aplicarea lor. Se crede că algoritmul este, practic, sigur în forma *Triplu DES*, deși există atacuri teoretice și asupra acestuia. În ultimii ani, cifrul a fost înlocuit de *Advanced Encryption Standard (AES)*.

În unele documentații, se face distincție între *DES*, ca standard, și algoritmul de la baza lui, numit *DEA (Algoritmul de criptare a datelor - în engl., Data Encryption Algorithm)*.

Structura generală a algoritmului apare în figura 1: sunt 16 pași identici de procesare, numiți runde. Există și câte o permutare inițială și finală, numite *PI* și *PF*, care sunt funcții inverse (*PI* „anulează” acțiunea lui *PF* și viceversa). *PI* și *PF* nu au aproape nicio importanță criptografică, dar au fost incluse pentru a facilita încărcarea și descărcarea blocurilor folosind *hardware*-ul din anii 1970. Înaintea rundelor principale, blocul este împărțit în două jumătăți, de câte 32 de biți, și procesate alternativ; această alternanță este cunoscută drept *Schema Feistel*. Structura Feistel asigură că criptarea și decriptarea sunt procese foarte asemănătoare - singura diferență este ordinea aplicării subcheilor - invers la decriptare. Restul algoritmului este identic. Acest lucru simplifică implementarea, în special cea *hardware*, deoarece nu e nevoie de algoritmi separați. Simbolul cu roșu denotă operația *OR exclusiv (XOR)*. Funcția *F* amestecă jumătate din bloc cu o subcheie. Rezultatului funcției *F* este combinat cu cealaltă jumătate de bloc, iar jumătățile sunt interschimbate înaintea următoarei runde. După ultima rundă, jumătățile nu sunt schimbate; aceasta este o trăsătură a structurii Feistel care face din criptare și decriptare procese similare.

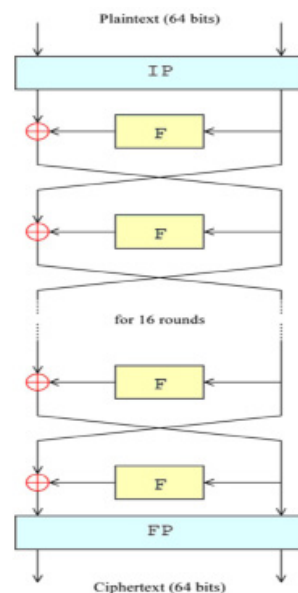


Fig. 1. Structura generală a algoritmului.

Funcția Feistel (F), care apare în figura 2, operează pe o jumătate de bloc (32 biți) la un moment dat și este formată din patru pași:

- *expansiune* – jumătatea de bloc de 32 de biți este extinsă la 48 de biți folosind funcția de expansiune, notată E în diagramă, prin duplicarea unor biți;
- *amestecare* – rezultatul este combinat cu o subcheie folosind operația XOR. 16 subchei de 48 de biți – câte una pentru fiecare rundă – sunt derivate din cheia principală folosind diversificarea cheilor (descrisă mai jos);
- *substituție* – după amestecarea cu subcheia, blocul este divizat în 8 bucăți de 6 biți fiecare înainte de procesare folosind cutiile S, sau cutii de substituție. Fiecare dintre cele 8 cutii S înlocuiește cei 6 biți de intrare cu 4 biți conform unei transformări neliniare, oferite sub forma unui tabel de căutare. Cutiile S reprezintă securitatea lui DES – fără ele, cifrul ar fi liniar și ușor de spart;
- *permutare* – în final, cele 32 de ieșiri din matricele S sunt rearanjate conform permutării fixe P.

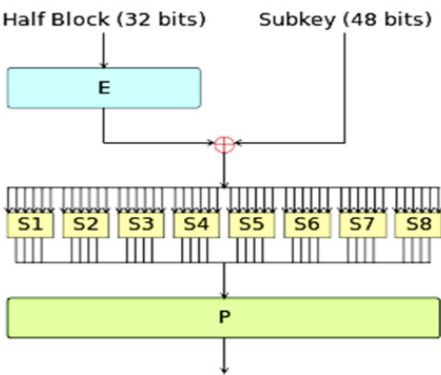


Fig. 2. Funcția Feistel (F) din DES.

Alternarea substituțiilor din matricele S și permutarea biților folosind matricea P și expansiunea E oferă ceea ce se numește „confuzie și difuziune,” un concept identificat de către Claude Shannon în anii 1940 ca fiind necesar unui cifru sigur și practic în același timp.

DES deține proprietatea complementarității, adică $E_K(P) = C \Leftrightarrow E_{\bar{K}}(\bar{P}) = \bar{C}$ unde \bar{x} este complementul pe biți al lui x . E_K denotă criptarea cu cheia K, iar P și C sunt textul normal și, respectiv, textul criptat. Proprietatea complementarității înseamnă că munca unui atac prin forță brută se înjumătățește (un bit) sub prezumția unui text ales.

DES are, de asemenea, patru chei slabe. Criptarea (E) și decriptarea (D) cu o cheie slabă au același efect: $E_K(E_K(P)) = P$ sau echivalent, $E_K = D_K$. Există și șase perechi de chei semislabe. Criptarea cu o pereche de chei semislabe, K_1 , operează identic cu decriptarea cu o alta, K_2 : $E_{K_1}(E_{K_2}(P)) = P$ sau echivalent, $E_{K_2} = D_{K_1}$.

Este ușor de evitat cheile slabe și semi-slabe într-o implementare, fie prin testare explicită, fie prin alegerea aleatorie a cheilor; șansele de alegere a unei chei slabe sau semislabe sunt neglijabile. Aceste chei nu sunt în realitate mai slabe decât alte chei în niciun fel, pentru că nu avantajează niciun atac. S-a dovedit că DES nu este un grup sau, mai precis, mulțimea {EK} (a tuturor cheilor posibile K) față de compunerea funcțiilor nu este grup și nici măcar „aproape” de a fi grup (Campbell și Wiener, 1992). Aceasta a fost o întrebare pentru un timp, și dacă așa era cazul, ar fi fost posibil să se spargă DES, iar modalitățile de criptare multiple, precum Triplu DES nu ar fi mărit securitatea.

Este cunoscut faptul că securitatea criptografică maximă a lui DES este limitată la 64 de biți, chiar și când se aleg independent subcheile în locul derivării lor din cheia principală, care ar permite altfel o securitate de 768 de biți.

Triplu DES (3DES) este un cifru de bloc simetric, creat de Whitfield Diffie, Martin Hellman și Walt Tachmann în 1978, pe baza algoritmului DES, în scopul de a elimina ultimul dezavantaj mare - lungimea mică a cheii (56 de biți), care poate fi ruptă prin cheie de căutare exhaustivă. La 3DES viteza de criptare e de 3 ori mai mică decât la DES, dar puterea criptografică este mult mai mare - timpul necesar pentru criptanaliza 3DES poate fi de un miliard de ori mai mare decât timpul necesar pentru deschiderea DES. 3DES este folosit mai des decât DES, care este ușor de spart cu ajutorul tehnologiei de azi (în 1998, organizația Electronic Frontier Foundation, cu ajutorul unui calculator special DES Cracker, a decodificat DES-ul timp de 3 zile). 3DES este cel mai simplu mod de a elimina deficiențele DES. Algoritmul 3DES este bazat pe DES, deci punerea sa în aplicare este posibilă prin program conceput pentru DES.

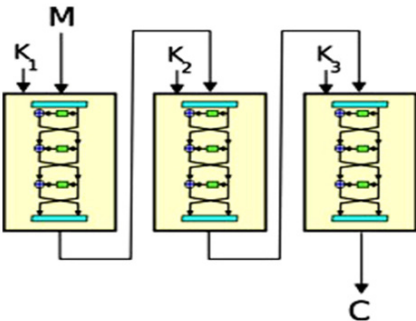


Fig. 3. Schema funcțională a codificatorului Triple DES.

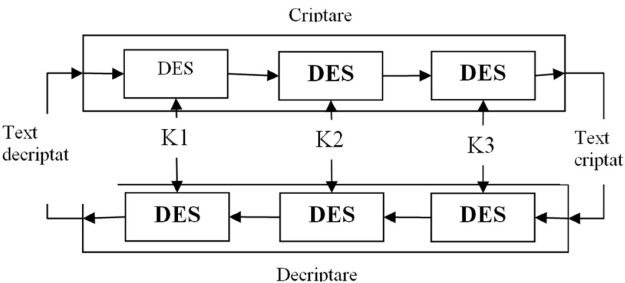


Fig. 4. Schema de principiu a codificării Triple DES.

Versiunea simplă a 3DES poate fi reprezentată după cum urmează:

$DES(k_1; DES[k_2; DES(k_1; M)])$

unde k_1, k_2 și k_3 sunt cheile pentru fiecare pas DES, iar M – datele de ieșire, care trebuie criptate.

Varianta aceasta e cunoscută ca *EEE*, deoarece 3DES sunt operațiile de criptare. Există 3 tipuri de algoritm 3DES:

1. *DES-EEE3*: se criptează de trei ori cu 3 chei diferite (operațiile criptare-criptare-criptare);
2. *DES-EDE3*: 3DES operațiile criptare-decriptare-criptare cu 3 chei diferite;
3. *DES-EEE2* și *DES-EDE2*: ca și precedentele, cu excepția că la primul și la al treilea pas se utilizează o cheie similară.

Cea mai populară variație a 3DES este *DES-EDE3*, pentru care algoritmul arată astfel:

Criptarea: $C = E_{k_3}(E_{k_2}^{-1}(E_{k_1}(P)))$ / Decriptarea: $P = E_{k_1}^{-1}(E_{k_2}(E_{k_3}^{-1}(C)))$.

La executarea algoritmului 3DES cheile pot fi selectate în felul următor:

- 1) k_1, k_2, k_3 sunt independente; 2) k_1, k_2 – independente, iar $k_1 = k_3$; 3) $k_1 = k_2 = k_3$.

3DES execută algoritmul DES de 3 ori, lungimea cheii DES este de 56 biți, iar a cheii 3DES – de 168 biți. Pentru 64-bit cheia DES se diviza la 8 octeți, fiecare octet este de numai 7 biți, deci, de fapt, lungimea cheii este de 56 de biți în loc de 64, astfel, lungimea cheii 3DES, de fapt, este egală cu 168, în loc de 192 de biți.

3DES cu diferite chei are lungimea cheii egală cu 168 de biți, dar din cauza atacurilor „întâlnirea la mijloc” rezistența criptografică eficientă este de numai 112 biți. În varianta *DES-EDE*, în care $k_1 = k_3$ cheia efectivă este de 80 de biți. Pentru un atac de succes asupra 3DES e nevoie de aproximativ 232 biți de text deschis, 2113 pași, 290 cicluri de DES-criptare și 288 biți de memorie.

3DES cu trei chei e utilizat în multe aplicații, axat pe lucrul cu Internetul, inclusiv PGP și *S/mime*. Triple DES este o alternativă destul de populară a DES și este folosit pentru managementul cheilor în standardele ANSI X9.17, ISO 8732 și PEM (Privacy Enhanced Mail). Atacuri criptografice cunoscute, aplicabile în practică, asupra 3DES nu există. Cu toate acestea, 3DES (care este încă menționat ca TDES) treptat iese din utilizare, fiind înlocuit cu un nou algoritm AES Rijndael. Rijndael, realizat în software, lucrează de 6 ori mai repede. Prin urmare, 3DES este mult mai potrivit pentru realizările de aparat.

Cea mai des utilizată în sistemele de aplicare a găsit varianta 3DES/Triple DES, care utilizează două chei cu lungimea de 56 biți fiecare (al 8-lea bit - de paritate): *plaintextul* original este criptat cu prima cheie, rezultatul se decriptează cu a doua cheie, rezultatul obținut – recriptat cu prima cheie. Astfel, lungimea cheii în algoritmul 3DES este 112 (2x56) biți.

Algoritmul MD5 este o funcție *hash* de sens unic, proiectat de Ron Rivest. MD provine din Message Digest. Algoritmul produce un *hash* sau, altfel zis, imagine de 128 biți a mesajului de intrare. *Principiile* după care a fost realizat algoritmul sunt următoarele:

Securitate. Este imposibil de găsit două mesaje care au aceeași imagine, presupunând că nu există altă metodă de criptanaliză decât cea a forței brute.

Securitate directă. Securitatea nu se bazează pe presupuneri, cum ar fi, de exemplu, dificultatea de a factoriza numere mari, ca și în cazul RSA.

Viteză. Algoritmul trebuie să fie potrivit pentru implementări de software rapide, bazându-se pe manipulații de bit cu operanți de 32 bit.

Simplitate și compactitate. Algoritmul trebuie să fie cât se poate de simplu, fără structuri mari de date sau un program complicat.

Favorizare de arhitecturi Little-Endian. Algoritmul este optimizat pentru arhitecturi de microprocesoare (mai ales Intel). Calculatoarele mai performante fac transformările necesare.

Prima variantă a algoritmului a fost MD4, dar acesta, după ce a fost introdus, a fost criptanalizat cu succes în părți, ce l-a îndemnat pe autor să-și îmbunătățească codul. Astfel, a fost conceput algoritmul MD5, ca variantă îmbunătățită a MD4.

După niște procesări inițiale MD5 procesează textul de intrare în blocuri de 512 biți, care sunt separați mai departe în 16 subblocuri de 32 biți fiecare. Algoritmul produce un set de 4 blocuri de 32 biți, care, concatenate, dau ieșirea de 128 biți. Mesajul este mărit pentru a fi multiplu de 512. Acest procedeu se realizează prin adăugarea unui bit de 1 la sfârșitul mesajului și atâtea zerouri câți sunt necesari ca mesajul original să aibă o lungime cu 64 de biți mai scurtă decât un multiplu de 512. O reprezentare pe 64 de biți este apoi adăugată la sfârșitul mesajului. Este procedeu asigură ca, complementarea să arate diferit pentru mesajele diferite. La început sunt inițializate 4 variabile, numite variabile de legătură:

$A = 0x01234567$ $C = 0xfedcba98$

$B = 0x89abcdef$ $D = 0x76543210$

Începe ciclul principal al algoritmului, care este repetat în funcție de numărul de blocuri de 512 din mesajul de intrare. Cele 4 variabile sunt copiate în alte variabile, anume: A în a, B în b, C în c, iar D în d. Ciclul principal are 4 runde asemănătoare. Fiecare rundă folosește o operație diferită de 16 ori. Fiecare operație aplică o funcție neliniară pe 3 din variabilele a, b, c, d, adăugând rezultatul la a 4-a variabilă, la un subbloc al textului de intrare și o constantă. Apoi rotește rezultatul obținut la dreapta cu un număr variabil de biți și adaugă rezultatul la una dintre variabilele a, b, c sau d. În final rezultatul este copiat într-unul dintre variabilele de dinainte. Funcționarea buclei principale a algoritmului este prezentată în fig. 5.

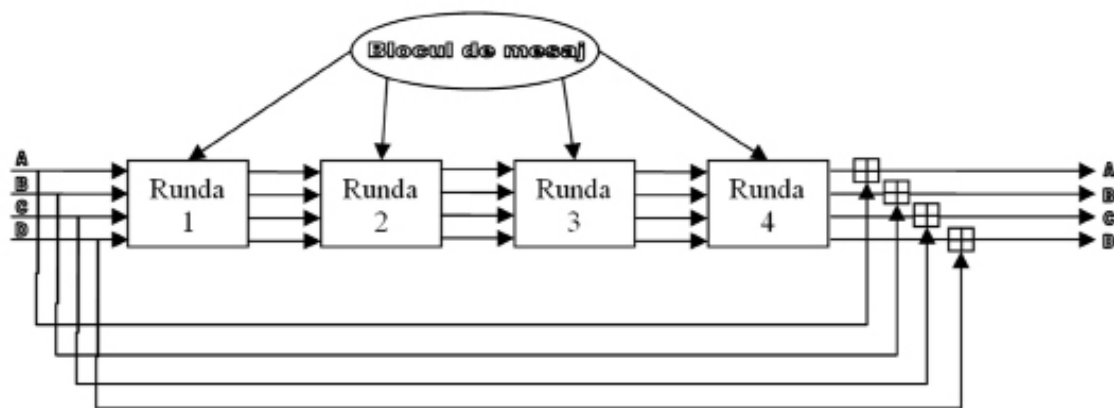


Fig. 5. Bucla principală MD5.

BIBLIOGRAFIE

1. Don Coppersmith. The data encryption standard (DES) and its strength against attacks.// „IBM Journal of Research and Development,” no. 38 (3), 1994, p. 243-250.
2. Eli Biham, Adi Shamir. Differential Cryptanalysis of the Data Encryption Standard. Springer Verlag, 1993.
3. John Gilmore. Cracking DES: Secrets of Encryption Research, Wiretap Politics and Chip Design. O'Reilly, 1998.
4. Lars R. Knudsen, John Erik Mathiassen. A Chosen-Plaintext Linear Attack on DES.// „Fast Software Encryption – FSE,” 2000, p. 262-272.
5. Mihai Ioan-Cosmin. Securitatea informațiilor. Editura Sitech, 2012.
6. Whitfield Diffie, Martin Hellman. Exhaustive Cryptanalysis of the NBS Data Encryption Standard.// „IEEE Computer,” no. 10 (6), June 1977, p. 74-84.

IMPORTANȚA ȘI IMPACTUL REȚELELOR DE SOCIALIZARE ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ecaterina STĂVILĂ,
masterandă, management informațional în administrația publică,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

We live in a modern world, a world of information technologies, as they are already are a trend in social media. Use of the services of social networks may become a wide channel, which would be necessary to be accepted by the government of a democratic. Many citizens are based within social networks, on connection of friendship, of trust In the Republic of Moldova of the total number of the population, users of internet service in mid 2014 rounds over 1.7 million, i.e. 48.8 % of the total number of the population. Social networks can become a bridge between the government and other parties. Logically social networks o public administration, as well as citizens must ac knowledge whose risk is exposed and what is the advantage of using them.

Trăim într-o lume modernă, într-o lume a tehnologiilor informaționale, care sunt deja un trend în mediile sociale. Astăzi, tehnologiile informaționale sunt resursele indispensabile, fără de care omul nu ar putea exista. Acestea sunt la fel de importante precum aerul, apa etc. Existând într-un veac în care timpul este mai valoros decât aurul, internetul este sursa care ne alimentează mașina timpului.

Utilizarea serviciilor oferite de rețelele sociale pot deveni un canal larg, care ar fi necesar să fie acceptat de guvernul unei țări democratice.

Rețelele de socializare, de asemenea, pot deveni provocări pentru asigurarea transparenței și responsabilității în managementul administrației publice. Administrația de stat trebuie să funcționeze într-un mod deschis și transparent. Sectorul public se impune să devină mai activ, mai transparent și să posede mai multe colaborări. Site-urile guvernamentale sunt rar actualizate și oferă posibilități de interacțiune între cetățeni cu sectorul public limitate.

Rețelele de socializare pot deveni un pod între administrația publică și alți interlocutori. Datorită acestui fapt se poate obține un efect de colaborare între aceștia și rezultatul s-ar transforma într-o acțiune binevenită pentru activitatea unui serviciu calitativ în folosul cetățenilor, deoarece aceasta este esența activității unui stat. Desigur și transparența activității instituțiilor publice ar deveni mai efectivă într-un stat democratic. [2]

De multe ori, un cetățean se poate lovi de o neînțelegere în soluționarea unei probleme. Cauza ar fi că diferiți consultanți ar avea păreri distincte în interpretarea unei legi. Deci de ce nu s-ar putea folosi de o rețea de socializare unde solicitantul ar putea obține consultații calitative în vederea soluționării cauzei sale? De ce să nu înlocuim liniile telefonice și convorbirile interminabile? De ce să nu fie doar un răspuns din partea funcționarului adresat către mai mulți cetățeni cu întrebări analogice?

În prezent, există o mulțime de rețele de socializare care ar putea să servească ca o pârghie ce vine în ajutorul administrației publice și al cetățenilor. Printre cele mai utilizate rețele de socializare sunt *Twitter*, *Facebook*, *Myspace*, *Flickr*, *YouTube* ș. a.

Aplicațiile acestor rețele ne permit să creăm diferite grupuri, unde există posibilitatea să intervină un funcționar și un solicitant în vederea soluționării unei probleme. Deci discuțiile și opiniile pot fi diferite, dar solicitantul are o probabilitate mare de a se informa corect și calitativ fără a cheltui prețiosul său timp. Totodată, dispăre efectul mult întârziat în Republica Moldova de „mită” [3]

Utilizarea acestor rețele determină să fie informați și familia, și prietenii, care nu accesează intenționat site-urile guvernamentale. Platformele de rețele sociale au devenit instrumente de validare a știrilor și partajare socială, care cresc gradul de conștientizare a cetățenilor pentru subiectele de care prietenii lor s-au interesat. Site-uri de rețele sociale sunt canale suplimentare pentru angajamentul public și participarea, precum și creșterea transparenței, care s-ar putea, la rândul său, să conducă la creșterea încrederii publice în operațiunile guvernamentale. [4]

Mulți cetățeni se bazează în cadrul rețelelor de socializare, pe legătura de prietenie, de încredere. Iar informațiile oficiale sunt verificate prin legăturile lor de prietenie. Aceste informații sunt împărtășite de contactele lor on-line și care oferă, totodată, încredere.

Conform studiului efectuat de *Internet World Stats*, în Europa în anul 2014 existau peste 582 mln. de utilizatori ai internetului. Iar utilizatori ai rețelei de socializare *Facebook* în 2012 erau peste 242 de milioane. Deci din analiza acestor date putem concluziona că peste jumătate din utilizatorii internetului accesează o rețea de socializare. În Republica Moldova, din numărul total al populației, ce constituie peste 3,5 mln. de locuitori, utilizatori ai serviciului internet la mijlocul anului 2014 se numărau peste 1,7 mln., adică 48,8% din numărul total al populației. [5]

Importanța implicării rețelelor de socializare în administrația publică poate fi definită prin:

- respectarea dreptului cetățenilor de a fi informați;
- obligația autorităților de a informa;
- accesul public la activitățile guvernului;
- interacțiuni mai bune și mai puternice cu cetățenii;
- gestionarea situațiilor de urgență;
- o mai bună prestare a serviciilor către cetățeni;
- aprecierea rolului funcționarilor publici;
- atingerea unor obiective specifice;
- contribuția la îmbunătățirea elaborării politicilor;
- îmbunătățirea imaginii instituționale.

Sectorul public are nevoie de o schimbare organizațională, dezvoltarea unei culturi de încredere și deschidere, care va permite funcționarilor publici să profite de beneficiile pe care le oferă mijloacele de socializare.

Angajații din sectorul public vor avea posibilitatea de a se încadra în această eră a comunicării on-line. Totodată, apare oportunitatea de a evolua și a acumula experiență, ca devenind mai apoi un instrument ajutător în activitatea sa profesională. Interacțiunea dintre un angajat al unei instituții publice și un cetățean poate fi apreciată, astfel angajatul va da dovadă de profesionalism.

Programele publice au posibilitatea de a informa absolvenții din domeniul administrației publice cu strategii, tehnici și tactici pentru a înțelege și utiliza tehnologiile publice. Astfel, poate crește o echipă eficientă și responsabilă pentru utilizarea acestor programe în viitor pentru cadrul sectorului public. [4]

Un efect benefic poate fi comentarea legilor adoptate de alți specialiști care nu activează în domeniul public. Există posibilitatea de a îmbunătăți cadrul legislativ al Republicii Moldova.

Impactul direct între cetățeni și sectorul public poate fi constituit din trei etape:

- informarea;
- comunicarea;
- participarea.

Cetățeanul va interacționa rapid și poate să obțină o soluționare rapidă a problemei sale. Inițializarea unui schimb de experiență între colaboratorii diferitelor instituții publice va eficientiza activitatea acestora. Se poate forma o potențială comunitate de participanți cu scopul de a colabora productiv.

În orice activitate există riscuri. Dar dacă nu se riscă, atunci poate fi complicat să obții un rezultat bun. Mijloacele de socializare și activitatea instituțiilor publice se pot expune la:

- o *participare modestă a utilizatorilor*, deoarece utilizarea de Facebook, blog-uri nu conduce automat la o implicare a mai multor utilizatori;
- o *participare a unui grup select de utilizatori*, deoarece cei mai mulți utilizatori ai internetului în Republica Moldova sunt cei care activează în sfera economică;
- o *apreciere joasă a calității a contribuțiilor suplimentare*, deoarece utilizatorii pot considera serviciul necorespunzător, care poate împiedica constatarea corectă a unui conținut de calitate înaltă;
- *probleme de confidențialitate*, ca un ecran pentru a bloca accesul la informații care ar sugera că un anumit utilizator ar putea face o treabă mai bună;
- *pierderea controlului*, datorită transparenței excesive;
- *comportament distructiv al utilizatorilor*, astfel conversațiile pot lua o întorsătură negativă și un impact negativ asupra încrederii și colaborării;
- *un impact negativ asupra responsabilității*, niciun utilizator nu poate fi învinuit deoarece acesta utilizează rețeaua ca o platformă de opinii;
- *probleme de confidențialitate*, în acest caz rețelele sociale pot deveni o sursă suplimentară de informații sensibile ca fiind publicate în cadrul administrației publice.

Actualmente, în Republica Moldova există „Regulamentul privind utilizarea rețelelor de socializare în instituțiile guvernamentale”. Dar aceasta este o limită de informare pentru cetățeni. Și cu toate că legislația permite utilizarea rețelelor de socializare în instituțiile publice, se depistează că în unele instituții acest regulament nu funcționează.

În concluzie, putem spune că, dacă dorim să adevărim statutul democratic al Republicii Moldova, startul ar fi transparența activității instituțiilor de stat utilizând mijloacele de socializare. Apelând la rețelele de socializare, atât administrația publică cât și cetățenii trebuie să conștientizeze căruia risc se expune și care este avantajul utilizării acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Cliff Lampe, Robert LaRose, Charles Steinfield, Kurt DeMaagd. Inherent barriers to the use of social media for public policy informatics.// „The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal,” 2011, vol. 16 (1), art. 6. [On-line]: <http://www.innovation.cc/scholarly-style/lampe_social_media_v16i1a6.pdf> (accesat la 23.03.2015).
2. Dragoș Șerban. Transparența în activitatea administrației publice. [On-line]: <<http://studiijuridice.md/revista-nr-3-4-2009/transparența-in-activitatea-administrației-publice>> (accesat la 23.03.2015).
3. Cary Coglianese, Heather Kilmartin, Evan Mendelson. Transparency and Public Participation in the Rule-making Process. [On-line]: <<http://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/transparencyReport.pdf>> (accesat la 28.03.2014).
4. The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace. [On-line]: <http://www.naspaa.org/jpaemessenger/Article/VOL_18-3/05_Mergel.pdf> (accesat la 23.03.2014).
5. Internet World Stats. [On-line]: <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>> (accesat la 23.03.2014).
6. Regulamentul privind utilizarea rețelelor de socializare în instituțiile guvernamentale. [On-line]: <http://www.egov.md/index.php/ro/resurse/ghid#.VRCZU_fysW-0> (accesat la 23.03.2014).

E-GUVERNARE - TRANSPARENȚĂ ȘI EFICIENȚĂ

Vasilisa ANGHEL,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The importance of eGovernment is undeniable and is highlighted by the benefits it brings to society as a whole: increasing efficiency, improving the quality of public services, helps to obtain funds, investment income is a factor of public sector reform, increases trust and business environment in public administration etc.

Lumea se află într-o revoluție complexă în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor. Aceasta transformă fundamental modul în care mediul economic, cetățenii și administrația operează și interacționează între ele. Guvernele celor mai avansate țări ale lumii acceptă politici de trecere la o guvernare electronică (*e-Guvernare*) ca metodă de a îmbunătăți serviciile oferite mediului de afaceri și cetățenilor, promovând dezvoltarea economică și socială, ridicând eficacitatea activităților din cadrul administrării publice prin implementarea sistemelor informatice, integrarea bazelor de date și crearea *web site*-urilor proprii.

Guvernele din întreaga lume încearcă să facă față noilor provocări la care sunt supuse: cererea publică de responsabilitate, eficiență, eficacitate și guvernare participativă. *E-Government* - „utilizarea tehnologiei informaționale și a comunicației și, în special, a Internetului, ca instrument pentru obținerea unei guvernări performante” - oferă elementele necesare pentru a răspunde corespunzător acestor provocări.

În anii 1960 și 1970, tehnologia informației era utilizată pentru a automatiza procesele de prelucrare a informației. În anii 1990 inițiativele guvernamentale au urmărit propagarea informațiilor prin intermediul Internetului, rezultând un mare număr de site-uri a căror rol se rezuma la a oferi informații. Un deceniu mai târziu, după acumularea de experiență în ceea ce privește implementarea TIC în sectorul public, a devenit evident că instrumentele oferite de guvernarea electronică pot ajuta semnificativ la dezvoltarea sectorului public în vederea oferirii de valoare la costuri mai scăzute.

Administrația publică se confruntă în prezent cu multiple exigențe:

- crearea unei guvernări care poate să sesizeze cu ușurință nevoile cetățenilor și care să răspundă în timp rapid acestora;

- dezvoltarea proceselor și serviciilor (*e-Serviciilor*) integrate, care trec dincolo de limitele unei singure agenții guvernamentale;

- utilizarea Internetului pentru a încuraja cetățenii să ofere feedback pentru serviciile oferite și politicile promovate și, nu în ultimul rând, pentru a câștiga încrederea acestora în sectorul public.

Nu există o definiție comună acceptată pentru *e-Guvernare*, cu toate că termenul este des folosit. Drept concept general, guvernarea electronică este o guvernare care aplică forme și metode de interacțiune dintre administrații, cetățeni și mediul de afaceri, la prestarea serviciilor publice, prin utilizarea mijloacelor electronice.

Viața cotidiană a oamenilor este într-o permanentă schimbare, urmărind îndeaproape cele mai importante invenții și inovații tehnologice cu ajutorul cărora speranța de viață, siguranța fizică și psihică, confortul, serviciile medicale, serviciile sociale și cele educaționale ating niveluri tot mai mari. În același timp, resursele materiale și financiare consumate, atât la nivelul societății cât și al individului, au o evoluție crescătoare.

Obținerea unei guvernări eficiente presupune atât înțelegerea a ceea ce dorește sectorul public să obțină, cât și analiza unor indicatori ce evaluează *e-Serviciile* oferite de guvern, pentru a vedea în ce măsură ceea ce s-a obținut coincide cu ce se dorea a se realiza.

Importanța guvernării electronice este incontestabilă și este evidențiată de beneficiile pe care aceasta le aduce societății pe ansamblu: creșterea eficienței, îmbunătățirea calității serviciilor publice, ajută la obținerea de fonduri, investiții, venituri, este un factor de reformă a sectorului public, sporește încrederea cetățenilor și mediului de business în administrația publică etc.

Guvernarea electronică reprezintă modalitatea de aplicare și utilizare a tehnologiilor informaționale și de comunicații în scopul de a asigura accesul la informație și de a presta servicii publice în regim interactiv. Guvernarea electronică este un instrument ce contribuie la armonizarea relațiilor între cetățeni și autoritățile publice, în baza respectului reciproc și a colaborării interesate între stat și cetățeni.

Principiile guvernării electronice sunt:

- transparența și parteneriatul – desfășurarea tuturor activităților în mod transparent, fiind discutate în mod public, cu luarea în considerare a ideilor și propunerilor tuturor părților implicate;

- accesibilitatea informației – respectarea dreptului fundamental al cetățeanului de a avea acces la informațiile oficiale;

- orientarea socială – realizarea măsurilor principale în cadrul implementării guvernării electronice, cu luarea în considerare a intereselor cetățenilor;

- armonizarea cadrului juridic cu reglementările și standardele internaționale;
- protecția și securitatea – respectarea drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor în procesul de creare, stocare, prelucrare și transmitere a informației, inclusiv protecția datelor personale, prin metode și mecanisme de asigurare a securității informaționale;
- prioritatea aspectelor politice, economice și sociale asupra celor tehnice și tehnologice;
- principiul „primei persoane” – obligativitatea factorilor de decizie din cadrul ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților administrației publice locale, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat de a participa activ în procesul de implementare a *e-Guvernării*.

Guvernarea electronică în Republica Moldova. Guvernarea electronică este noul curs, actual și inovator, asumat de Guvernul Republicii Moldova. Executivul optează pentru modernizarea tehnologică, reformarea sistemului public și renovarea serviciilor pentru cetățeni. Până în anul 2020, Guvernul s-a angajat să ofere cetățenilor toate serviciile publice în format electronic (*e-Servicii*) prin intermediul computerelor, telefoanelor mobile și ghișeelor interactive. Procesul presupune o transparență mai mare în relația dintre cetățean și funcționarul public, reducerea cazurilor de corupție și diminuarea birocrăției.

Tehnologiile IT din ultimii ani au avut o dezvoltare uriașă și oferă cele mai diverse soluții pentru orice activitate. Pentru a ține pasul cu tehnologia, Guvernul a lansat în 2010 un proiect de *e-Transformare a Guvernării*, care are drept scop oferirea 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.

Pentru a obține un oarecare act, este nevoie de mult timp, efort, nervi, consultări, așteptări la coadă și alte obstacole birocratice. Pe când în majoritatea țărilor europene, de exemplu, programările, achitarea serviciilor sau rezervarea lor se face online, iar contactul cu funcționarul se reduce la minimum. Astfel, implementarea *e-Serviciilor* va facilita activitatea accesibilă și majoritatea serviciilor se vor efectua online, fără a pierde timp și bani în discuțiile cu funcționarii publici.

Potrivit noului program de *e-Transformare a Guvernării*, în R. Moldova s-au implementat cu succes următoarele **tipuri de servicii electronice:**

Din data de 5 septembrie 2012, *cetățenii R. Moldova pot aplica online pentru cazierul judiciar*. Ministerul Afacerilor Interne, cu suportul Centrului de Guvernare Electronică, lansează serviciul public electronic *e-Cazier*. Pentru a accesa serviciul *e-Cazier*, solicitanții vor accesa portalul <www.servicii.gov.md>, secțiunea *e-Cazier*, unde vor introduce IDNP-ul direct de la locul de muncă sau domiciliu la orice oră.

Din 1 iulie 2012, este introdus *Sistemul Informațional Automatizat „Registrul general al facturilor fiscale”* - un nou instrument în slujba contribuabilului și Serviciului Fiscal de Stat. Metoda automatizată de înregistrare a facturilor fiscale în Registrul general electronic reprezintă unul din pașii pe care Serviciul Fiscal dorește să-i parcurgă pentru a realiza implementarea facturii fiscale electronice care va conduce la modernizarea și eficientizarea actului de administrare fiscală din R. Moldova. Acest fapt va economisi mult timp pentru întreprinzători la prezentarea dărilor de seamă.

Acordarea informației despre mijlocul de transport acum și prin Internet. Informația solicitată se oferă în baza datelor conținute în *Registrul de Stat al Transporturilor*. Simpla accesare a serviciului pe portalul serviciilor electronice <www.e-services.md> vă oferă, în mod gratuit, un set limitat de date despre mijlocul de transport. Informația se oferă în baza numărului certificatului de înmatriculare a transportului (VP) sau a seriei și numărului certificatului provizoriu de înmatriculare (VPT). Serviciul oferă peste 20 de caracteristici ale mijlocului de transport.

Potrivit noului program de *e-Transformare a Guvernării*, în scurt timp, la noi se vor implementa și alte servicii electronice în beneficiul populației și gestionării eficiente a mediului de afaceri. Precum vor fi programările online (eliberări de acte, autorizații, certificate etc.), înscrierea la instituțiile de învățământ, declarații la poliție, servicii de căutare a locurilor de muncă, programări la medic, înregistrarea automobilelor, aplicarea pentru autorizații de construcție, solicitarea și eliberarea certificatelor de stare civilă, anunțarea schimbării vizei de domiciliu, completarea de declarații și notificări, solicitarea de autorizații, înregistrarea întreprinderilor, plata contribuțiilor de asigurare socială a angajaților, transmiterea de date către oficiile de statistică, achiziții publice, registrul producătorilor și intermediarilor produselor de origine vegetală și animală etc.

Este de menționat faptul că există deja anumite progrese în această sferă. Pentru a aplica la scara întregii țări, mai e nevoie de timp, dacă luăm în calcul că mulți agenți economici și cetățeni din mediul rural nu sunt pregătiți pentru astfel de schimbări.

Guvernea electronică a apărut și s-a răspândit într-un ritm rapid în majoritatea țărilor. Multe state folosesc *e-Government* ca instrument pentru creșterea eficienței activității, pentru a spori transparența actului de guvernare, pentru a atrage cât mai multe resurse și pentru a facilita reforma sectorului public. Chiar dacă nu este un remediu universal pentru îmbunătățirea performanței administrației publice, *e-Government* este o cale prin care guvernele au reușit să-și atingă scopurile administrative și interesul de a se dezvolta economic. Există trei factori critici pentru succesul implementării guvernării electronice: *dorința de reformă, existența unei infrastructuri IT și disponibilitatea și capacitatea instituțiilor de a implementa și manevra potrivit schimbărilor aduse de acest concept.*

Prin informatizarea departamentelor guvernamentale, a companiilor și a cetățenilor, serviciile de *e-Government* au devenit mai rapide și mai personalizate, permițând cetățenilor și mediului de afaceri să-și desfășoare activitățile în mod normal, decât să aștepte la rând la cozile din instituțiile publice. *E-Government* ajută la consolidarea democrației prin îmbunătățirea modului de comunicare dintre cetățeni și administrația publică în ambele sensuri.

Însă a dezvolta servicii cu adevărat orientate către cetățeni nu este o „temă” tocmai facilă, presupune cercetare și interacțiune cu aceștia. Cei a căror meserie este să folosească sau să furnizeze serviciile publice online pot sesiza cu ușurință ce schimbări ar aduce beneficii rapide și semnificative. Pentru cetățeni, interacțiunea cu sectorul public trebuie să fie pe cât posibil simplă, intuitivă și să se realizeze în timp util. Ei trebuie să simtă că serviciile ce le sunt furnizate sunt de înaltă calitate și eficient livrate.

Beneficiile transformării tehnologice a guvernării, adică ale aplicării pe larg a tehnologiilor informaționale în sectorul public, economie, remarcate sunt:

- transformarea tehnologică a guvernării va contribui esențial la contracararea corupției în relațiile dintre instituțiile publice și cetățeni;
- transformarea tehnologică a guvernării va face mai transparentă relația dintre Guvern și cetățean;
- transformarea tehnologică a guvernării va face mai confortabilă interacțiunea cu instituțiile publice și mediul de afaceri;
- transformarea tehnologică a guvernării va reduce cheltuielile instituțiilor publice și va eficientiza activitatea acestora în general.

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.

Introducerea TIC în administrația publică nu a condus întotdeauna la o guvernare mai bună. Presupunerile timpurii cum că mutarea serviciilor publice în mediul online înseamnă o guvernare mai performantă s-au dovedit nefondate. S-a constatat, în timp, că fără a oferi cetățenilor în plus și valoare, simpla transformare a serviciilor tradiționale în servicii online nu atrage „consumatorii.” Deși se caracterizează prin disponibilitate online sporită și printr-un grad înalt de maturitate și complexitate, la nivelul Uniunii Europene *e-Serviciile* nu sunt utilizate în măsura în care se dorește.

În urma a numeroase studii și analize s-a constatat că cei ce nu apelează la serviciile online sunt, de regulă, cei ce au un nivel scăzut de încredere atât în Internet cât și în administrația publică, iar utilizarea regulată a *e-Serviciilor* coincide cu un nivel ridicat de încredere în acestea. Prin urmare, Europa trebuie să dezvolte un program prin care să atragă, să antreneze și să stimuleze utilizatorii să adopte serviciile publice electronice, astfel încât cetățenii să poată profita de noile oportunități oferite de societatea cunoașterii. *Alfabetizarea digitală* devine vitală.

În domeniul administrației publice, în Uniunea Europeană s-a conturat o listă a 20 de servicii publice de bază (o parte destinate cetățenilor, o parte adresate mediului de afaceri), ce au prioritate în livrarea online. Acestea au cunoscut un continuu progres în ceea ce privește disponibilitatea și calitatea. Cetățenii și societățile obțin în prezent pe cale electronică servicii mai bune, care le consumă mai puțin timp, mai puțini bani și nu le solicită cunoștințe avansate în domeniul TIC.

Pentru a se putea vorbi de o administrație publică matură și performantă, este necesar ca *e-Government* să fie adoptată în toate instituțiile publice, adică inclusiv la nivel local.

BIBLIOGRAFIE

1. Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti, DTi. Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action, 2010.
2. Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti, DTi. Smarter, Faster, Better e-Government, 2009.
3. Cortada J., Dijkstra S. Government 2020 and the perpetual collaboration mandate. IBM Institute for Business Value, 2011.
4. Lau E. E-Government for better government. OECD Publishing, Paris, 2007.
5. Botterman M., Schindler. Study on „e-Government scenarios for 2020 and the preparation of the 2015 Action Plan.” Rand Europe, Bruxelles, 2010.
6. Ștefan G. Următorul deceniu sub influența guvernării electronice.// Revista „Cercetări practice și teoretice în managementul urban,” nr. 3, 2007.
7. <<http://bvbiblioteca.wordpress.com/2010/09/08/alfabetizarea-digitala-in-spatiul-european/>>.
8. <<http://www.electronicgovernment.eu/>>.
9. <<http://www.w3.org/egov/>>.
10. <<http://inovatii.gov.md/index.php/ro/centrul/ce-este-guvernarea-electronica>>.
11. <<http://www.egov.md/index.php/ro/>>.
12. <www.servicii.gov.md>.
13. <www.moldova.wb-boost.org>.

SERVICIILE FISCALE ELECTRONICE ÎN ASIGURAREA TRANSPARENTEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE

Rodica DUPLACHI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The implementation of advanced technologies in the management and the flow of information provides a high level of the quality of communication interaction between the State Tax Service and taxpayers. Seen in this perspective, the automated messaging dissemination system leads to a favorable environment to inform the public about the relevant tax issues. The system is a software and hardware product, being developed in accordance with the requirements of international standards so that information security is guaranteed.

Astăzi, societatea globală evoluează prin rolul tot mai sporit acordat tehnologiei informației și comunicației. Aceste inovații au un impact decisiv în reformarea sistemului de administrare publică și în Republica Moldova, tranzitând societatea spre una digitală bazată pe cunoștințe. Serviciile electronice publice și conceptul de „e-Guvernare” sunt elemente-cheie și în dezvoltarea Serviciului Fiscal de Stat al Republicii Moldova (în continuare - SFS).

Respectiv, pentru o mai bună exploatare a potențialului tehnologiilor informaționale în sectorul fiscal, întru asigurarea unui proces continuu de dezvoltare inovativă și sistemică a infrastructurii de aplicații software și servicii electronice, mentenanța calitativă a tuturor componentelor infocomunicaționale ale autorității fiscale, Guvernul Republicii Moldova a stabilit prin Hotărârea nr. 344 din 30.04.2009 Î.S. „Fiscservinform” o serie de sarcini și atribuții, în special, aferente sistemului informațional integrat fiscal din Moldova.

Sarcinile stabilite de guvern au orientat întreprinderea în direcția consolidării eforturilor sale spre edificarea unui Sistem informațional fiscal, bazat pe practicile internaționale, precum și dezvoltarea serviciilor electronice moderne pentru contribuabili.

Aceste beneficii, care, de altfel, sunt niște imperative pentru activitatea Î.S. „Fiscservinform”, își găsesc reflectarea în misiunea de bază: „Eficientizarea administrării fiscale prin dezvoltarea continuă a Sistemului informațional integrat fiscal, capabil să ofere servicii electronice moderne contribuabililor în interacțiunea lor cu Serviciul Fiscal de Stat și integrarea acestuia în infrastructura serviciilor guvernării electronice”.

Serviciile și produsele informaționale oferite de Serviciul Fiscal de Stat, funcționalitatea cărora este asigurată de Î.S. „Fiscservinform”, sunt disponibile printr-un ghișeu unic - <servicii.fisc.md>, ceea ce oferă comoditate 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 sectorul public, privat și persoanele fizice întru facilitarea unor acțiuni uzuale legate de fiscalitate.

Serviciile automatizate oferă o serie de avantaje evidente pentru contribuabili. Interacțiunea și comunicarea exclusiv electronică cu organul fiscal creează certitudinea onorării la timp a obligațiilor fiscale. Astfel, dispunând de calculator cu conexiune la internet și un instrument de autentificare (semnătură digitală, electronică sau mobilă) utilizatorul acestor servicii poate crea, modifica și expedia documente cu caracter fiscal către SFS, obținând și o recipisă în acest sens.

Accesând site-ul <servicii.fisc.md>, utilizatorii, care sunt mai mult de 33.000 la număr, pot beneficia suplimentar de cca 20 de servicii și instrumente IT menite să simplifice activitatea de afaceri sau profesională a contribuabililor.

Î.S. „Fiscservinform” este disponibilă de a oferi de fiecare dată tot sprijinul necesar pentru ca serviciile electronice dezvoltate să fie orientate spre interesul contribuabilului, să sporească nivelul conformării benevole care, în final, au ca scop asigurarea acumulărilor la Bugetul Public Național.

La momentul actual, Î.S. „Fiscservinform”, la solicitarea și în colaborare cu funcționarii SFS, efectuează lucrările de elaborare a următoarelor sisteme:

1. Modulul „Creare și gestionare mesaje” din cadrul Sistemului informațional automatizat (SIA) „Diseminare mesaje”, care presupune crearea unui funcțional ce va permite SFS elaborarea, gestionarea și prelucrarea mesajelor informaționale pe diverse teme de interes, care urmează a fi expediate către contribuabili. La rândul său, contribuabilii vor avea posibilitatea prin intermediul modulului respectiv să vizualizeze toate mesajele informative care au fost expediate de către SFS la adresa lor electronică.

2. Sistemul informațional „Seminare” – instrument de gestionare a seminarelor desfășurate de către SFS, ce va oferi contribuabililor posibilitatea de înscriere la seminarele organizate de SFS direct de la calculatorul personal.

3. Sistemul informațional automatizat „Înregistrarea online a subdiviziunilor” va permite contribuabililor să depună online către SFS cererile de creare, modificare, suspendare a subdiviziunilor.

4. SIA „e-Certificate” permite prezentarea online a cererilor de solicitare a certificatelor privind lipsa sau existența restanțelor la Bugetul Public Național. Depunerea cererii va fi efectuată utilizând semnătura electronică. Ulterior, aceste cereri vor fi prelucrate de SFS, care va stabili data prezentării contribuabilului la oficiul fiscal pentru ridicarea certificatului solicitat. Destinația sistemului este de a micșora timpul de depunere și prelucrare a cererilor privind lipsa sau existența restanțelor față de bugetul public național.

5. SIA „Înregistrarea online a plătitorilor TVA” vizează posibilitatea de a solicita online înregistrarea agentului economic în calitate de plătitor TVA, fără necesitatea de a vizita în acest sens oficiul teritorial fiscal. Acest sistem va optima procedura de depunere a cererii vizate, precum și timpul de prelucrare a acesteia de către SFS.

6. SIA „Gestionarea accesului la serviciile fiscale electronice” este creat pentru a îmbunătăți unele aspecte ale administrării fiscale și a reduce timpul de transfer al documentelor oficiale între SFS și Î.S. „Fiscservinform”, operatorul său tehnico-tehnologic. Destinația primordială a SIA „GASFE” constă în asigurarea interacțiunii între inspectorii fiscali și persoanele juridice, oferind SFS un instrument de administrare a accesului acestor persoane la serviciile fiscale în caz de necesitate.

7. SIA „Intrarea autorizată” reprezintă o platformă de raportare care acordă posibilitatea de analiză a activității agenților economici și a persoanelor fizice în baza declarațiilor depuse de aceștia sau din alte surse indirecte. Toate înștiințările cu privire la sistemele menționate vor fi expediate contribuabilului pe poșta electronică indicată de acesta.

Serviciul Fiscal de Stat are stabilit un obiectiv strategic în activitatea sa, care se referă la comunicarea continuă cu contribuabilii, fiind o instituție publică deschisă dialogului, care ia în considerare și respectă necesitățile acestora.

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 întâmpinarea acestora, realizând, în acest mod, un interes general.

Reieșind din cele expuse, în vederea promovării politicii fiscale, SFS a decis stabilirea unui cadru conceptual pentru interacțiune cu mediul de afaceri și cetățeni - *Sistemul informațional automatizat „Diseminare mesaje”, disponibil pe site-ul <servicii.fisc.md>.*

„Prin intermediul acestui sistem va fi realizată pe larg activitatea de comunicare și, concomitent, identificarea priorităților și cerințelor parvenite din partea contribuabililor. Procesul de interoperabilitate va avea loc prin serviciul de poștă electronică, adică prin expedierea mesajelor informative și tematice din partea IFPS către adresele electronice ale abonaților la serviciul dat”, a menționat Ion Prisăcaru, șeful Inspectoratului Fiscal Principal de Stat.

Recent, Inspectoratul Fiscal Principal de Stat a lansat modulul „Abonează-te la notificări prin e-mail” din SIA „Diseminarea mesajelor.” Modulul este parte integrală a serviciului specificat și presupune că abonarea la mesaje va fi posibilă prin selectarea din *front-office* a listei mesajelor, pe care utilizatorul dorește să le recepționeze de la SFS. Ca urmare, utilizatorul trebuie să accepte (obligatoriu) condițiile de prestare a serviciului respectiv pentru a finaliza procedura de abonare. Astfel, sistemul va permite expedierea următoarelor tipuri de mesaje diferențiate după tipul de utilizator.

Pentru persoane juridice:

- *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;

- *buletinul informativ al actelor legislative și normative*, adoptate în luna curentă și cele care au fost adoptate anterior, dar vor intra în vigoare în luna următoare emiterii buletinului;

- *notificarea privind apropierea termenelor de achitare a obligațiilor fiscale* cu o informație exhaustivă la compartimentul dat;

- *noutăți fiscale* care țin de activitățile actuale și relevante ale Serviciului Fiscal de Stat;

- *notificarea privind neprezentarea dărilor de seamă*, care va conține date privind dările de seamă (declarația privind TVA și declarația privind accizele) care nu au fost prezentate în termenele stabilite de legislație (necesită autentificare);

- *notificarea despre obligațiile agentului economic față de buget*, care va conține cuantumul obligației nestinse față de buget, înregistrate în sistemul de evidență al Serviciului Fiscal de Stat la data notificării (necesită autentificare).

Pentru persoanele fizice:

- *calendarul fiscal*;

- *buletinul informativ al actelor legislative și normative*;

- *notificarea privind apropierea termenelor de achitare a obligațiilor fiscale*;

- *noutăți fiscale* care țin de activitățile actuale și relevante ale Serviciului Fiscal de Stat;

- *înștiințarea despre necesitatea depunerii declarației cu privire la impozitul pe venit pe perioada fiscală*, prin care contribuabilului i se va aminti despre apropierea termenului de depunere a declarației cu privire la impozitul pe venit pe perioada fiscală și a prevederilor legale aferente depunerii (necesită autentificare);

- *notificarea despre nedepunerea declarației cu privire la impozitul pe venit pe perioada fiscală*, prin care contribuabi-

lul va fi înștiințat despre nedepunerea declarației cu privire la impozitul pe venit pe perioada fiscală, în cazul în care ultimul are obligația de a o prezenta (necesită autentificare);

- *notificarea despre obligațiile persoanelor fizice-cetățeni față de buget*, care va fi expediată după ce contribuabilul a depus declarația pe venit și are înregistrate datorii sau supraplata la buget (necesită autentificare).

Scopul elaborării unui asemenea instrument vizează majorarea gradului de transparență și orientarea către informarea continuă și operativă a contribuabililor pentru îmbunătățirea raporturilor de comunicare cu aceștia.

Serviciul „Contul curent al contribuabilului” a fost dezvoltat cu asistența Guvernului SUA și le permite contribuabililor să acceseze online informațiile despre obligațiile lor fiscale. Astfel, contribuabilii au posibilitatea să vizualizeze online informația, care până acum era accesibilă doar inspectorilor fiscali, fără a mai fi necesară deplasarea la oficiile fiscale teritoriale.

Folosind un calculator conectat la internet, direct de acasă sau de la serviciu, la orice oră, contribuabilii își pot verifica situația curentă a tuturor restanțelor sau sume plătite în plus la Bugetul Public Național.

Un avantaj major este că obligațiile fiscale pot fi vizualizate pe o singură, pe mai multe sau pe toate clasificările bugetare și pe întreaga companie, doar pe una dintre subdiviziuni sau pe o unitate teritorială în care sunt mai multe subdiviziuni. „Contul curent vine în ajutor atât contribuabililor cât și Serviciului Fiscal de Stat și anume - sporește gradul de conformare benevolă, oferă flexibilitatea verificării conturilor online, fără deplasarea la oficiile inspectoratelor fiscale, asigură prestarea de servicii calitative, transparente și eficiente, pentru comoditatea interacțiunii dintre organul fiscal și contribuabili, în ceea ce privește evidența obligațiilor fiscale”, a declarat Ion Prisăcaru, șeful Serviciului Fiscal de Stat.

Serviciul „Contul curent al contribuabilului” este disponibil gratuit pe pagina web servicii.fisc.md pentru deținătorii semnăturii electronice de autentificare sau după semnarea acordului de conectare la serviciile electronice fiscale la unul din oficiile Î.S. „Fiscservinform” din Chișinău, Bălți sau Comrat.

Serviciile electronice fiscale lansate de Serviciul Fiscal de Stat asigură simplificarea și optimizarea modalității de comunicare a contribuabililor cu Serviciul Fiscal de Stat, în primul rând, pe aspecte care se referă la prezentarea rapoartelor fiscale.

Astfel, implementarea noului sistem de monitorizare și generare a declarațiilor precompletate pentru persoane fizice (SIA „Declarație electronică precompletată”), destinat funcționarilor fiscali, se înscrie în tendința actuală de modernizare și optimizare a activității SFS. Sistemul a fost elaborat și dezvoltat de specialiștii Î.S. „Fiscservinform” la inițiativa autorității fiscale.

Funcționalul serviciului lansat permite:

a) generarea, după codul fiscal al persoanei fizice (IDNP-ul), a unei declarații precompletate cu informațiile disponibile în Sistemul informațional al autorității fiscale la data generării;

b) crearea declarațiilor precompletate pentru contribuabil, în momentul prezentării acestuia la IFS cu buletinul de identitate;

c) posibilitatea de generare a declarațiilor precompletate pentru toate persoanele fizice care au obligațiunea de a declara veniturile obținute în perioada de raportare și care se deservesc la un anumit IFS.

În acest mod, persoanele fizice care nu au acces la serviciul online „Declarație electronică” și sunt obligate conform legislației să depună declarația pe venitul obținut în anul 2014, se vor prezenta cu buletinul de identitate la orice inspectorat fiscal teritorial. Ulterior introducerii de către inspectorul fiscal al IDNP-ului persoanei, sistemul va genera formularul CET08 precompletat. Persoana fizică are în sarcină să verifice datele afișate și să semneze declarația, eventual să achite datoriile față de stat, în cazul existenței acestora.

Concomitent, „Declarația electronică precompletată” permite de a genera declarații pentru toate persoanele fizice obligate să depună CET08 dintr-o anumită localitate (de exemplu, sat sau oraș). Astfel, se generează lista respectivilor contribuabili și, în comun cu primăria localității, aceștia sunt informați despre data, ora și locul unde va fi disponibil un punct fiscal mobil în cadrul căruia persoanele vizate se vor prezenta pentru verificarea, la necesitate - modificarea și semnarea declarațiilor pe venit deja precompletate.

SIA „Declarație electronică precompletată” pentru inspectorii fiscali are menirea de a facilita procesul de prezentare a declarațiilor pe venit a persoanelor fizice prin aplicarea unor instrumente moderne de conformare fiscală și, în acest mod, de a spori civismul fiscal în societate.

Totodată, reamintim, că persoanele fizice pot prezenta online declarația pe venit prin intermediul serviciului „Declarație electronică”. Orice persoană poate beneficia de serviciul enunțat după ce obține semnătura electronică de autentificare, eliberată de către Serviciul Fiscal de Stat prin intermediul Î.S. „Fiscservinform.”

„Declarația electronică” prevede excluderea cheltuielilor suplimentare de timp, bani, cheltuieli pentru transport etc. De asemenea, prevede oportunitatea de a genera individual declarația precompletată, de a modifica la necesitate datele stipulate în formular, a genera rechizitele bancare la care urmează a fi achitat impozitul datorat.

În prezent, prin serviciul „Declarația electronică” peste 30.000 de agenți economici expediază către autoritatea fiscală cca 1,2 mln. de documente doar în format electronic, fără a le mai imprima pe hârtie și fără a se deplasa la Serviciul Fiscal de Stat pentru a le depune. Întru asigurarea autenticității documentelor electronice prin aplicarea

diferitelor tipuri de semnături existente astăzi în Republica Moldova, specialiștii Î.P. „Centrul de Guvernare Electronică” în comun cu echipa Î.S. „Fiscservinform” au racordat acest sistem de raportare la serviciul electronic guvernamental de semnătură digitală „MSign”.

Metoda nouă de aplicare a semnăturii pe raportul creat în serviciul electronic „Declarație electronică” presupune că după accesarea butonului „Semnează”, contribuabilul va fi redirecționat spre platforma msign.gov.md, în cadrul căreia va alege tipul semnăturii pentru a raporta electronic către Serviciul Fiscal de Stat. Astfel, se va utiliza:

1. Opțiunea „Semnătura Fiscală” pentru a semna cu semnătura electronică eliberată la momentul conectării la serviciile electronice fiscale.

2. Opțiunea „Semnătura Digitală” pentru a semna cu semnătura electronică eliberată de Î.S. „Centrul de Telecomunicații Speciale.”

3. Opțiunea „Semnătura Mobilă” pentru a semna cu semnătura mobilă eliberată de operatorii de telefonie mobilă. Actualmente, printre serviciile electronice fiscale care utilizează platforma msign.gov.md pentru semnare se numără „e-Factura”, „Declarație electronică” pentru persoane fizice și persoane juridice respectiv. Racordarea serviciilor enunțate la mecanismul guvernamental de semnare „MSign” se înscrie în acțiunile Serviciului Fiscal de Stat orientate spre modernizare, prin exploatarea potențialului digital disponibil astăzi în societate. Astfel, procesul vizează stabilirea unei comunicări cu contribuabilii printr-o infrastructură eficientă, stabilă și sigură, care să le motiveze spre dezvoltare și extindere.

În concluzie, Î.S. „Fiscservinform”, operatorul tehnico-tehnologic al Serviciului Fiscal de Stat, dezvoltă nu doar servicii electronice și soluții IT, ci economie de timp, comoditate și performanță.

BIBLIOGRAFIE

1. Î.S. „Fiscservinform” – tehnologii inovative în beneficiul societății.
2. <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=571>> (accesat la 25.03.2015).
3. „Funcționarul fiscal – în serviciul contribuabilului” <https://www.youtube.com/watch?v=AUBFQ_yA7wc> (accesat la 25.03.2015).
4. Contribuabilii vor primi pe poșta electronică noutăți din domeniul fiscal
5. <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=566>> (accesat la 25.03.2015).
6. 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).
7. 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).
8. Prezentarea declarațiilor pe venit a persoanelor fizice a devenit și mai simplă!
9. <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=589>> (accesat la 25.03.2015).
10. 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).

REGISTRUL FUNCȚIILOR PUBLICE ȘI AL FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Aliona DOBROTA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Automated Information System „Registry of the public functions and the civil servants” is part of the State Information Resources of the Republic of Moldova is intended to collect, store, update and analyse of data about the civil service positions and staff of the central and local authorities, providing information on Script structure of the public authorities at all levels, the public functions and their posts, the holders of such posts and positions, except those positions that are established by the secret documents. An appropriate information resource is formed through the operation of the Register. The information system is also an instrument for the effective staff management and the presentation of the information to the authorized bodies.

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1373 din 01.12.2006 a fost aprobată Concepția sistemului informațional Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici și Planul de implementare a Concepției sistemului informațional respective.

În conformitate cu prevederile *Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002 și ale *Planului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova*, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 106 din 11 februarie 2014 a fost aprobat Regulamentul privind organizarea și funcționarea *Sistemului informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici”*.

Regulamentul respectiv stabilește modul de organizare și mecanismul de funcționare a resursei informaționale destinate gestiunii resurselor umane în cadrul autorităților publice de toate nivelurile.

Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” (*în continuare – Registrul*) este parte componentă a *Resurselor informaționale de stat ale Republicii Moldova*, destinat colectării, stocării, actualizării și analizei datelor despre funcțiile publice, posturile și personalul din autoritățile publice centrale și locale, furnizării informației privind structura scriptică a autorităților publice de toate nivelurile, funcțiile publice și posturile acestora, titularii acestor funcții și posturi, cu excepția celor instituite prin documente secretizate. Formarea resursei informaționale în cauză se realizează prin intermediul funcționării Registrului. Sistemul informațional este, de asemenea, un instrument de asigurare a unui management eficient al personalului și de prezentare a informației organelor abilitate.

Noțiunile utilizate în Regulamentul menționat au semnificația prevăzută în Legea nr. 467-XV din 21 noiembrie 2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, Legea nr. 71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre și legislația în domeniul serviciului public.

Registrul creează un spațiu informațional unitar și constituie unica sursă oficială de informații privind funcțiile publice/posturile și persoanele care le dețin pentru participanții la Registru și pentru toate sistemele informaționale ale autorităților publice care utilizează și prelucrează astfel de tipuri de date.

Sistemul informațional automatizat „Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici” este un registru departamental de stat; proprietarul Registrului este statul.

Posesorul Registrului este Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, care asigură condițiile juridice, organizatorice și financiare pentru crearea lui. Resursele financiare pentru dezvoltarea și exploatarea Registrului (ținerea acestuia după termenul de garanție de 3 ani) sunt asigurate din bugetul de stat. Drepturile și obligațiile posesorului Registrului se stabilesc în art. 11, alin. (2)-(3) din Legea nr. 71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre.

În calitate de deținător al Registrului este desemnată o subdiviziune specializată din cadrul Cancelariei de Stat, căreia posesorul Registrului i-a delegat atribuțiile corespunzătoare. Deținătorul administrează în totalitate problemele privind implementarea și funcționarea Registrului, cu excepția chestiunilor care, potrivit Regulamentului, țin de competența administratorului tehnic și a altor participanți la Registru. Angajații subdiviziunii respective au acces la informația stocată în Registru în domeniul său de competență.

Administratorul tehnic al Registrului este Î.S. „Centrul de telecomunicații speciale”, căreia posesorul Registrului i-a delegat atribuțiile corespunzătoare în conformitate cu contractul încheiat între Părți.

Registratorii asigură introducerea în Registru a datelor necesare autorităților pentru care efectuează evidența personalului (autoritatea din care face parte și/sau autoritatea pentru care ține evidența personalului) în conformitate cu manualul prezentat de către posesorul Registrului. Angajații subdiviziunilor resurse umane, autorizați în calitate de utilizatori ai Registrului, prelucrează informația care vizează doar angajații din cadrul autorității în care activează și al autorităților administrative din subordine, inclusiv datele cu caracter personal referitoare la angajații ale căror raporturi de serviciu/muncă sunt prelucrate în calitate de reprezentanți ai angajatorului.

Furnizorul datelor din Registru livrează date despre obiectele informaționale incluse în Registru, cum ar fi structura scriptică a autorităților publice, funcțiile publice, posturile existente în autoritate și titularii acestora, în modul stabilit de lege sau acord. Autoritățile publice participante la Registru și angajații acestor autorități se consideră furnizori ai datelor pentru Registru. Drepturile și obligațiile furnizorului datelor pentru Registru se stabilesc în art. 14., alin. (2)-(5) din Legea nr. 71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre.

Destinatar al datelor din Registru se consideră persoana fizică sau juridică mandatată cu dreptul de a primi aceste date, conform prevederilor legislației în vigoare. Drepturile și obligațiile destinatarului datelor din Registru se stabilesc de legislația privind accesul la informație.

Necesitatea creării Registrului de stat al funcțiilor publice și al funcționarilor publici este impusă de evoluția tot mai accelerată a informației și cunoștințelor, a serviciilor informaționale și tuturor ramurilor implicate în producerea lor prin dinamizarea și dezvoltarea economică a țării. Potrivit art. 13 din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, evidența la nivel național a funcțiilor publice și a funcționarilor publici se efectuează prin administrarea registrului funcțiilor publice și al funcționarilor publici și a dosarelor personale ale funcționarilor publici.

Actualmente, Republica Moldova nu dispune de un sistem informațional unic în domeniul gestionării resurselor umane din serviciul public, care ar putea să ofere informații calitative pentru decizii manageriale adecvate referitoare la funcțiile publice/posturile și titularii lor.

Registrul nominalizat creează un spațiu informațional unitar și constituie unica sursă oficială de informații despre funcțiile publice/posturile și persoanele care le dețin pentru autoritățile publice.

Existența Registrului permite:

- stocarea informației la nivel centralizat despre funcțiile publice/posturile ocupate și vacante, efectuarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, vizualizarea informației despre titularii funcțiilor publice/posturi referitor la studiile acestora, pregătirea profesională, cursurile de perfecționare desfășurate, sancțiunile disciplinare aplicate sau stimulările acordate ș. a. informații relevante care acordă transparență, ușurează și sporesc activitatea autorităților publice;

- monitorizarea eficientă a aplicării coerente și unitare a Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, precum și a cadrului normativ aferent, astfel încât să fie respectate principiile legalității și transparenței în serviciul public;

- eficientizarea managementului funcției publice și al funcționarilor publici, pentru asigurarea continuității și celerității în serviciul public.

Hotărârea conține norme de rigoare în sensul asigurării implementării Registrului în autoritățile publice privind:

- stabilirea drepturilor și obligațiilor participanților la Registru, ale deținătorului și administratorului tehnic al Registrului;

- definirea spațiului informațional și tehnologic al Registrului;

- interoperabilitatea Registrului cu alte sisteme informatice;

- ținerea și asigurarea funcționării Registrului;

- asigurarea protecției și securității informației Registrului.

Totodată, implementarea Registrului respectiv necesită consolidarea capacităților și eforturi considerabile atât din partea participanților la Registru cât și din partea posesorului și deținătorului acestui Registru. Experiența altor țări demonstrează că procesul de implementare a sistemelor informaționale de acest tip este durabil și variază de la un an (Lituania) până la câțiva ani (Muntenegru).

De asemenea, implementarea și utilizarea Registrului permite modernizarea și optimizarea proceselor de realizare a politicii și procedurilor de personal în serviciul public din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Manual de utilizare, versiunea 1.4, martie 2013.
2. Documentație tehnică detaliată, versiune 1.0, 28.02.2014.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1373 din 01.12.2006.

ATELIERUL nr. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

PROMOVAREA VALORILOR ETICE LA NIVEL LOCAL

Tatiana CIOBANU,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Promoting ethical values locally has evolved in two ways, because on one hand it was necessary to implement the provisions relating to civil servants in local government, on the other hand, to local officials. In this sense reforms carried out centrally on issues of integrity and ethical conduct default state of things cause changes locally.

In the following we will analyze several steps to promote ethical values locally, both in terms of local civil servants and elected officials, which in our opinion are specific to local government. Creating a modern and efficient public administration is one of the priorities included in the schedule of European integration and last but not least, the implementation of democratic values, the rule of law and establishing a balance between state powers.

Promovarea valorilor etice la nivel local are o evoluție pe două căi, deoarece, pe de o parte, era necesară implementarea prevederilor legate față de funcționarii publici din administrația publică locală, iar pe de altă parte, față de aleșii locali. În acest sens reformele efectuate la nivel central privind aspectele integrității și conduitei etice implicit determinau modificarea stării de lucruri la nivel local.

În cele ce urmează vom analiza câteva etape de promovare a valorilor etice la nivel local, atât în privința funcționarilor publici locali cât și a aleșilor locali, care după părerea poartă un caracter specific în cadrul administrației publice locale.

Un prim pas în inițierea promovării unor valori etico-morale în administrația publică locală începe prin cea de-a 6-a sesiune a **Congresului Puterilor Locale și Regionale din Europa** (CPLRE), din 15-17 iunie 1999, a care a adoptat la Strasbourg „Proiectul de recomandare asupra integrității politice a aleșilor locali și regionali.” Proiectul adoptat a devenit Recomandarea 60 (1999) a CPLRE și, prin urmare, document oficial al Consiliului Europei. [5] Recomandarea nr. 60/1999 a Consiliului Europei a promovat la nivel european un model de cod de conduită, în principiu, adoptat voluntar de autoritățile locale alese - Codul de Conduită pentru Integritatea Politică a Aleșilor Locali și Regionali. Acest cod specifica normele de comportament cărora aleșii trebuie să se conforme în exercitarea funcțiilor lor și informarea cetățenilor despre normele de comportament pe care ei sunt în drept să le aștepte din partea aleșilor.

Acesta a fost difuzat tuturor țărilor Europei geografice, pentru a promova o alternativă la norma legislativă care reglementează aspecte de conduită. Codul a fost gândit ca model, în sensul că este un document adaptabil, care poate fi modificat sau completat, pentru a răspunde tuturor diferențelor ce pot apărea în funcție de structura administrativă, cultură sau tradiția politică/administrativă a țării/regiunii în care se dorește a fi adoptat. Consiliul Europei a depus multiple eforturi în vederea asigurării unui cadru comun, unor practici unitare în ceea ce privește **conduita profesională atât a funcționarilor publici cât și a aleșilor locali**. În acest sens, la data de 11 martie 2000, Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea nr. R (2000) 10 referitoare la codurile de conduită pentru oficialii publici. [6]

O completare care vine să alimenteze rolul integrității aleșilor locali se reflectă în recomandările recente ale Comitetului de Miniștri, care sunt relevante pentru acest subiect, cum ar fi Recomandarea nr. R (98) 12 referitoare la supravegherea acțiunii autorităților locale și Recomandarea nr. R (99) 8 referitoare la răspunderea financiară a reprezentanților locali aleși pentru actele sau omisiunile din cursul îndeplinirii sarcinilor ce le revin. [7]

Un alt act care urmează o conduită etică este rezoluția care ratifică **Codul bunei conduite administrative** la 6 septembrie 2001, adoptată de Parlamentul European, pe care trebuie să-l respecte instituțiile și organele Uniunii Europene, serviciile lor administrative și funcționarii în contact cu persoanele individuale. [9] Pentru o informare și o răspândire a bunelor practici, personalul angajat în administrația publică locală ar putea aplica cu certitudine principiile echității, politeții, coerenței și sfatului, obiectivității, imparțialității și independenței, absenței abuzului de

putere ș. a. Suntem de părerea că prin crearea unui model de Cartă a cetățeanului, care va conține standardele de calitate pentru serviciile publice acordate de autorități cetățenilor și normele de conduită pentru funcționarii publici responsabili de prestarea serviciilor respective, care este o prioritate a guvernării Republicii Moldova [programul Guvernului], principiile enunțate vor avea aplicabilitatea de rigoare.

În vederea aplicării acestor documente la nivel național, în Republica Moldova în 2007 a fost elaborat și publicat **Ghidul de inițiative etice la nivel local**, ediție realizată în cadrul *Programului Analiza comparativă și consolidarea eticii publice la nivel local*, organizat în cadrul Proiectului contra corupției, spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova cu sprijinul *Centrului de expertiză pentru reforma autorităților publice locale al Consiliului Europei*. [12] Obiectivul principal al acestui program este de a îmbunătăți situația în domeniul eticii publice la nivel local prin intermediul autoevaluării și a schimbului de experiență cu reprezentanți ai altor autorități publice locale.

Crearea unei administrații publice moderne și eficiente reprezintă una din prioritățile incluse în calendarul procesului de integrare europeană și, nu în ultimul rând, prin implementarea valorilor democratice, a statului de drept și prin instituirea unui echilibru între puterile statului. [13, p. 671]

În această ordine de idei, la nivelul anului 2012, se constată cu satisfacție că, de la ultima Recomandare a CPLRE în domeniul autoadministrării locale, s-a obținut un progres atât sub aspect legislativ cât și instituțional cu privire la administrația publică locală (APL) din Republica Moldova. În acest sens, proiectul *Strategiei Naționale privind Descentralizarea* este un semn al angajamentului declarat al Guvernului de a efectua o reformă profundă a APL, astfel încât să se consolideze autonomia APL și să se îmbunătățească managementul și calitatea serviciilor furnizate cetățenilor.

Cu toate succesele obținute, Recomandarea adoptată la 22 martie 2012, [8] lasă autoritățile Republicii Moldova să continue măsurile lansate, în contextul *Strategiei Naționale de Descentralizare*, astfel încât aceasta să fie adoptată și pusă în aplicare în conformitate cu intențiile declarate ale autorităților naționale.

Drept urmare, pe motiv că *Acordul de Asociere* [1] stabilește cooperarea, ce va cuprinde toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală, aceasta trebuie să asigure transparența în procesul decizional; să respecte prevederile referitor la ocuparea prin concurs a funcțiilor de adjuncți ai conducătorilor autorităților publice; să facă transparente numirile și angajările în funcții publice; să asigure controlul asupra aplicării normelor de conduită și tratării conflictelor de interese, a regimului incompatibilităților, a declarațiilor personale cu privire la proprietăți. O atenție deosebită trebuie acordată în continuare în consolidarea capacităților de supraveghere/control, inclusiv prin suplimentarea resurselor necesare unei activități eficiente.

La ora actuală **Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pe anii 2015-2018** [3] își propune ca obiectiv principal eradicarea corupției și garantarea supremației legii. Un pas important în această direcție este dezvoltarea codurilor deontologice și asigurarea mecanismelor instituționale viabile de respectare a normelor de etică profesională în sectorul public. Acest document continuă scopul propus în Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015.

Prin **Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015** statul și-a propus să ia măsuri de consolidare a capacității instituțiilor publice în a preveni corupția în rândul angajaților și de eficientizare a activității organelor de drept și a organelor de control antrenate nemijlocit în procesul de prevenire și de combatere a corupției sunt sistematizate în componența instituțională. [2] Pentru îmbunătățirea imaginii și sporirea credibilității autorităților, instituțiilor și a organizațiilor, urmau să fie modificate *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public* și actualizate codurile de etică sectoriale prin prisma normelor și a principiilor recunoscute pe plan internațional.

Autoritățile de referință pornind de la obligațiile asumate față de structurile europene, precum și față de comunitatea internațională au încercat să creeze cadrul normativ necesar pentru realizarea obligațiilor asumate. Un rol deosebit în procesul de creare a cadrului normativ necesar pentru prevenirea și combaterea corupției i-a revenit și problemei declarării și controlului provenienței veniturilor și proprietății funcționarilor publici (în sens larg), precum și declarării intereselor personale, controlului și tratării conflictelor de interese. Atenția acordată la nivel local a fost materializată prin adoptarea unui *Plan-model de acțiuni anticorupție la nivel local* (pe anii 2015-2016) [4] care se axează pe cinci piloni de bază și anume:

- creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în domeniul achizițiilor publice;
- dezvoltarea sistemului de management financiar public și control intern;
- sporirea capacităților de informare și comunicare ale APL;
- consolidarea integrității instituționale a APL prin prisma aplicării corespunzătoare a legislației anticorupție;
- îmbunătățirea calității serviciilor prin asigurarea unui management eficient al resurselor umane.

Aceste acțiuni prevăd elaborarea documentelor și instituțiilor cu competențe la nivel local. În realizarea mecanismelor de prevenire a corupției, se solicită:

- elaborarea și aprobarea regulamentelor interne privind *avertizorii de integritate*, elaborarea și ținerea la control a registrului de evidență a avertizorilor despre posibilele ilegalități comise în cadrul AAPL;
- instituirea *Comisiei de evaluare și evidență a cadourilor*, elaborarea și ținerea la control a registrului de evidență a cadourilor, numirea persoanei responsabile de ținerea registrului și publicarea anuală pe pagina web a AAPL, a listei cadourilor și beneficiarilor acestora;

- evidența și examinarea informațiilor cu privire la *conflictele de interese declarate* de către funcționarii AAPL, elaborarea și ținerea la control a registrului privind conflictele de interese;

- evidența informațiilor cu privire la cazurile de influență necorespunzătoare în cadrul AAPL, elaborarea și ținerea la control a registrului de evidență a cazurilor de influență necorespunzătoare; informarea contra semnătură, la numirea în funcție a noilor angajați, despre posibilitatea de a fi supuși *testului de integritate profesională*.

Reieșind din acestea putem identifica aspectele de bază în asigurarea integrității publice la nivelul personalului cu roluri-cheie din administrația publică locală (aleși locali și funcționari publici) în procesul de luare și implementare a deciziilor în administrația publică locală. Integritatea personalului va implica ansamblul prevederilor legale, practicile și procedurile prin care personalul care deservește comunitatea (funcționari publici sau aleși locali) este selectat, verificat, promovat sau sancționat. De exemplu, conflictele de interese, incompatibilitățile, averile dobândite ilicit sau nejustificate, faptele de corupție, abuzurile.

Toate aceste măsuri vin să încurajeze atitudinea civică și îndreptarea către respectarea legii, precum și îngrădirea comportamentului personalizat în cadrul autorităților și instituțiilor publice locale; în eficientizarea luptei împotriva corupției; sporirea integrității instituțiilor și autorităților publice locale.

Un alt rol al acestor cerințe este de a crea premisele apărării imaginii corpurilor profesionale din administrația locală, prin posibilitatea luării de atitudine. Pot fi evitate cazurile de egalare a tuturor sub același nivel, doar prin delimitarea de cazurile de „corupt” din interiorul sistemului și chiar determinarea retragerii sau excluderii lor.

Analiza paginilor *web* ne permite să afirmăm că majoritatea autorităților locale de nivelul II au elaborat astfel de documente. Unele sunt aprobate separat (de ex., Consiliul raional Telenesti a emis la 03.03.2014 *Dispoziția cu privire la instituirea comisiei de evidență și evaluare a cadourilor simbolice, a celor oferite din politete sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol*) [11] sau fac parte din planul de acțiuni (de ex., Decizia Consiliului raional Ialoveni nr. 07-05 din 30 decembrie 2014 aprobă un *Plan de acțiuni anticorupție*, prin care se aprobă *Regulamentul cu privire la evidența cazurilor de influență necorespunzătoare, Regulamentul privind avertizorii de integritate*). [10] Au fost receptivi și s-au supus unei noi ordini de activitate și raioanele Sângerei, Orhei, Cimișlia, Soroca, Hâncești, Strășeni ș. a. Din păcate, autoritățile publice locale de nivelul I și conducătorii acestora nu au fost receptivi și doar în câteva primării sunt emise astfel de acte (com. Chetrosu, com. Budești).

Un compartiment specific este atribuit mijloacelor de *preîntâmpinare și contracarare a faptelor de corupție prin promovarea liniilor telefonice anticorupție* și prin desfășurarea unor campanii sociale de informare, utilizând diverse mijloace de informare: materiale tipărite (afișe, broșuri, pliante etc.), banere, spoturi video/audio, paginile *web* ale autorităților.

În realitate, o adevărată luptă împotriva corupției trebuie pornită de la cetățeni, fără a o reduce la declarații politice care i-ar putea impresiona pe înalții funcționari europeni. Unele cazuri de corupție pot fi sancționate doar cu presiunea opiniei publice.

Dacă, într-adevăr, s-ar dori eradicarea sau, cel puțin, calmarea corupției, situația ar fi una tristă. Efortul de a calma corupția este mai costisitor decât cel al integrării, mai mult decât atât, rezultatele unei adevărate lupte împotriva corupției mai degrabă ar afecta negativ integrarea prin ceea ce ar fi relevant. Regulamentele care se cer a fi elaborate trebuie să devină și funcționale, acestea trebuie să pretindă conduite corecte atât de la funcționari cât și de la aleși locali.

În concluzie, este necesară încurajarea dialogului dintre APL și societatea civilă în vederea elaborării unor planuri de activități anticorupție în teritoriu, care ar putea fi realizate prin organizarea de campanii de informare sau conștientizare a cetățenilor și funcționarilor publici, organizarea de dezbateri publice periodice în plan local pentru promovarea bunelor practici anticorupție la nivelul administrației publice locale și creșterea încrederii cetățenilor.

Administrația publică locală are nevoie de studii privind fenomenul corupției din administrația publică locală, iar dezvoltarea rețelelor de elaborare și evaluare a politicilor publice anticorupție la nivel local va determina promovarea eticii, integrității și conduitei corespunzătoare la nivelul personalului din administrația publică locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 112/02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442, 18.07.2014.
2. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 166-169/483, 07.10.2011.
3. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2015-2018. [On-line]: <<http://www.gov.md/>>.
4. Plan-model de acțiuni anticorupție la nivel local (pe anii 2015-2016). [On-line]: <<http://cna.md>>.
5. Codul de conduită pentru integritatea politică a aleșilor locali și regionali. [On-line]: <<https://www.google.md/#q=codul+de+conduita+al+alesilor+locali>>.
6. Recomandarea nr. (2000) 10 a Comitetului miniștrilor statelor-membre privind codurile de conduită pentru

- funcționarii publici, adoptată de Comitetul miniștrilor la 11 mai 2000, în cadrul celei de-a 106-a sesiuni. [On-line]: <<http://www.cna.md>>.
7. Recomandarea nr. R (98) 12 referitoare la supravegherea acțiunii autorităților locale și Recomandarea nr. R (99) 8 referitoare la răspunderea financiară a reprezentanților locali aleși pentru actele sau omisiunile din cursul îndeplinirii sarcinilor ce le revin. [On-line]: <<http://www.coe.int/T/Congress/>>.
 8. Recomandarea adoptată la 22 martie 2012.// Debated and adopted by the Congress on 22 March 2011, 3rd sitting (see document CG(22)10 explanatory memorandum), Rapporteurs: F. Lec, France (L, SOC) and A. Miele, Italie (R, EPP/CD). [On-line]: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1937889>>.
 9. Codul bunei conduite administrative, din 6 septembrie 2001, adoptată de Parlamentul European. [On-line]: <<http://www.emcdda.europa.eu>>.
 10. Decizia Consiliului raional Ialoveni, nr. 07-05 din 30 decembrie 2014. [On-line]: <<http://www.il.md>>.
 11. Dispoziția nr. 16 din 03 martie 2014 „Cu privire la instituirea comisiei de evidență și evaluare a cadourilor simbolice, a celor oferite din politețe sau cu prilejul anumitor acțiuni de protocol.” [On-line]: <<http://actelocale.md>>.
 12. Ghid de inițiative etice la nivel local. Ediție adaptată la practicile administrative din Republica Moldova și la legislația aferentă în vigoare, Chișinău, 2008.
 13. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, vol. I. București, Editura All Beck, 2002.

IMPORTANȚA DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Vasile SECRIERU,
doctorand, controlor de stat, Curtea de Conturi

Galina ULIAN,
doctor în științe economice, conferențiar universitar

SUMMARY

Continuing professional development of civil servants is to ensure, in accordance with the laws, regulations on planning, organizing and carrying out the professional development of public servants. Continuing professional development of civil servants is done through training activities of different types and forms to deepen and update knowledge and modeling skills development attitudes / behaviors necessary for the effective exercise of their duties.

În organizațiile internaționale mari, în care există o gestionare eficientă a personalului, se consideră că angajarea oamenilor potriviți este doar un început. În timp ce marea majoritate a resurselor unei organizații este prezentată de obiecte nemateriale, costul cărora cu timpul se reduce prin amortizare, valoarea resurselor umane cu anii poate și trebuie să sporească. Un sistem modern de instruire este de o necesitate vitală pentru orice organizație în scopul dezvoltării și menținerii standardelor înalt profesionale ale conduitei și performanței cadrelor sale. De aceea, organizațiile internaționale mari cheltuiesc o parte considerabilă din bugetele lor pentru instruirea cadrelor proprii. Instruirea în sectorul public ar trebui să fie la fel de importantă ca și instruirea în sectorul privat. În caz contrar, sectorul public nu va fi capabil să-și îndeplinească eficient și efectiv sarcinile ce îi revin, afectând, astfel, deservirea adecvată a cetățenilor și a economiei. Acest fapt este cu mult mai important pentru țările în tranziție, unde, în majoritatea sectoarelor societății, se produc reforme majore și unde cadrele sectorului public se confruntă cu multe și mari schimbări în perioade scurte de timp. Experiența țărilor europene cu democrații dezvoltate, precum și a celor care deja au trecut prin procesul de aderare la Uniunea Europeană demonstrează că un program eficient de dezvoltare profesională a resurselor umane din autoritățile publice contribuie la crearea unui corp de funcționari publici cu capacități înalte și motivare puternică privind realizarea obiectivelor de reformare a serviciului public. Aceasta duce la sporirea eficienței în activitatea cotidiană, ceea ce înseamnă și sporirea valorii resurselor umane din cadrul autorităților administrației publice.

Identificarea cerințelor de pregătire și dezvoltare profesională presupune o analiză complexă care constă în definirea corectă a obiectivelor și programelor de instruire, având în vedere că salariații au vârste diferite, pregătire diferită și experiență diferită. Pentru identificarea cerințelor de pregătire profesională este necesară evaluarea periodică a cunoștințelor de specialitate, a deprinderilor și aptitudinilor profesionale ale salariaților; acestora trebuie să li se explice că evaluarea performanțelor nu este un mijloc de restructurare a personalului, ci o activitate necesară dezvoltării organizației. Planificarea instruirii salariaților poate fi determinată de numeroși factori: productivitatea, reclamațiile clienților, accidentele de muncă, rezultatele probelor de lucru, rezultatele evaluării performanțelor etc.

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici constă în asigurarea, în conformitate cu prevederile legale, a reglementărilor privind planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea aprofundării și actualizării cunoștințelor, dezvoltării abilităților și modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu. Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici contribuie la realizarea următoarelor obiective:

- a) asigurarea implementării procesului de reformare a administrației publice;
- b) perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor în calitate de clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, asigurând transparența, accesibilitatea și calitatea serviciilor publice;
- c) sporirea nivelului de profesionalism a funcționarilor publici, a eficienței administrației publice;
- d) aplicarea în activitatea autorităților publice a tehnologiilor noi, inclusiv de prestare a serviciilor;
- e) sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității respectării normelor de conduită, evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție;
- f) eficientizarea procesului de integrare europeană și dezvoltarea cooperării internaționale. [3]

Procesul de dezvoltare profesională continuă va avea succes în cazul în care va fi organizat și desfășurat conform principiilor reflectate în tabelul 1.

Tabelul 1. Activitățile și principiile de dezvoltare profesională.

Nr. d/o	Principiile de organizare și desfășurare a dezvoltării profesionale continue	Descrierea
1.	Respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională	Respectarea dreptului funcționarului public la dezvoltarea profesională. Fiecărui funcționar public trebuie să i se asigure posibilități egale de instruire, în țară și peste hotare, fără nici un fel de discriminare pe motive de sex, vârstă, naționalitate, opțiune politică etc.
2.	Obligativitatea perfecționării profesionale	Fiecare funcționar public trebuie să fie conștient de necesitatea actualizării cunoștințelor și competențelor proprii, menținerii prin instruire profesională continuă a experienței și calificării sale la nivelul necesar pentru realizarea eficientă a atribuțiilor de serviciu.
3.	Orientare spre necesitățile de instruire	Programele de instruire trebuie să fie orientate, în mod obligatoriu, spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale (la nivel de funcționar public), de grup (la nivel de subdiviziune structurală) și celor organizaționale (la nivel de autoritate publică).
4.	Descentralizarea procesului de dezvoltare profesională continuă	Autoritățile publice sunt responsabile pentru planificarea activităților de dezvoltare profesională, achiziționarea serviciilor de instruire, monitorizarea și evaluarea instruirii funcționarilor publici și altor categorii de personal.
5.	Liberalizarea serviciilor de instruire	Activitățile de dezvoltare profesională continuă se organizează în condițiile liberei cereri și oferte; fiecărui prestator servicii de instruire i se asigură acces liber și posibilități egale de participare la procedura de achiziție a serviciilor de instruire.

Finanțarea activităților de instruire internă se efectuează în mod descentralizat. Conform Legii nr. 158/2008, în bugetul anual al fiecărei autorități publice trebuie să fie prevăzute mijloace financiare în mărime, de cel puțin, 2% din fondul de salarizare. De asemenea, pot fi folosite și alte resurse financiare permise de legislație:

- a) mijloace financiare alocate de partenerii de dezvoltare: proiecte de instruire finanțate integral sau parțial de organisme internaționale; proiecte realizate de organizații necomerciale/asociații obștești;
- b) mijloace speciale obținute de la executarea lucrărilor și prestarea serviciilor contra plată, precum și din donații, sponsorizări și din alte mijloace bănești, intrate legal în posesia instituției publice, dacă utilizarea acestora pentru acti-

vitățile de instruire internă este prevăzută de regulamentele privind utilizarea mijloacelor speciale, aprobate, potrivit legii, la nivelul respectivei autorități publice;

c) mijloace suplimentare parvenite din memorandumuri/acorduri de colaborare între autorități, în care sunt incluse activități de instruire, schimb de experiență, vizite de studii etc.;

d) surse proprii ale funcționarilor publici.

Activitățile de dezvoltare profesională realizate sunt evaluate conform unor indicatori, inclusiv calitatea și rezultatele instruirii, stabiliți în procesul de planificare a instruirii.

Evaluarea activităților de dezvoltare profesională se efectuează, după caz, de către:

- *beneficiarii programelor de instruire*: funcționari, participanți la programele de instruire; conducătorii direcții ai funcționarilor care au participat la programele de instruire; colaboratorii SRU în procesul de monitorizare a dezvoltării profesionale; conducerea autorității publice;

- *Cancelaria de Stat*, responsabilă de managementul funcției publice și al funcționarilor publici;

- *prestatorii serviciilor de instruire*.

Evaluarea activităților de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode și instrumente, printre care: rapoarte, chestionare, testări, interviuri. Procedura de evaluare se aplică, după caz:

- înainte de a realiza activitățile de instruire;

- pe parcursul activităților de instruire;

- la sfârșitul activităților de instruire;

- după anumite perioade de timp.

Un element important este și ca instruirea să atingă exact necesitățile definite. Etapele derulării unui program de dezvoltare și instruire a angajaților sunt prezentate în fig. 1.

Pentru construirea unor programe adecvate de instruire și dezvoltare profesională trebuie să se țină cont de cele 3 elemente care pot face subiectul oricărui demers de instruire cunoscut. Acestea sunt:

1. Cunoștințe: ceea ce trebuie să cunoască persoana ocupantă a postului, cunoștințe profesionale și tehnice, cunoașterea procedurilor, a clienților și colegilor cu care ei vin în contact, cunoașterea obiectivelor etc.

2. Abilități: reprezintă capacitatea de a face, ce trebuie să dețină posesorul postului pentru a fi capabil să atingă rezultatele la un nivel „performant” și „de dorit.” Aceste abilități sunt mai mult decât unele pur tehnice, ele incluzând și abilități sociale.

3. Atitudini (comportamente): posturile sunt diferite ca extindere și tip de comportament cerut, de aceea este important de a ști care sunt caracteristicile particulare cerute.

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici este necesară pentru buna funcționare a autorităților publice locale/centrale, acordarea serviciilor publice de înaltă calitate și pentru buna guvernare în ansamblu, deoarece autoritățile publice: colaborează cu societatea civilă, asigurând accesul la informație, publică datele guvernamentale cu caracter public, asigură transparența procesului decizional, în modul stabilit de legislație, [1] dețin drept de inițiativă și decid, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), decid înființarea instituțiilor publice de interes local, organizează serviciile publice de gospodărie comunală, determină suportul financiar în cazul cheltuielilor bugetare, decide asupra regulilor de asigurare a curățeniei în localitate. [2]



Fig. 1. Etapele derulării instruirii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate.
2. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 04.07.2008.
4. Strategia de instruire a funcționarilor publici din cadrul Secretariatului Parlamentului pentru perioada 2013-2015.

ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND IDENTIFICAREA NECESITĂȚILOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ/ INSTRUIRE A PERSONALULUI DIN CADRUL CASEI NAȚIONALE DE ASIGURĂRI SOCIALE

Mihail BULICANU,
Direcția resurse umane,
Casa Națională de Asigurări Sociale

SUMMARY

The present paper was elaborated conform Law on the public office and status of civil servant (158/2008) and it reflects the level of identification of the individual necessities of professional/instructive development of the continuing developing professional process of the National Social Insurance House.

Necesitățile individuale de dezvoltare profesională/instruire se identifică de către conducătorul direct al angajatului în comun cu acesta în cadrul procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public.

Identificarea și evaluarea necesităților individuale de dezvoltare profesională în cadrul procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public permit de a depista lacunele existente în cunoștințe, abilități și atitudini care au împiedicat îndeplinirea la nivel de 100% a obiectivelor individuale de activitate și manifestarea la cel mai înalt nivel a criteriilor de evaluare. Conducătorul direct/evaluatorul, în cadrul interviului de evaluare, identifică, în comun cu funcționarul public evaluat, necesitățile de dezvoltare profesională folosind Fișa de evaluare și Formularul nr. 1.

La finele procedurii de evaluare a performanțelor, informațiile din formularele individuale se includ în Tabelul generalizat privind propunerile de dezvoltare profesională/instruire a angajaților din subdiviziune și se prezintă sub semnătură în Subdiviziunea resurse umane, conform formularului nr. 2.

În procesul de evaluare a performanțelor profesionale a funcționarilor publici din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale pentru anul 2014 au fost identificate și evaluate necesitățile de dezvoltare profesională a personalului CNAS pentru anul 2015. În acest context, 40 de Case Teritoriale de Asigurări Sociale și 20 de subdiviziuni structurale din cadrul aparatului central al CNAS au prezentat Direcției resurse umane propuneri cu privire la planificarea activităților de dezvoltare profesională/instruire a colaboratorilor subdiviziunii pentru anul 2015.

Propunerile au fost sistematizate și planificate: 38 de activități de instruire în total, dintre care 32 de activități de instruire internă și 6 activități de instruire externă, conform figurii 1. În total, numărul brut de persoane planificate pentru participarea la activitățile de instruire pentru anul 2015 a constituit: 785 de persoane planificate pentru participare la activitățile de instruire internă și 364 de persoane planificate pentru participarea la activitățile de instruire externă, conform figurii 2.

Deoarece procesul de evaluare a performanțelor profesionale anuale este o analiză a performanțelor profesionale ale angajaților din cadrul CNAS prin care se poate identifica decalajul dintre performanța existentă și performanța dorită, identificarea necesităților de dezvoltare profesională a angajaților CNAS în această perioadă a avut un impact pozitiv, deoarece activitățile de instruire care vor fi organizate vor dezvolta angajaților CNAS abilitățile și competen-



Fig. 1. Structura activităților de instruire planificate pentru anul 2015



Fig. 2. Structura personalului planificat la activități de instruire internă și externă pentru anul 2015

țele profesionale în realizarea atribuțiilor și responsabilităților, în baza reglementărilor din domeniul de activitate, precum și un comportament adecvat și atitudini îmbunătățite (servicii prestate calitativ, climat psihologic favorabil, cultură organizațională la nivel înalt).

În scopul dezvoltării abilităților de identificare a necesităților de instruire se planifică instruirea conducătorilor de subdiviziuni structurale privind identificarea necesităților de dezvoltare profesională a personalului din subordine.

FORMULARUL nr. 1¹ **de identificare și evaluare a necesităților individuale de dezvoltare profesională**

1. Date generale:

Data completării	
Subdiviziunea	
Numele, prenumele	
Funcția deținută	

2. Necesități de dezvoltare/instruire:

Obiective individuale de activitate, realizarea cărora necesită îmbunătățire	
Criterii de evaluare, nivelul de manifestare a cărora necesită sporire	
Care cunoștințe trebuie de obținut/aprofundat ²	
Care abilități trebuie de dezvoltat?	
Care atitudini trebuie de modelat?	

3. Propuneri cu privire la activitățile de instruire, inclusiv subiectele de instruire la care este necesară participarea:

Termene limită	Strategia de dezvoltare profesională			
Subiecte/tematici (pentru dezvoltarea cunoștințelor și abilităților, modelarea atitudinilor)	Autoinstruire	Instruire internă		Instruire externă
		La nivel de subdiviziune	La nivel de CNAS	
1.				
2.				
...				

4. Semnături

Conducătorul direct / evaluatorul	Angajatul
Nume, prenume -	Nume, prenume -

FORMULARUL nr. 2
Propuneri cu privire la planificarea activităților de dezvoltare profesională/instruire
a colaboratorilor subdiviziunii pentru anul _____

Data completării	
Subdiviziunea	

Nr. d/o	Numele, prenumele ³	Funcția deținută	Subiecte/tematici pentru instruire (competențe – cunoștințe, abilități și atitudini necesare de a fi îmbunătățite) ⁴	Strategii de instruire				Termen de realizare binevenit
				autoinstruire	instruire internă la nivel de subdiviziune	instruire internă la nivel de CNAS	instruire externă	
1.								
2.								
...								

NOTE

¹ Se completează de către conducătorul direct în comun cu subalternul.
² Informațiile din acest rând și următoarele două rânduri se consemnează în tabelul din pct. 6 al Fișei de evaluare.
³ Se indică toți colaboratorii subdiviziunii.
⁴ Se indică toate competențele necesare de a fi îmbunătățite, determinate în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ca necesitate mare și/sau medie de instruire.

TENDINȚE ACTUALE ALE PROCESULUI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Irina CIUTAC,
master în administrație publică,
metodist, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Continuing professional development of civil servants contribute to support the implementation of public administration reform, raising the level of professionalism in the public service, increase government efficiency and provide better services for the citizens. Application of new legislation on the public service introduced a new approach on professional development of public servants aimed on improving and updating knowledge, skills and modeling attitudes necessary for the effective exercise of civil servants based tasks.

Crearea unei administrații publice moderne și eficiente reprezintă una dintre prioritățile incluse în agenda procesului de integrare europeană a țării noastre. În acest context, profesionalismului funcționarilor publici îi revine un rol decisiv în realizarea obiectivelor și sarcinilor autorităților publice și oferirea de servicii de cea mai bună calitate pentru cetățeni.

Legislația abrogată în domeniul serviciului public era mult prea laconică în ceea ce privește dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Toate prevederile în acest sens se încadrau în 4 articole ale legii, care menționau necesitatea pregătirii profesionale a funcționarilor publici, obligativitatea participării la cursurile de perfecționare

profesională o dată la 4 ani și că rezultatele instruirii și nivelul de calificare obținut se iau în considerație la avansarea în serviciu.

Legea în vigoare nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public introduce noțiunea de dezvoltare profesională continuă. [1]

Deci pe parcursul ultimilor ani, în acest sens, s-a făcut trimitere la diferite concepte și la definiții oarecum diferite: pregătire profesională, perfecționare profesională și dezvoltare profesională.

După R. L. Mathis și J. H. Jackson (1994), *pregătirea profesională* este un proces de instruire pe parcursul căruia candidații dobândesc cunoștințe teoretice și practice necesare desfășurării activității lor curente. Prin *formarea profesională* se urmărește dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce prin *perfecționarea 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 este un proces complex care are ca obiectiv îmbunătățirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale cât și celei viitoare (anticiparea profesională). [2] În plan abstract, dezvoltarea profesională sugerează ideea unor seturi de aptitudini clar definite, necesare într-un viitor previzibil, precum și a unor planuri adecvate pentru dobândirea acestora de către angajații din generația actuală și din cea viitoare, prin intermediul metodelor de instruire și dezvoltare. [3]

În conformitate cu prevederile legislației în vigoare, dezvoltarea profesională se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea:

- aprofundării și actualizării cunoștințelor;
- dezvoltării abilităților;
- modelării atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu. [4]

Aplicarea prevederilor noi a contribuit esențial la schimbarea abordării procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

Obligativitatea și continuitatea procesului de dezvoltare profesională. În acord cu cerințele impuse de procesele de integrare europeană, modernizare a administrației publice și profesionalizare a funcției publice fiecare funcționar public trebuie să fie conștient de necesitatea actualizării cunoștințelor și abilităților proprii, menținerii prin instruire profesională continuă a experienței și calificării sale la nivelul necesar pentru realizarea eficientă a atribuțiilor de serviciu. [4] În acest sens, fiecare autoritate este obligată să asigure fiecărui funcționar public, anual, cel puțin, 40 de ore de dezvoltare profesională, iar fiecărui funcționar public debutant, cel puțin, 80 de ore de inițiere în administrația publică.

Dimensiunea asigurării calității și dezvoltării de competențe. În ultimii ani, activitățile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici sunt realizate având în vedere dimensiunea asigurării calității, precum și dimensiunea dezvoltării de competențe profesionale. Aceste aspecte au contribuit la schimbarea paradigmei actului educațional: decentrarea de pe capacitatea informațională a formatorului și centrarea pe ceea ce solicită angajatorii/conducătorii autorităților publice, precum și beneficiarii programelor de instruire – funcționarii publici. [5] În acest sens, Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici 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). [4]

Diversificarea surselor de finanțare a procesului de dezvoltare profesională. Conform legislației în vigoare, finanțarea procesului de dezvoltare profesională se efectuează prin mai multe modalități:

- *finanțarea centralizată* se efectuează din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională direct prestatorilor de servicii de instruire (la subiectele stabilite de Guvern) și ministerelor, altor autorități publice (la subiecte din domeniul de competență/specialitate);
- *finanțarea descentralizată* din mijloacele financiare prevăzute în bugetul anual al fiecărei autorități publice, în mărime de, cel puțin, 2% din fondul de salarizare;
- *finanțarea din alte resurse* (mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare, mijloacele speciale, sursele proprii ale funcționarilor publici).

Este cunoscut faptul că administrațiile publice moderne cheltuiesc aproximativ 5% din costurile totale aferente personalului, lucru la care trebuie să tindă și Republica Moldova, deoarece, nealocând sumele necesare, procesul de dezvoltare profesională continuă nu poate avea loc.

Asigurarea transferului de cunoaștere și bune practici din statele cu experiență avansată. Plecând de la ideea că procesul de intensificare a relațiilor cu Uniunea Europeană, precum și procesele de integrare europeană a Republicii Moldova necesită formarea unui contingent mare de specialiști în domeniu pentru elaborarea și implementarea politicilor/programelor aferente reformării cadrului și practicilor instituționale în diverse domenii publice, prestatorii serviciilor de instruire sunt invitați să participe la instruirea contingentului necesar. Astfel, în ultimii ani, prestatorii serviciilor de instruire din Republica Moldova au început să ofere o gamă largă de cursuri și module în diferite do-

menii, în special cele axate pe integrare europeană, elaborare a proiectelor, dezvoltare regională, *marketing* regional. Însă aceste cursuri sunt relativ noi și nu au un suport metodologic bine dezvoltat, iar formatorii implicați în prestarea acestor cursuri au experiență modestă în aceste domenii noi. În acest context, apare necesitatea unui transfer de cunoaștere și experiență în vederea sporirii calității predării cursurilor vizate prin organizarea diferitelor activități de dezvoltare profesională:

- formare de formatori;
- ședințele de evaluare a cursurilor/modulelor implementate în scopul de inovare și adecvare a conținutului;
- vizite de studiu în statele cu experiență avansată.

Abordarea respectivă contribuie la elaborarea programelor noi de instruire centrate pe beneficiar și valorificând diverse studii de caz, prin activități de învățare și practicare în comun, studierea practicilor de calitate sau a practicilor eșuate. Prin acest demers de formare continuă a formatorilor implicați a fost susținut procesul de îmbunătățire a calității procesului educațional, iar beneficiarii direcți ai procesului educațional – funcționarii publici, sunt mai bine formați și îndrumați în domeniile respective. [5]

Adaptarea duratei cursurilor de dezvoltare profesională la intensitatea activității funcționarilor publici. Pentru instruirea funcționarilor publici, pe parcursul ultimilor ani, este practicat genul de cursuri mai scurte (3-5 zile), pe module, care dezvoltă aptitudinile practice administrative, în special în domeniul tehnicilor de management și în analiza strategiilor și care nu impun lipsa din activitate pe o perioadă mai mare de timp, în special în cazurile unor conducători de la nivelurile superioare, a căror prezență se impune permanent.

Utilizarea intensivă a metodelor andragogice de instruire. Conform prevederilor normative, prestatorii serviciilor de instruire trebuie să asigure caracterul practic, aplicativ al programelor de instruire, în care orele teoretice nu depășesc 25% din totalul de ore planificate. În acest context, activitățile de dezvoltare profesională se realizează prin diferite metode andragogice de instruire: prezentări, discuții, studii de caz, jocuri de afaceri, jocuri pe roluri și alte metode recomandate pentru utilizare în procesul de instruire a adulților.

Utilizarea acestor metode permite de a-i interesa și a-i implica la maximum pe participanți în procesul de instruire și contribuie la:

- obținerea unor informații noi cu privire la subiectul vizat și reglementările existente în domeniu;
- dezvoltarea abilităților necesare pentru a-și realiza atribuțiile și responsabilitățile sale în baza acestor reglementări;
- dezvoltarea deprinderilor de autoanaliză, care să-i ajute să-și schimbe modelele comportamentale, astfel ca participanții să recunoască ca absolut necesară pentru sine respectarea reglementărilor prevăzute de cadrul normativ și să manifeste acest comportament în exercitarea atribuțiilor profesionale. [6]

Eficiența aplicării acestor metode se datorează utilizării tehnologiilor informaționale și comunicaționale avansate, echipamentului și logisticii moderne aferente procesului eficient de instruire (proiectoare multimedia, conexiunea la Internet, table interactive, *whiteboard*-uri, table germane etc.).

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008.
2. Constantin T. Psihologia personalului: formarea și dezvoltarea profesională, 2007. [On-line]: <<http://www.academia.edu>>.
3. Latu L., Profesionalismul funcționarilor publici, cerință esențială a creării în România a unei administrații publice moderne. // „Administrație și management public,” nr. 2/2004, p. 118-122.
4. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009.
5. Bărbulescu I. G., Toderaș N. Provocări și tendințe de dezvoltare a studiilor europene în instituțiile de învățământ superior din România. [On-line]: <www.profitari.ro>.
6. Realizarea activităților de informare/instruire a personalului din autoritatea publică prin prisma specificului de instruire a adulților: Recomandări metodice. / Cancelaria de Stat, Direcția politică de cadre. Chișinău: „Elena-V. I.” SRL, 2010.

PERFORMANȚA PROFESIONALĂ – ELEMENT DE BAZĂ AL DEZVOLTĂRII PERSONALULUI

Inga MALDUR,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova,
profesoară, Liceul teoretic „P. Rumeanțev,” or. Cahul

SUMMARY

Performance is a multidimensional abstract concept, whose measurement depends on a variety of factors. Professional development is an important issue, which must cope with each organization. Many organizations meet their training requirements in an unordered manner, thus having a more professional training more or less unplanned and unsystematic. Other begin by organizations to establish training requirements, training continues with design activities in a rational manner, and finally performs an evaluation of the results.

Conducerea oamenilor este un element vital al relațiilor sociale stabilite în cadrul grupurilor de muncă. Orice grup are nevoie de un lider, iar liderul are nevoie de discipoli care să-l urmeze. Oamenii reprezintă cea mai flexibilă resursă de care dispun managerii unei organizații. Repartizarea unui număr potrivit de oameni cu competențele potrivite și la locurile potrivite este o condiție fundamentală pentru succesul organizației.

Dezvoltarea profesională reprezintă o problemă importantă, căreia trebuie să-i facă față fiecare organizație. Multe organizații își îndeplinesc cerințele de instruire într-o manieră neordonată, prin urmare, instruirea profesională având un caracter mai mult sau mai puțin neplanificat și nesistematic. Alte organizații încep prin a-și stabili cerințele de instruire, continuă cu proiectarea activităților de instruire într-o manieră rațională, iar în final efectuează și o evaluare a rezultatelor obținute. Aceste organizații adoptă o metodologie sistematică de instruire și perfecționare a angajaților lor, ca rezultat al aplicării unor instrumente de motivare materială și non-materială, având ca temei rezultatele evaluării personalului. [1, p. 129]

În opinia lui Bates și Holton, „performanța este un concept abstract multidimensional, a cărui măsurare depinde de o mare varietate de factori.” [2, p. 422]

La nivel individual, performanța reprezintă o nominalizare a ceea ce a realizat persoana respectivă. Potrivit lui Bernardin, „performanța trebuie definită ca sumă a efectelor muncii, deoarece ele asigură cea mai puternică legătură cu obiectivele strategice ale organizației, satisfacția clientului și contribuția economică.” [3, p. 422]

Potrivit lui R. Mathis, performanța individuală poate fi exprimată sub trei forme: productivitate, inovare și loialitate, iar organizația trebuie să acorde importanță egală acestora, dacă obiectivul principal al acestora este progresul și dezvoltarea profesională. [4, p. 218]

Managementul performanței a început să se dezvolte la începutul anilor '80 ai sec. al XX-lea. Dezvoltarea managementului performanței a fost accelerată de următorii factori:

- abordarea managementului resurselor umane într-o viziune strategică și integratoare în strategia generală a organizației;
- atenția sporită acordată conceptelor de perfecționare continuă și organizației care învață;
- conștientizarea faptului că managementul performanței este un proces ce trebuie înfăptuit de către managerii ierarhic superiori pe parcursul anului și nu un eveniment anual dirijat de departamentul de resurse umane;
- creșterea accentului pus pe stabilirea de acorduri între angajați și organizații, prin integrarea intereselor individuale ale acestora în cele ale organizației;
- dezvoltarea conceptelor de competență și a tehnicilor de analiză a competenței, precum și utilizarea acestor analize ca bază pentru alegerea standardelor de performanță exprimate în termeni comportamentali;
- nemulțumirile de rezultatele obținute prin implementarea multora dintre schemele de recompensare în funcție de performanță și credința crescândă în faptul că rădăcina problemei a fost adeseori absența unor procese adecvate de măsurare a performanței. [5, p. 175]

M. Armstrong definește managementul performanței în felul următor: „Managementul performanței reprezintă o abordare strategică și integrată a asigurării succesului de durată în activitatea organizațiilor, prin îmbunătățirea performanței oamenilor care lucrează în ele și prin dezvoltarea capacităților echipelor și a participanților individuali.” [2, p. 421]

Obiectivul general al managementului performanței constă în întemeierea unei culturi a performanței, în care indivizii sau grupurile de indivizi să-și asume responsabilități pentru îmbunătățirea continuă atât a activității cât și a propriilor abilități și contribuții.

Managementul performanței urmărește să dezvolte relații deschise și constructive între manageri și subordonații lor în cadrul procesului continuu de dialog ce se leagă de munca efectiv realizată pe parcursul anului.

M. Armstrong evidențiază mai multe preocupări ale managementului performanței:

a) managementul performanței trebuie să aibă în vedere îmbunătățirea performanței ca mod de a asigura eficacitatea organizațională, colectivă și individuală;

b) managementul performanței are în vedere dezvoltarea angajaților. Îmbunătățirea performanței nu se poate realiza decât dacă există procese eficiente de dezvoltare continuă. Acest aspect abordează competențele de bază ale organizației și capacitățile indivizilor și ale echipelor;

c) managementul performanței are în vedere satisfacerea necesităților și așteptărilor tuturor grupurilor de persoane interesate de buna funcționare a organizației: manageri, angajați, clienți, furnizori etc. În particular, angajații sunt tratați ca parteneri ai organizației, ale căror interese sunt respectate, care au un cuvânt de spus în chestiunile ce-i vizează și ale căror păreri sunt cerute și ascultate;

d) managementul performanței se preocupă de comunicare și implicare, creând un climat continuu între manageri și membrii echipelor lor, pentru a se putea defini așteptările reciproce și pentru a folosi în comun informațiile despre misiunea, valorile și obiectivele organizației. În acest fel, se creează o înțelegere comună a lucrurilor care trebuie realizate și un cadru conceptual pentru gestionarea și dezvoltarea personalului, în așa fel încât să existe siguranța că vor fi realizate. [2, p. 424]

Managementul performanței este un proces care se dezvoltă în mod specific fiecărei organizații care dorește să-l implementeze. Cadrul general al managementului performanței cuprinde următoarele activități:

- pregătirea și formularea misiunii și valorilor organizației strâns legate de strategia de afaceri;
- definirea obiectivelor organizaționale și a celor departamentale;
- stabilirea unui acord privind responsabilitățile, sarcinile, obiectivele, cunoștințele, abilitățile și competențele necesare, precum și standardele de performanță;
- convenirea asupra planurilor de lucru și a celor de dezvoltare personală, în vederea îmbunătățirii performanței;
- *feedback*-ul sistematic;
- verificarea progreselor intermediare;
- revizuirea periodică a performanței, care va conduce la înnoirea acordului privind performanța;
- programe de training și dezvoltare formale, sugerate de revizuirea performanței;
- plata în funcție de performanță nu se asociază permanent cu managementul performanței. Deciziile privind salarizarea în funcție de performanță pot fi luate și cu alte ocazii decât cele ale revizuirii performanței.

Evaluarea performanțelor profesionale reprezintă o activitate destul de complexă dar, în același timp, și foarte utilă în vederea adoptării unor decizii sau elaborării unor strategii în domeniul resurselor umane. Unii specialiști consideră că rezultatele evaluării performanțelor angajaților sunt folosite la recompensarea personalului, constatându-se că aceasta are o utilitate cu mult mai mare și are pregnanță asupra mai multor activități din domeniul resurselor umane.

Rezultatele evaluării performanțelor sunt utilizate la recompensarea personalului, majoritatea angajaților consideră că performanța slabă trebuie recompensată la un nivel inferior, în timp ce realizarea unei performanțe înalte să-i permită angajatului obținerea unor recompense suplimentare pentru a spori motivația acestuia.

Evaluarea performanțelor este utilă pentru identificarea nevoilor de pregătire și dezvoltare profesională. Un sistem corect de evaluare a performanțelor poate identifica unele neajunsuri în sistemul de pregătire profesională a angajaților. De asemenea, pot fi semnalate punctele slabe ale angajaților, precum și determinarea potențialului angajaților care urmează să beneficieze de perfecționarea profesională. Evaluarea performanțelor poate fi folosită la stabilirea capacităților și aptitudinilor necesare pentru ocuparea unui anumit post.

Pe baza performanțelor obținute, utilizarea evaluării performanțelor la elaborarea planurilor de dezvoltare a carierei individuale, superiorul poate oferi unele sugestii subordonaților privitor la îmbunătățirea performanței profesionale în vederea realizării obiectivelor carierei. Evaluarea performanțelor permite fiecărui angajat să cunoască evoluția sa în carieră și care sunt posibilitățile de dezvoltare ulterioară a acesteia.

Dezvoltarea personalului reprezintă o activitate mult mai complexă care se desfășoară în timp. Dacă instruirea personalului se realizează într-o anumită perioadă de timp în vederea însușirii unor cunoștințe teoretice și abilități practice care să-i permită angajatului să realizeze anumite sarcini de muncă, atunci dezvoltarea personalului se desfășoară permanent pe parcursul activității angajatului și are ca obiectiv îmbunătățirea sau perfecționarea cunoștințelor și aptitudinilor pe care le posedă pentru a putea face față noilor provocări la care este supus organizația. Cu toate că dezvoltarea personalului se referă mai mult la personalul de conducere (manageri), această activitate poate fi atribuită și altor categorii de personal (specialiști, tehnicieni etc.) care doresc să avanseze pe scară ierarhică.

P. Drucker, referindu-se la manageri, afirmă: „Dezvoltarea personalului trebuie să aibă ca obiect toți managerii din cadrul organizației. Scopul acesteia trebuie să fie stimularea tuturor în direcția dezvoltării și autoperfecționării. Aceasta trebuie să se concentreze mai degrabă pe performanță decât pe promisiune și mai degrabă pe cerințele zilei de mâine decât pe cele ale zilei de azi.”[6, p. 321]

Dezvoltarea personalului presupune îmbunătățirea performanțelor profesionale ale titularilor posturilor și dezvoltarea potențialului intelectual al acestora în vederea asumării unor responsabilități mai mari în viitor.

Dezvoltarea personalului urmărește următoarele obiective:

- a) capacitatea angajatului de a conștientiza necesitatea învățării permanente pentru a face față noilor cerințe tot mai mari;
- b) sporirea și diversificarea aptitudinilor angajaților în vederea implicării acestora în activități mult mai complexe și cu o responsabilitate mult mai mare;
- c) sporirea abilităților de comunicare și de lucru în echipă;
- d) schimbarea atitudinii privind implicarea angajaților în diverse activități din cadrul organizației;
- e) aplicarea celor mai bune raționamente în vederea adoptării unor decizii inovative;
- f) formarea responsabilității pentru activitatea desfășurată, ca o calitate personală a fiecărui angajat.

În vederea asigurării succesului dezvoltării personalului este important ca managerii superiori să înțeleagă raportul între dezvoltarea profesională și rezultatele muncii. Activitatea de dezvoltare a resurselor umane trebuie să fie orientată spre performanțe, fiind astfel concepută încât să asigure nivelul specificat de creștere a performanțelor organizaționale, funcționale, de echipă și individuale, cu un aport semnificativ la profitabilitatea întreprinderii. Dezvoltarea profesională a personalului denotă sporirea și diversificarea aptitudinilor profesionale ale angajaților în vederea implicării acestora în activități mult mai complexe și cu o responsabilitate mult mai mare, precum și sporirea abilităților de comunicare și de lucru în echipă. Dezvoltarea personalului presupune schimbarea atitudinii privind implicarea angajaților în diverse activități din cadrul întreprinderii și aplicarea celor mai bune raționamente în vederea adoptării unor decizii inovative. Dezvoltarea resurselor umane aduce o contribuție substanțială la îndeplinirea cu succes a obiectivelor întreprinderii, în acest fel presupunând îmbunătățirea performanțelor profesionale ale angajaților și dezvoltarea potențialului intelectual al acestora în vederea asumării unor responsabilități mai mari în viitor.

BIBLIOGRAFIE

1. Bârcă Alic. Managementul resurselor umane. Editura A.S.E.M, Chișinău, 2005, 522 p.
2. Armstrong Michael. Managementul resurselor umane, manual practic. Editura „Codecs,” București, 2003, 981 p.
3. Cole G. A. Managementul personalului, ediția a 4-a. Editura „Codecs,” București, 2000, 555 p.
4. Mathis R., Nica P., Rusu C. Managementul resurselor umane. Editura Economică, București, 1997, 458 p.
5. Burloiu Petre. Managementul resurselor umane. Editura „Lumina Lex,” București, 1997, 1271 p.
6. Emilian Radu (coord.). Conducerea resurselor umane. Editura „Expert,” București, 2000, 350 p.

ROLUL APL ȘI APC ÎN CONTEXTUL PROCESULUI DE REÎNTOARCERE A MIGRANȚILOR

Veaceslav BĂTRĂNESCU,

*Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA,”
doctorand, Universitatea Tehnică a Moldovei*

SUMMARY

The return to Republic of Moldova is an extensive process influenced by many factors both personal and socio-economic from the host country and/or origin country. And while the migrants are in uncertain situation in the host countries (decreasing revenues, the risk of losing their jobs or changing immigration policies, missing home etc.) the positive signals from the origin country may be a defining factor for return. Also returning is not necessarily an irreversible process and the conditions under which the returning migrants can not reintegrate into society will choose or be forced by circumstances to go abroad again.

În ultimii ani, în special după accentuarea crizei economice din Europa și Federația Rusă, de asemenea, având în vedere înăsprirea condițiilor de ședere, angajarea migranților și expulzarea celor care au încălcat termenele de ședere în Federația Rusă, atât instituțiile guvernamentale cât și cele internaționale, dar și societatea civilă au în vizor situația migranților și posibila reîntoarcere a acestora în țară. Studiul „*Migranții reîntorși și dezvoltarea socioeconomică a Republicii Moldova*,” realizat în 2013 de către CBS-AXA, indică asupra faptului că principalele motive care au condus la reîntoarcerea migranților sunt următoarele:

- motivele familiale (relațiile între soți), dorința de a-și întemeia o familie;
- dorul de casă, saturația de a fi printre străini, departe de cei dragi;
- cauzele legate de imposibilitatea perfectării actelor de ședere/prelungirea contractelor de muncă;
- problemele de sănătate, proprii sau ale altor membri ai familiei;

- pierderea locului de muncă sau diminuarea volumului de muncă în țara-gazdă;
- în multe situații opțiunea de a rămâne în Republica Moldova a celor reîntorși este determinată de un complex de factori. Dacă reușesc să-și găsească la întoarcere în țară un loc de muncă cât de cât acceptabil pentru ei privind condițiile de muncă și, în special, remunerarea, aceștia aleg să rămână în țară.

Astfel, revenirea definitivă a migranților în R. Moldova este condiționată puternic de situația social-economică din țară, care influențează semnificativ migranții reîntorși. Migranții circulari ar putea să se stabilească în țară în rezultatul factorilor social-economici de acasă sau din țara unde au lucrat înainte de reîntoarcere (schimbări în statutul social, încadrare în câmpul muncii, pierderea legăturilor cu țara recipientă etc.). Cei reveniți acasă în scopul inițierii unor afaceri pot pleca din nou din motive economice (afacerea a suferit eșec, au fost necesare mai multe mijloace financiare decât cele disponibile, diverse situații privind cadrul legislativ-regulator privind inițierea și desfășurarea activității de antreprenoriat în țară etc.). De asemenea, și migranții reveniți ar putea pleca din nou la muncă peste hotare, fiind impulsionați de diferiți factori (cei care au revenit după finalizarea studiilor nu s-au putut încadra în câmpul muncii, alții din motivele lipsei îndelungate din țara de baștină nu s-au putut încadra în societate etc.).

Procesele migrației nu par a avea tendințe majore spre diminuare. Tendințele de migrație la muncă persistă printre migranții reîntorși, mai pronunțate sunt aceste intenții printre femei. Peste 70% dintre aceștia, foarte probabil sau desul de probabil vor pleca în principala țară de destinație, unde au mai fost, majoritatea (81,8%) vor pleca la muncă. Mai mult de jumătate (53,4%) dintre respondenți au declarat că intenționează să plece în următoarele 6 luni, iar o pondere semnificativă (73,5%) vor pleca în următorii 2 ani. Bărbații sunt mai dispuși să plece în următoarele 6 luni față de femei, ceea ce confirmă caracterul sezonier/circular al migrației masculine.

Toți respondenții care au declarat că intenționează să migreze fie la muncă, fie cu traiul, au menționat factori diferiți, care îi motivează să plece în afara țării (să-mi îmbunătățesc nivelul de trai – 63%; pentru a rambursa datoriile – 16%; Să finanțez studiile copiilor – 15,1%; sistem de securitate socială dezavantajos acasă – 11,3%; să primesc servicii de sănătate adecvate – 9,6%). Se observă și o careva descurajare a respondenților privind posibilitatea de a locui în țară exprimată prin lipsa posibilităților de a se angaja în muncă sau, în general, prin faptul că nu văd un viitor în Moldova (nu am un serviciu/nu pot să-mi găsesc un serviciu – 43,1%; nu văd un viitor aici – 33,4%).

Autoritățile din R. Moldova, își propun cu suportul organismelor internaționale să acorde asistența necesară cetățenilor R. Moldova care intenționează să revină sau deja s-au reîntors în țară. În acest sens, s-au desfășurat și continuă să deruleze mai multe proiecte, acțiuni.

Acțiunile desfășurate în țările-gazdă se orientează preponderent spre informarea migranților privind situația și oportunitățile din Republica Moldova. A fost organizată o serie de târguri ale locurilor de muncă. Prin intermediul acestora tinerii care și-au făcut studiile peste hotare se puteau angaja în condiții salariale mai avantajoase în R. Moldova, aceste activități având rolul de stimulare a reîntoarcerii în R. Moldova.

În cadrul activităților desfășurate în R. Moldova, eforturile au fost orientate spre stimularea investițiilor-remitențelor în inițierea și dezvoltarea afacerilor. Cel mai cunoscut și relevant proiect în acest sens este programul *PARE 1+1*, program la care fac referință, practic, toți experții intervievați. Unii experți consideră acest program ca fiind unul discriminatoriu, dat fiind faptul că dezavantajează pe cei care au acumulat resurse în R. Moldova. Alți experți însă consideră că este doar un program orientat spre un grup țintă la fel cum sunt alte programe orientate spre tineri sau agricultori. De asemenea, atât în rândul unor experți cât și în rândul migranților se consideră că procesul de aplicare la program este unul birocratic, prin actele solicitate și impunerea instruirii. Alții, dimpotrivă, consideră că este un proces firesc în condițiile în care sunt acordați bani publici. Unii funcționari publici, inclusiv cei care gestionează acest proiect, au afirmat că, pe lângă suportul financiar, beneficiarii programului sunt consultați și li se oferă suport informațional pe o perioadă de 2 ani, iar un număr mare de persoane beneficiază de instruire în domeniul gestionării afacerilor.

La moment, se depun eforturi comune pentru facilitarea angajării migranților reîntorși și în acest sens este în proces elaborarea mecanismului de recunoaștere a calificărilor obținute de către migranți în perioada aflării peste hotare. Există deja programe de oferi a asistenței migranților reîntorși, alături de alte categorii vulnerabile pe piața muncii. Un exemplu în acest sens este *Centrul de dezvoltare a carierei SYSLAB Chișinău*.¹ OIM a oferit sprijin multisectorial migranților reîntorși prin referirea acestora la instituții specializate în funcție de problemele cu care se confruntau migranții reîntorși, iar acest serviciu urmează să fie adaptat, testat² și, ulterior, preluat la scară națională. Conceptul de bază este abordarea individuală a fiecărui migrant, identificarea necesităților și oferirea suportului direcționat.

Un alt proiect în curs de elaborare este cel privind crearea *Fondului de investiții al emigranților*. Câțiva experți și unii migranți reîntorși, intervievați în cadrul studiului „*Migranții reîntorși și dezvoltarea socioeconomică a Republicii Moldova*,” realizat în 2013 de către CBS-AXA, au remarcat că există două provocări majore ale acestor programe. Prima se referă la promovarea insuficientă a acestora, iar a doua – la lipsa de încredere a cetățenilor în corectitudinea acestor programe. Respondenții intervievați, care gestionează aceste programe, au remarcat că este important ca potențialii beneficiari să se adreseze la ei și, cu siguranță, vor fi găsite metodele oportune prin care le pot oferi suportul necesar. O altă latură pentru sporirea încrederii este cea privind asigurarea transparenței.

În acest sens, a fost elaborat „*Planul de acțiuni pentru anii 2014-2016, privind susținerea reintegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare*,”³ proiectul planului nominalizat a fost elaborat în comun cu autoritățile publice centrale abilitate și

organizațiile internaționale. În proiectul hotărârii de Guvern se propune să fie instituit un grup de lucru permanent pentru asigurarea realizării și monitorizarea implementării obiectivelor stabilite, format din reprezentanții acestor instituții.

Proiectul planului este structurat și orientat spre realizarea obiectivelor axate pe instituțiile responsabile de îndeplinire a obiectivelor Planului de acțiuni (vezi tab. 1).

Tabelul 1. Obiectivele Planului de acțiuni și instituțiile responsabile de îndeplinire.

Obiective	Responsabili
Crearea și îmbunătățirea cadrului instituțional cu privire la susținerea de reintegrare pentru cetățenii moldoveni reîntorși.	MMPST, ANOFM în colaborare cu instituțiile abilitate la nivel central și local, OIM.
Susținerea reintegrării economice a cetățenilor moldoveni reîntorși prin intermediul informării și consilierii.	MMPST, MAEIE, ANOFM, Cancelaria de Stat (BRD, MAI, Poliția de Frontieră).
Susținerea reintegrării economice a cetățenilor moldoveni reîntorși prin intermediul programelor de promovare a ocupării.	MMPST, APC și APL.
Dezvoltarea culturii antreprenoriale a migranților în vederea atragerii veniturilor acestora în economia națională.	MMPST, ODIMM, Ministerul Economiei, Cancelaria de Stat (BRD), UN Women, MAEIE.
Susținerea reintegrării cetățenilor moldoveni reîntorși de peste hotare în sistemul de asistență medicală, scheme de asigurare medicală și protecție socială.	IMS de ambulator și spitalicești, CNAM, SZAMU, APL
Susținerea reintegrării cetățenilor moldoveni din zonele rurale, reîntorși din străinătate, prin intermediul programelor de promovare a investițiilor agricole și nonagricole.	Ministerul Agriculturii, Cancelaria de Stat (BRD), ODIMM, MAIA, AIPA.
Cooperarea cu societatea civilă în vederea promovării obiectivelor politicii de reintegrare a cetățenilor moldoveni reîntorși.	MTS, OIM.
Crearea și îmbunătățirea bazei legale existente vizând transportul de mărfuri și pasageri.	Ministerul Finanțelor, MTIC, MTID.
Crearea condițiilor de acces spre școlile și spitalele din zonele rurale.	Ministerul Finanțelor, MTID, autoritățile publice locale.
Îmbunătățirea managementului calității și siguranței în transporturi.	MTID.

Sursa. Elaborat de autor.

Realizarea activităților și oferirea serviciilor incluse în acest proiect se vor efectua printr-o sinergie de acțiuni, întreprinse de autoritățile publice la nivel central și local, cu implicarea activă și suportul organizațiilor neguvernamentale și internaționale.

În viziunea noastră, necesitatea elaborării și implementării acestui plan de acțiuni se bazează pe responsabilitatea asumată de stat la nivel politic privind protecția socioeconomică a acestor categorii de persoane, asigurarea dreptului la o viață decentă în țară, precum și reieșind din necesitățile sociale, economice, educaționale și de altă natură a acestora.

Acțiunile întreprinse vor avea un rol strategic nu numai în diminuarea barierelor și suportul în procesul de reintegrare, dar și un factor important în luarea deciziei de emigrare și de prevenire a emigrării iregulare. Informarea corectă și comprehensivă, acordarea asistenței necesare în soluționarea diferitelor probleme, cu care se confruntă cetățenii la revenirea în țară, precum și a membrilor familiilor ai acestora, referirea lor la alte servicii identificate conform necesităților, le va îmbunătăți calitatea vieții.

Prin implementarea activităților incluse, cetățenii moldoveni reîntorși vor putea beneficia de examinări medicale profilactice gratuite/protecție socială, vor fi informați despre posibilitățile de angajare și oferire a unui suport susținut la reintegrare pe piața muncii, vor fi identificate necesitățile de instruire și recalificare pentru a obține o profesie solicitată pe piața muncii interne.

În proiectul planului de acțiuni sunt preconizate, de asemenea, mai multe activități ce țin de dezvoltarea culturii antreprenoriale a migranților și investirea veniturilor în propriile afaceri.

Totodată, vor fi identificate problemele cu care se confruntă cetățenii aflați peste hotare, precum și sensibilizarea acestora asupra problemelor membrilor familiilor rămași la baștină, în special, a copiilor rămași fără îngrijirea părintească prin intermediul asociațiilor diasporei și comunităților de emigranți.

Concluzii.

1. Actualmente, în Moldova, *migranții returnați* se confruntă cu probleme de reintegrare, care sunt generate de lipsa locurilor de muncă și salariile mici. Lansarea propriei afaceri este plină de dificultăți ce rezultă din insuficiența de resurse financiare și lipsa de informații. În astfel de circumstanțe, unii migranți nu au altă opțiune, decât să reemigreze.

2. Fenomenul migrației mai are și un impact asupra *dezvoltării sociale*, reducând accesul la o serie întreagă de servicii sociale și medicale în paralel cu degradarea calității serviciilor sociale și medicale ca rezultat al emigrării în masă a personalului calificat care a lucrat în aceste sectoare.

3. Impactul migrației are urmări atât pozitive cât și negative: pe de o parte, reduce sărăcia, dar, totodată, generează efecte sociale puternice asupra copiilor și a vârstnicilor lăsați fără îngrijire în urma migrației în masă a cetățenilor moldoveni.

4. Există un număr mare de *autorități de stat* care sunt implicate, direct sau indirect, în procesele de gestionare a migrației în Moldova și care creează o bază instituțională solidă, deși mult mai multe resurse ar trebui să fie alocate pentru implementarea prevederilor reglementării relevante.

5. Strategiile și planurile de acțiuni naționale mai degrabă se suprapun decât se completează, n-au parte de mecanisme elaborate și capacități dezvoltate pentru monitorizare și evaluare, nu abordează migrația în format comprehensiv pe deplin sau nu oferă un răspuns clar la astfel de întrebări importante cum sunt: cum să maximalizăm beneficiile de pe urma migrației și cum să reducem efectele sale sociale negative.

Recomandări. Autoritățile Moldovei ar trebui să acorde *susținere* următoarelor categorii:

a) familiilor cu copii care se întorc, în vederea integrării acestora în instituțiile de învățământ, suport pentru învățarea limbii, în caz de necesitate;

b) persoanelor de vârstă pensionară sau în prag de pensionare – consultații profesionale privind primirea pensiei și valorificarea potențialului acestora pe piața muncii în oferirea unor locuri de muncă pe care aceștia le pot presta;

c) țărilor-gazdă, unde există un număr mai mare de migranți din Moldova, în vederea încheierii acordurilor de securitate socială;

d) diasporei, în vederea menținerii legăturii cu cetățenii moldoveni de peste hotare, să-i facă să se simtă importanți, utili. Este necesar să le fie transmis mesajul că este decizia lor dacă se întorc sau nu, dar acasă sunt bineveniți și statului îi pasă de fiecare cetățean, indiferent unde acesta se află.

Există necesitatea de a acorda mai mult *suport* din partea autorităților publice ale R. Moldova pe următoarele direcții:

a) stimularea migrației de reîntoarcere și migrației circulare;

b) protecția socială a migranților care se bucură de atenție relativ mică din partea statelor, care găzduiesc un număr semnificativ de migranți moldoveni;

c) fortificarea gestionării naționale a migrației, inclusiv dezvoltarea capacităților instituționale, facilitarea regimului de vize și readmisie;

d) investirea productivă a remitențelor în dezvoltarea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii;

e) monitorizarea fluxurilor migraționiste;

f) lupta împotriva migrației iregulare și a traficului.

NOTE

¹ Este parte a proiectului „Antreprenoriat inovativ pentru angajare durabilă,” implementat de către Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova (PNUD), în parteneriat cu Ministerul Economiei și susținut de Ministerul Afacerilor Externe al Norvegiei.

² Proiectul „Consolidarea legăturii între migrație și dezvoltare: testarea platformei de servicii integrate pentru migranții moldoveni și comunitățile acestora.” [On-line]: <<http://nexusnet.md/cine-suntem/>>.

³ <<http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=1179>>.

BIBLIOGRAFIE

1. CBS-AXA. Studiul „Migranții reîntorși și dezvoltarea socioeconomică a Republicii Moldova,” 2013, 84 p.
2. Gorobievski S. Managementul calității vieții și migrația populației din Republica Moldova.// „Republica Moldova: provocările migrației.”/Acad. de Științe a Moldovei; coord.: V. Moraru, Chișinău: Î.E.P. „Știința,” 2010, p. 39-48 (148 p.).
3. Gorobievski S. Previțiunea economică a fluxului și refluxului forței de muncă.// „Anale ULIM,” Serie Economie, 2009, vol. 9. Dir. publ.: A. Galben; coord. șt.: Gh. Postică; red. resp.: P. Roșca, p. 30-36 (coautori S. Maximilian, Gh. Zamani).

4. Proiectul hotărârii de guvern cu privire la Planul de acțiuni pentru anii 2014-2016, privind susținerea reintegrării cetățenilor reînțorși de peste hotare. [On-line]: <http://www.particip.gov.md/public/documente/139/ro_1179_plan.de.actiuni.pdf>.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 655 din 08.09.2011 cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020).// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 152-155 din 16.09.2011, art. nr. 726.
6. Proiectul „Consolidarea legăturii între migrație și dezvoltare: testarea platformei de servicii integrate pentru migrații moldoveni și comunitățile acestora.” [On-line]: <<http://nexusnet.md/cine-suntem>>.
7. <www.undp.md>.

MOTIVAREA EFICIENTĂ A PERSONALULUI – CONDIȚIE ESENȚIALĂ PENTRU SUCCESUL ORGANIZAȚIONAL

Irina CIOBANU,
magistru,

metodist, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

From all human resource processes that can be developed within organizations, the motivation is the central one because the others derived from its functioning. Motivation is the process by which employees are directed to work towards achieving the objectives set of organization, how to realize this reason, which are understood differently by employees due to subjective vision of each individual.

Motivation itself is essential for personal experience, but it is more important for managerial experience, this in particular to ensure a balance between individual motivation and actual performance, in order to create conditions for linking individual interests with those of the organization.

Fenomenul de antrenare a resurselor umane este centrat pe motivare, ca factor psihologic determinant în obținerea performanței profesionale și, în general, umane. Motivele care îi animă pe oameni reprezintă expresia nevoilor și așteptărilor lor. Nevoile sunt definite ca lipsurile pe care un individ le resimte la un moment dat, iar așteptările sunt credințe în existența unor șanse ce pot fi obținute printr-un anumit nivel al efortului și performanței.

Dacă încercăm să ne gândim la fiecare acțiune pe care o desfășurăm în activitatea noastră cotidiană, în spatele oricărei acțiuni întreprinse vom găsi, mai mult sau mai puțin evidente, o serie de motive, ce pot fi gândite drept cauze ale activității, întrucât motivația este o pârghie importantă în procesul autoreglării individului. Iată de ce acțiunea de motivare devine foarte importantă atunci când ne referim la rolul pe care îl poate juca în asigurarea performanței optime într-o organizație. Astfel, am putea spune că motivația este ceea ce energizează, direcționează și susține un comportament, sau motivația ar presupune măsura în care un efort persistent este dirijat pentru realizarea unui scop. [4, p. 171]

Nevoile interne primare care determină motivația sunt simple: nevoile de bază sau primare (hrană, somn, adăpost), nevoia de securitate, nevoia de recunoaștere și de apartenență la grup; nevoile interne de ordin psihologic sunt stima de sine, autoafirmarea și autodepașirea. Aceste nevoi sunt extrem de variabile ca tip și ca intensitate; ele sunt stimulente pentru munca în grup; nu sunt întotdeauna conștientizate și sunt puternic influențate de mediul în care indivizii activează.

A motiva oamenii în munca lor înseamnă a-i răsplăti bănește și a le acorda alte facilități pentru contribuția lor la progresele organizației prin inițiativă și efort. Pe de altă parte, a motiva înseamnă a dezvolta sentimentul împlinirii sale profesionale și sociale. Tradițional, salariul reprezintă principala cale de motivare a personalului, dar, de regulă, oamenilor le sunt necesare și alte nevoi sau șanse de exprimare: nevoia de a învăța prin muncă, nevoia de a cunoaște natura și societatea, nevoia de a lua decizii, de a fi recunoscut ca profesionist, nevoia de a contribui la configurarea viitorului.

În funcție de modul de condiționare a satisfacțiilor personalului de rezultatele obținute, motivarea poate fi *negativă* sau *pozitivă*.

Motivația pozitivă se produce atunci când se asociază în mod direct rezultatele muncii cu atitudinea față de munca individului; managerii utilizează un întreg set de mijloace pentru a induce o motivație pozitivă: recompense bănești și materiale, garanții privind locul de muncă, acordarea unor titluri, acordarea încrederii, urmată de delegarea de competențe, lauda și mulțumirea.

Motivația negativă este bazată pe amenințare, pedeapsă, sancțiuni, blam, amenzi etc. Aplicarea acestor mijloace trebuie să fie limitată, pentru că există o serie de aspecte care fac ca eficiența lor să fie redusă:

- sancțiunile au efecte motivaționale scăzute pentru că sunt considerate de către salariați ca fiind exagerate;
 - sancțiunile nu pot fi aplicate, în mod obiectiv, cu aceeași intensitate pentru indivizi aflați în situații diferite, dar care au greșit în aceeași măsură;

- aplicarea frecventă a sancțiunilor creează o stare de tensiune;
- organizația nu se poate dezvolta pe o cultură cu valențe negative.

S-a demonstrat însă că aplicarea factorilor motivaționali negativi a condus, sistematic, la diminuarea performanțelor profesionale ale indivizilor; rezultatele așteptate au fost obținute numai prin aplicarea mijloacelor de stimulare pozitive.

Satisfacția individului de pe urma recompenselor materiale reprezintă un mecanism psihologic dificil și depinde nu doar de mărimea acestor recompense, ci și de faptul care sunt necesitățile materiale ale individului, părerea subiectivă a acestuia cu privire la echitatea recompensei, cunoașterea sistemului de retribuție, obiectivitatea criteriilor de sporire a recompenselor materiale, precum și lipsa unei diferențe substanțiale în retribuirea funcționarilor de diferite niveluri. [5, p. 24]

Un alt factor de succes îl reprezintă elementul de încredere între angajator și angajat. De aceea, este important să se asigure un cadru prin care să se recepționeze acordarea echitabilă a acestor premii. Pentru a lua și aici un exemplu, observăm că subiectivismul evaluatorilor pe baza cărora se acordă bonusurile prejudiciază bunele intenții ale angajatorului. Dacă încrederea în angajator nu este suficientă, nu vom obține implicarea la cote mai înalte a angajaților, chiar dacă sistemul de recompensare este gândit în acord cu profitul instituției. Întrucât nu toți angajații au acces la actele contabile și, pe de altă parte, pentru că încrederea este redusă, implicarea angajaților nu va spori până când încrederea nu va fi consolidată. [4, p.184]

Consemnăm existența unor prevederi legale ce reglementează modul, condițiile de salarizare și mărimile salariilor funcționarilor publici din R. Moldova. Este vorba despre *Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici*. [2]

Potrivit prevederilor art. 5 al legii menționate, *salariile funcționarilor publici includ:*

a) *partea fixă*, compusă din:

- salariul de funcție;
- sporul pentru grad de calificare, grad special și rang diplomatic;

b) *partea variabilă*, care cuprinde:

- sporul pentru performanța colectivă a subdiviziunii/autorității publice;
- premiul anual.

Suma sporului și a premiului în calcul lunar nu va depăși 30% din salariul de funcție stabilit. De asemenea, funcționarul public poate beneficia de suplimente de plată pentru munca suplimentară și de premii unice.

Conform art. 40 din *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, funcționarul public este stimulat pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public. Stimularea funcționarului public poate fi sub formă de: *premiu; mulțumire; diplomă de onoare*.

Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat.

Politica salarială desfășurată poate reprezenta un indicator substanțial al atracției și retenției în organizație, al motivației propriu-zise, al dezvoltării abilităților, privitor la cultura organizațională, la reîntărirea și definirea structurii. Totuși, chiar dacă acest sistem reprezintă unul dintre pilonii de bază într-o construcție a programului de motivare a angajaților, el nu este singurul și, uneori, nici măcar cel mai important.

Instrumente ale motivării nonfinanciare sunt multiple și anume: existența unui set de reguli foarte clare, premiarea meritelor deosebite, respectarea angajaților, șefului de oamenii săi ca persoane, nu numai ca angajați, ședințe eficiente, atmosfera colegială dintre angajați, respectul între angajați, șeful tratează în mod corect angajații, șeful repartizează clar sarcinile, șeful fixează obiective realiste, șeful aplică măsuri stimulative, șeful acordă încredere angajaților, șeful nu-i minte, existența unui sistem de promovare transparent la care orice angajat poate avea acces, să ai posibilitatea ca angajat să înveți lucruri noi, să fii apreciat pentru ceea ce faci, să fii criticat doar cu motiv întemeiat, să știi clar ce sarcini ai de îndeplinit, să ai un nivel de autoritate satisfăcător, să existe un sistem salarial transparent, să-ți fie ascultate părerile.

Astfel, atunci când dorim să promovăm un comportament pozitiv la angajații noștri, putem utiliza cu succes diferite

tipuri de consolidări:

a) *întăriri sociale*: comentarii verbale (de tipul „Ai făcut o treabă bună, Mihai!” De remarcat că folosirea numelui angajatului în comentariul pe care-l facem este un motivator suplimentar pentru acesta); expresii faciale și gesturi (un zâmbet, un gest cu mâinile care simbolizează „ok,” „excelent!”);

b) *întăriri grafice* (cum ar fi o insignă sau o etichetă pe care scrie „angajatul lunii” și pe care persoana respectivă o poartă în piept sau o pune pe birou);

c) *întăriri ale activității* (cum ar fi timp liber din timpul de muncă);

d) *întăriri tangibile* (premii, diplome, mărimi de salariu etc.).

O combinație a acestor elemente o reprezintă „*Managementul contingenței*,” care presupune, în esență, că angajatul

acumulează puncte cu fiecare nou succes înregistrat și, la un moment dat, când el hotărăște că a strâns destul de multe, le poate preschimba pe o recompensă dorită dintr-o listă dată: un prânz cu managerul direct, o jumătate de zi liberă, un element de decorat biroul (un scaun mai deosebit ori o imprimantă mai performantă etc.). [4, p.188]

Se observă că rolul acestor tehnici este acela de a-i recunoaște angajatului meritele și de a-i oferi, astfel, un *feedback* la performanța realizată. Ele implică, de asemenea, costuri foarte mici sau chiar inexistente, ținând mai mult de creativitatea și deschiderea pe care factorii de decizie o au asupra fenomenului motivării, dar impactul poate fi considerabil.

Atunci când angajatul are rezultate remarcabile, se recomandă întreprinderea unor acțiuni cum ar fi:

- managerul va merge personal să-l felicite sau va întocmi „note de felicitare” (lipite pe ușa biroului respectivului, lăsate pe biroul acestuia, transmise prin e-mailul și colegilor din subdiviziune sau întreaga instituție);
- managerul îl va chema în biroul său să-l felicite (acest lucru va conferi valoare comportamentului angajatului în proprii ochi, dar și din punctul de vedere al colegilor săi);

- altcineva poate prelua o parte dintre responsabilitățile sale pentru o scurtă perioadă (o jumătate de zi, o zi);

- el va putea să aleagă un element de decorare a biroului propriu dintr-o listă disponibilă realizată de instituție;

- este trimis, în funcție de preferință, la activități de divertisment pe cheltuiala angajatorului;

- se trimite familiei sale o scrisoare în care i se vor arăta meritele deosebite în muncă. [3, p. 93]

Observăm că majoritatea acestor acțiuni de stimulare nu necesită mari cheltuieli, deci pot fi aplicate cu succes în sistemul administrației publice din Republica Moldova, unde, după cum se știe, resursele sunt limitate.

Astfel, este evident că aceste acțiuni, care nu costă decât ceva creativitate, ele putându-se realiza cu un buget relativ mic, vor putea motiva angajatul pentru ca și pe viitor să acționeze la fel de bine. Însă pentru a motiva spre performanță, atât pe angajat, cât și colectivul din care acesta face parte, este recomandabil ca acțiunile de feedback și recunoaștere să fie extinse prin programe mai largi a căror dezvoltare este mai laborioasă. În practică se întâlnesc următoarele activități:

a) întâlniri inițiate de conducători pentru a celebra succesele unor angajați ori ale unui colectiv (au rolul de a dezvolta o satisfacție superioară la aceștia din urmă);

b) acțiuni de premiere și acordarea de diplome și trofee pentru rezultate bine specificate, pentru inițiative deosebite, pentru îmbunătățirea sistemului de lucru, pentru perseverență etc. (în funcție de valorile ce se doresc a fi promovate);

c) acțiuni în care acordarea de premii pentru „Cel mai bun coleg” sau „Profesionistul nr. 1,” astfel încât câștigătorii se decid prin votul tuturor angajaților (prin e-mail sau o cutie amplasată pe holul central al instituției);

d) crearea unui „Coridor al Faimei”, afișându-se fotografii cu angajații merituosi, nou-veniți în organizație, lucrând la un proiect important, care au împlinit un număr de ani în organizația respectivă, în timp ce sunt felicitați de director;

e) crearea unui album al organizației cu fotografiile fiecăruia și cu cele mai bune realizări personale;

f) instituirea premiului și trofeului „Angajatul lunii”, „Liderul lunii”, „Cea mai unită echipă”;

g) instituirea unui sistem de premiere pe bază de punctaje, acumulate succesiv, un număr mai mare de puncte acumulat însemnând o recompensă mai mare. [4, p. 190]

Toate aceste tehnici reprezintă niște aspecte deloc complicate și deloc costisitoare, dar pe care adesea conducătorul tinde să le piardă din vedere ori a căror importanță tinde să o diminueze, însă ele reprezintă activități care, fiind incluse în strategiile de motivare ale instituției, pot să atragă personalul spre atingerea unor rezultate înalte.

În concluzie, în condițiile unor permanente schimbări în sistemul administrației publice, și așa destul de turbulent, unei motivări salariale inadecvate, motivarea personalului din sistemul administrației publice din Republica Moldova lasă foarte mult de dorit. În aceste condiții, foarte mulți funcționari sunt preocupați doar de identificarea minimumului de efort necesar care trebuie depus pentru a evita eliberarea din funcție, fără a mai fi preocupați de problematica atingerii misiunii principale a administrației publice – satisfacerea necesităților societății. În vederea soluționării acesteia, atât legea, cât și practica au identificat anumite măsuri de motivare, atât financiare cât și nonfinanciare ale funcționarilor publici. Aplicarea acestora din urmă, care presupun resurse minime, dar rezultate prolice, țin de creativitatea conducătorului. În condițiile în care stimulentele financiare sunt strict prevăzute în lege, anume aceste metode pot garanta o mai bună motivare a personalului din Republica Moldova, unde, după cum se știe, resursele sunt limitate. Situația existentă însă este caracterizată prin lipsa unei motivații, stimulări pentru funcționarii publici, ceea ce servește drept motiv pentru ca anumite cadre, de regulă cele mai performante, să obțină o experiență de muncă, aptitudini ș. a., după care să abandoneze serviciul public pentru a-și face o carieră în sectorul privat, unde vor fi mai bine răsplătiți pentru eforturile depuse și rezultatele obținute.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 01.01.2009.
2. Legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63 din 31.03.2012.
3. Bircă A. Managementul resurselor umane. Chișinău, Ed. ASEM, 2005.
4. Pânișoară G., Pânișoară I.-O. Managementul resurselor umane: ghid practic. Ed. „Polirom,” Iași, 2005.
5. Стратан И. Контрразведывательное обеспечение персонала. Chișinău, Ed. „Elan Poligraf,” 2006.

TRANSFORMAREA FUNCȚIEI DE MONITORIZARE-EVALUARE ÎNTR-UN PROCES DE ÎNVĂȚARE ÎN ORGANIZAȚIILE PUBLICE

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
metodist, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Current trends of social development anticipate dominance of knowledge based society in the future. This concept is a multidimensional one, knowledge management being part of it. Knowledge management in organizations represents a work environment that promotes the generation, dissemination, storage and use of knowledge. By default, knowledge management in various ways promotes creation, updating and further development of knowledge, skills and competences, namely it promotes learning. It is clear that learning must go like a red thread through all components of the management process, but in this article the author makes an attempt to find common points between organizational learning and the evaluation function.

Tradițional, **funcția de evaluare în managementul public** constă în ansamblul procedeeleor manageriale prin care se compară rezultatele obținute cu obiectivele previzionate, se verifică legalitatea activităților desfășurate în cadrul și în afara instituției publice, se măsoară, se analizează abaterile și se identifică modalitățile de corectare sau amplificare a cauzelor care le-au determinat. Prin exercitarea funcției de evaluare se determină finalitatea proceselor de management și de execuție desfășurate în instituțiile publice, deoarece marchează încheierea unei etape, oferind informațiile pentru analiză în vederea continuării ciclului managerial. [1, p. 57]

Totodată, după părerea generală a cercetătorilor în management public, nu se poate face o abordare separată a funcțiilor manageriale în cadrul organizațional intern, deoarece toate funcțiile se află într-o strânsă interdependență, fapt ce le conferă caracterul de sistem. În cadrul acestui sistem unele funcții au caracter preponderent permanent, liniar (organizarea, coordonarea, motivarea-antrenarea), iar altele au un caracter preponderent ciclic (planificarea, evaluarea).

Caracterul ciclic al evaluării este foarte asemănător ca concept cu un procedeu managerial de îmbunătățire continuă a calității unei activități/a unui proces, cunoscut sub denumirea *ciclul lui Deming* (Fig. 1). La fel, prin prisma managementului cunoașterii, prin învățare se obțin cunoștințe și înțelegeri noi care, la rândul lor, conduc la nevoia unui nou ciclu de învățare. [2, p. 98]

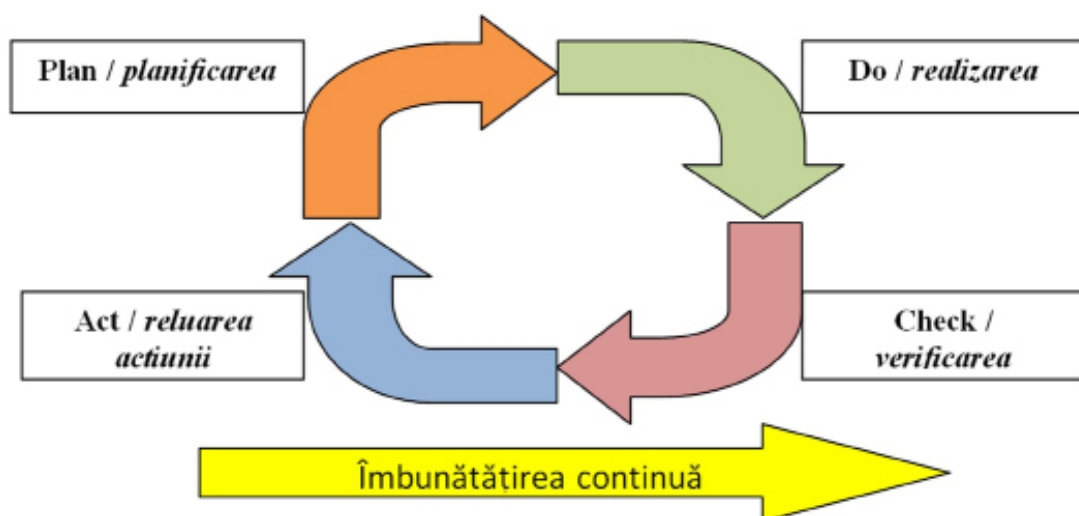


Fig. 1. Ciclul lui Deming.

Gestionarea calității, conform *cicului lui Deming*, acordă o importanță deosebită activităților de prevenire într-un sens larg a controlului proceselor și rezultatelor, incluzând acțiunea îmbunătățirii permanente ca ceva fundamental. La fel și funcția de evaluare, utilizând procedeele monitorizării, încearcă să prevină abaterile negative de la procesul planificat și compară rezultatele obținute cu cele dorite/planificate, lăsând loc pentru o îmbunătățire continuă a procesului.

Astfel, evaluarea, în afară că ne ajută să analizăm rezultate palpabile ale activității, oferă și o posibilitate enormă pentru **proceșele de învățare** prin experiența obținută din acțiune, din schimbare.

Într-adevăr, actualmente, se simte o necesitate în creștere a integrării învățării în lucrul zilnic al funcționarului public. În acest proces cunoștințele trebuie să fie văzute ca niște resurse valoroase care asigură dezvoltarea, iar criteriile de apreciere ale progresului realizat să fie eficiența organizațională și nivelul de atingere a obiectivelor. Astfel, în instituțiile publice moderne exercitarea funcției de evaluare trebuie să urmărească îmbunătățirea funcționalității instituției, creând capacitatea pentru realizarea obiectivelor prin amplificarea gradului de motivare a resurselor umane (pentru îmbunătățirea nivelului performanțelor individuale și organizaționale).

Este importantă abordarea critică în evaluare și legătura acestuia cu întrebările de învățare: ce s-a întâmplat? ce a avut loc? de ce? și acum ce facem? [3] Ultima întrebare joacă rolul de legătură între învățare și acțiune, de integrare a învățării în activitățile realizate. Aceste legături, precum și rolul învățării în dezvoltarea unei organizații (societăți), sunt abordate în multe teorii manageriale contemporane: teoria dezvoltării organizaționale, teoria modernă a capitalului uman, teoria organizațiilor care învață (learning organizations), teoria schimbării (o componentă a căreia este managementul schimbării).

Autorii și adepții teoriilor date (P. Senge, T. Schultz, M. Q. Patton, B. Wauters, A. A. Anderson ș. a.) recunosc că învățarea are loc la diferite niveluri: **individual, organizațional, social**. Pentru a deveni competitive, organizațiile trebuie să încu-

**Tabelul 1. Abordarea sistemică și integrată
a dezvoltării capacității de evaluare la nivel de țară.**

Nivelul individual
<ul style="list-style-type: none"> - capacitatea managerilor de nivel superior de a: <ul style="list-style-type: none"> - realiza planificarea strategică; - gestiona evaluarea pentru independență și credibilitate; - utiliza evaluarea; - identificarea și susținerea liderilor în procesul de evaluare; - independența comportamentală; - competențe profesionale.
Nivelul organizațional
<ul style="list-style-type: none"> - cultura înaltă de evaluare: <ul style="list-style-type: none"> - gândirea analitică (critică); - mediul protector; - valorificarea și utilizarea evaluării de către manageri; - politica de evaluare; - înființarea/consolidarea subdiviziunii de evaluare; - sistemele de asigurare a calității; - independența în finanțarea evaluărilor; - sistemul de planificare, realizare și prezentare a rezultatelor evaluării proiectat într-un mod independent, credibil și util; - sistemul de management al cunoștințelor.
Nivel de țară / societate
<ul style="list-style-type: none"> - administrația publică bazată pe transparență, management bazat pe rezultate și responsabilitate, elaborarea politicilor bazate pe dovezi; - legislația și politicile de instituționalizare a sistemelor de monitorizare și evaluare; - implementatorii au capacitatea și dorința de a fi responsabili pentru rezultate obținute; - beneficiarii au capacitatea de a monitoriza implementarea politicilor; - există organizații profesionale de evaluare la nivel național; - există norme și standarde de evaluare.

rajeze învățarea la toate nivelurile, adică să devină o organizație care învață. Acest concept a luat amploare în ultimii 10 ani, fiind definit diferit de mulți cercetători.

În contextul prezentului articol, este relevantă definiția dată de A. Mayo și E. Lank, care afirmă că organizația care învață este una care valorifică întregul capital intelectual, cunoștințe și experiența de care dispune, în scopul de a evolua continuu în beneficiul tuturor *stakeholder*-ilor. [4] E important să conștientizăm, că organizațiile învață numai prin persoanele individuale care învață. În același timp, învățarea individuală nu garantează învățarea organizațională, dar fără aceasta nu este posibil de realizat învățarea organizațională. Adică, în afara efortului individual al angajatului de a învăța, pentru crearea unei organizații care învață este esențială implicarea intensă a managerilor.

Totodată, cercetările în domeniul cadrului conceptual al monitorizării și evaluării (M. Segone) evidențiază aceleași niveluri de dezvoltare a capacităților de evaluare. Dacă în trecut accentul s-a pus doar pe abordarea individuală a dezvoltării capacității de evaluare, atunci la moment aceasta este privită și la nivel organizațional și social (de țară). Anume sub acest aspect, abordarea sistemică și integrată a dezvoltării capacității de evaluare la nivel de țară este prezentată în tabelul 1.

O altă tangentă dintre procesul de învățare organizațională și funcția de evaluare este **crearea unui mediu propice** acestor procese, care are multe caracteristici comune.

Îndeosebi acolo unde se rezolvă probleme complexe și are loc colaborarea între mai multe părți interesate în proces (caracteristici specifice pentru administrația publică), crearea unui mediu în care oamenii pot învăța și împărtăși „lecții” este crucială pentru realizarea unei schimbări.

Un mediu eficient de învățare presupune siguranță și diseminarea nu doar a istoriilor de succes, dar și a celor de eșec. Acest mediu trebuie să permită ca acele constatări care fac sens (realizate în urma evaluării) să conducă la acțiune. În acest context, este important ca participanții la proces să înțeleagă foarte bine ce înseamnă pentru ei învățarea. Astfel, lecțiile învățate nu vor rămâne doar la nivel de implementare, dar și la nivel de gândire și valori.

Totodată, managerii trebuie să fie conștienți de faptul că acest mediu organizațional de învățare are influență directă asupra proceselor de cercetare, dezvoltare, creativitate și inovare. La etapa actuală, managementul cunoașterii trebuie să fie managementul tranziției de la formele individuale de creare a cunoștințelor și competențelor pe baza experienței proprii la forme colective bazate pe colaborare prin construirea unor instrumente noi, care să fie utilizate în colectiv atât pentru generarea și diseminarea cunoștințelor, cât și pentru învățare. [2, p. 100]

Este evident că, pentru realizarea în practică a managementului cunoașterii, este nevoie de clarificare pentru cei care-l implementează a conceptelor de management al cunoștințelor, cunoștințe/cunoaștere, învățare, învățare organizațională, formare, formare continuă, perfecționare și a multor alte concepte complexe. Însă simpla sumare a acestor elemente nu e suficientă pentru un management eficient al cunoașterii/învățării. O treaptă net superioară ar fi **crearea unei culturi care promovează învățarea organizațională**.

Într-adevăr, cultura organizațională are influență asupra multor elemente organizaționale: misiune și obiective, politici și proceduri, adoptarea deciziilor, procesul de comunicare, dezvoltarea profesională continuă a angajaților, atitudini și comportamente ale angajaților, motivarea angajaților, valori promovate de organizație, stil managerial, relațiile cu mediul extern, performanță etc. Respectiv, perceperea evaluării și poziția organizației față de această funcție va fi direct influențată de cultura organizațională adoptată. Astfel, în calitate de mediu propice unor procese de evaluare obiective și relevante va servi doar acea cultură care promovează învățarea organizațională.

Dacă analizăm una dintre definițiile multiple ale învățării organizaționale, vedem că aceasta este privită ca fiind „*abilitatea organizației de a obține câștig în interiorul său și de a înțelege din experiență prin experiment, observare, analiză și consimțirea de a examina atât succesul cât și insuccesul.*” (McGill, 1992)

Această definiție este în consonanță cu esența procesului de evaluare – analiza și examinarea succesului și insuccesului. Astfel, mediul favorabil proceselor de evaluare este unul determinat de cultura de învățare (legată de gradul de corelare a informației despre experiența trecută cu dorința de a îmbunătăți lucrurile în continuare) și responsabilitatea față de acțiunile întreprinse, resursele utilizate și rezultatele obținute. Un asemenea mediu îi ajută pe cei care iau decizii și cei care le implementează de a atinge obiective comune într-un mod mai eficient și eficace.

Un mediu favorabil evaluării trebuie să fie creat/promovat atât de structurile guvernamentale cât și prin crearea asociațiilor și rețelelor profesionale care stabilesc standarde și tind spre creșterea profesionalismului în evaluare. Totodată, acest mediu trebuie să contribuie la independența, credibilitatea și utilitatea evaluărilor, care constituie principii de bază în acest proces.

În același timp, chiar dacă cadrul instituțional este propice procesului de evaluare, calitatea și imparțialitatea evaluării depinde de profesionalismul și integritatea evaluatorului. Etica acestei profesii presupune limitarea la maximum a propriilor prejudecăți, evitarea conflictului de interese, independența rațiunii, angajarea în evaluări în domeniul cărora evaluatorul are competență și alte norme și standarde. Multe organizații naționale și internaționale care se specializează în evaluare adoptă coduri de conduită pentru evaluatori, editează diverse ghiduri cu referire la aspectele etice ale procesului de evaluare și ale personalității evaluatorului. Standardele profesionale și acreditarea evaluatorilor constituie subiectele unei discuții în continuu în cadrul forumurilor profesionale deja mulți ani.

Pentru ca o evaluare să fie efectivă, capacitățile de evaluare trebuie să fie pe măsura livrării unui serviciu de evaluare calitativ (*independent, credibil și util*). Aceste capacități se bazează pe:

- devotament și angajament (voința, motivarea, atitudinea);
- efectuarea sarcinilor tehnice, logistice (funcțiile-cheie orientate spre realizarea sarcinilor);
- atragerea resurselor și a suportului (mobilizarea resurselor, comunicarea, stabilirea relațiilor);
- adaptarea și autoperfecționarea (adaptarea, consolidarea, învățarea, re-poziționarea, gestionarea schimbării);
- echilibrarea coerenței și diversității (gestionarea complexității, încurajarea inovării, fragmentarea controlului). [6]

În prezent, administrația publică din Republica Moldova pune bazele unei **culturi de evaluare**. Dezvoltarea unei culturi și a unei capacități de evaluare impune realizarea câtorva schimbări la nivel legislativ și instituțional. Modificările la nivel legislativ se referă la instituirea obligativității realizării atât a evaluării sistematice, cât și pentru activitățile operaționale. La nivel instituțional, dezvoltarea capacității de evaluare internă apare cu instituirea funcției de auditor intern și a subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor. Crearea capacității interne de evaluare impune respectarea a două condiții: asigurarea infrastructurii și specializarea resursei umane în domeniul evaluării.

Totuși, actualmente, există un număr foarte redus de specialiști în evaluarea de politici, programe, proiecte la nivel național. Majoritatea contractelor de evaluare luate sunt realizate încă prin expertiză străină, pentru că la nivel internațional evaluarea este utilizată la scară largă în managementul public. Prin urmare, pregătirea specialiștilor în domeniul evaluării reprezintă una dintre prioritățile strategice în vederea fundamentării unei capacități de evaluare solide la nivelul administrației publice.

Un element component important al succesului reformelor în administrația publică este dezvoltarea capacității de evaluare și a culturii organizaționale bazate pe învățare. Astfel, se va efectua o schimbare necesară a mentalității în privința evaluării în sectorul public, adică se va face trecerea de la evaluare ca funcția de control cu riscul unor sancțiuni la evaluarea ca proces constructiv de învățare pentru îmbunătățirea permanentă a managementului în administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A. Noutăți în managementul public, ediția a 2-a. București: Editura Universitară, 2008, 380 p.
2. Luban F. Formarea continuă și managementul cunoașterii.// „Economia,” seria *Management*, nr. 1, București: Editura ASE, 2005, p. 98-117.
3. <<http://www.managingforimpact.org/topic/learning-environment>>.
4. Mayo A., Lank E. The Power of Learning: A Guide to Gaining Competitive Advantage. London: Institute of Personnel and Development, 1994, 268 p.
5. Segone M. Moving from policies to results by developing national capacities for country-led monitoring and evaluation systems.// „From policies to results,” UNICEF, New York, 2010, 476 p.
6. Heider C. Conceptual Framework for Developing Evaluation Capacities Building on Good Practice in Evaluation and Capacity Development. IDEAS, 2010.

TRĂSĂTURILE DEFINITORII ALE LEADERSHIP-ULUI ÎN SECTORUL PUBLIC

Marcelina RĂU,
magistru,

metodist, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Leadership is one of the basic pillars that contribute to the success of an organization. Being a good leader is not an easy task, a true leader must know how to lead the organization to success. His influence is to be carried out consciously and intentionally. A leader must know how to look to the future, in order to establish positions and priorities, to take responsibilities, to be able to make a group follow him and ensure its stability. His working techniques with subordinates must always be constructive.

Leadership-ul este considerat a fi unul dintre cele mai importante elemente care contribuie la succesul sau la insuccesul organizațiilor și deci la dezvoltarea organizațională. Atunci când organizațiile (din sectorul public sau privat) suferă un dezastru, din punct de vedere economic, politic sau administrativ, cea mai frecventă explicație invocată se

referă la lipsa *leadership*-ului. În domeniul public, un astfel de dezastru se materializează în servicii de proastă calitate pentru cetățeni.

În ceea ce privește statutul liderilor în cadrul organizațiilor publice avem de-a face cu un set consistent de mituri: actul decizional este rațional, liderii controlează toate aspectele vieții organizaționale, elaborează strategii coerente, se ocupă de toate problemele apărute, beneficiază de sisteme de informație computerizată complexe și eficiente și de consilieri competenți etc. În realitate, problema conducerii organizațiilor publice nu se situează în acest context ordonat și previzibil, caracteristicile *leadership*-ului în administrația publică sunt mult mai prozaice: deciziile sunt de multe ori reactive, bazate pe intuiție și experiență, sarcinile de amănunt aglomerează până la refuz agenda și trec pe planul secund luarea deciziilor strategice, iar munca managerului tinde a fi mult mai puțin legată de elementele de raționalitate, predictibilitate și control deplin. [1, p. 73] Pe de altă parte, este dificil să limităm extinderea *leadership*-ului doar la anumite niveluri - această funcție este larg răspândită la nivelul oricărei societăți. Prin *leadership* (Rainey, 1997) majoritatea oamenilor înțeleg capacitatea unei persoane de a mobiliza și direcționa capacitățile membrilor unei organizații pentru atingerea scopurilor definite. Această definiție generală implică în mod aproape automat dirijarea atenției asupra unor termeni precum putere, influență sau autoritate (văzută ca exercitarea legitimă a puterii).

Dacă ne uităm în *Dicționarul explicativ al limbii române*, vom observa un prim sens al *leadership*-ului, și anume cel de conducere sau de funcție de conducere. Deși această definiție este destul de clară (dacă vorbim de *leaderdership*, vorbim de conducere), dată fiind complexitatea și implicațiile sociale majore ale termenului este necesară o definire mai cuprinzătoare a termenului care să includă un scop al acestuia. În acest sens, mai mulți autori au încercat să definească termenul de *leadership*.

Una dintre cele mai simple, dar utile definiții ale acestui fenomen este următoarea: „*Leadership-ul este un proces prin care un individ influențează un grup de oameni în mod intenționat pentru a atinge anumite obiective*” (Northouse, 2004). [2, p. 56]

Leadership-ul, ca și concept, este caracterizat de următoarele **trăsături**:

- este un proces de influență intenționată;
- este un fenomen de grup – pentru a vorbi despre *leadership* e nevoie de un grup de „adepți” ai liderului;
- este un fenomen orientat spre obiective, mai precis, activitatea liderului are în spate un set de obiective care trebuie atinse de „adepți”;
- *leadership*-ul este un proces, mai degrabă, inspirațional, nonmaterial, punând accent pe latura informală a relațiilor interpersonale.

Pe lângă acestea, conceptul de *leadership* mai implică termeni precum: puterea și autoritatea (văzută ca exercitarea legitimă a puterii), și elemente-cheie ca: lider, subordonat, relația lider-subordonat și aspecte situaționale. [3]

Procesul de influențare este realizat în mod conștient și intenționat de către un lider. În acest sens, influența poate fi definită ca fiind „capacitatea unei persoane de a afecta comportamentul altora într-o manieră favorizată de actor.” Folosirea cu succes a influenței poate produce modificări ale opiniilor, atitudinilor și convingerilor, precum și ale comportamentelor evidente.

În continuare, vom prezenta **tipurile** sau **tehnicile de influență** identificate la nivelul *leadership*-ului. Astfel, D. Kipnis, S. Schmidt, C. S. Smith și I. Wilkinson sunt de părere că pot fi identificate șapte tipuri de strategii de influențare a oamenilor:

- *rațiunea* ca metodă de persuasiune ce implică folosirea tuturor informațiilor;
- situațiile, evenimentele sau alte mijloace de evidențiere pentru formularea unor argumente logice care să sprijine liderul în procesul de influențare;
- *prietenia*, pentru a influența o persoană să facă ceva liderul apelează la sprijinul și bunăvoința persoanei respective sau folosește măgulirea;
- *coalizarea* este o tactică prin care liderul mobilizează celelalte persoane din cadrul organizației pentru a convinge o persoană să facă ceva;
- *căderea la învoială* se referă la negocierea pe baza folosirii recompenselor materiale sau pe baza unui schimb de favori;
- *agresivitatea* este folosirea abordării directe și în forță pentru a determina o persoană să facă ceva;
- *autoritatea superioară* – această tactică se referă la câștigarea sprijinului autorității (lor) superioare din punct de vedere ierarhic pentru legitimarea cererilor;
- *sanționarea* este prevederea unor sancțiuni (scăderea salariului), pentru persoanele care nu-și fac treaba așa cum li s-a spus. [4]

Capacitatea persoanelor care dețin funcții de conducere în cadrul organizațiilor publice de a-i influența pe subordonați este mai mare dacă are la bază una sau mai multe surse de putere. John French și Bertram Raven (1959) au definit și au grupat **sursele de putere** după cum urmează.

Recompensa bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a recompensa (pozitiv) altă persoană în

schimbul loialității și obedienței de care aceasta va face dovadă. Pentru că vorbim de organizații, recompensa se poate materializa sub forma unei creșteri salariale, a promovării sau sub o altă formă de recunoaștere.

Puterea coercitivă, bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a pedepsi altă persoană pentru a o convinge pe aceasta să respecte un ordin. Această sursă de putere se manifestă sub forma unei obligări forțate.

Legitimitatea se referă la recunoașterea dreptului legal în baza căruia, persoana care deține acest drept, poate să prescrie un anumit tip de comportament pentru persoanele din subordine. Puterea se limitează la prevederile legale existente în acest sens (sau la prevederile regulamentelor interne ale organizației).

Puterea este o sursă de putere rezultată din respectul și admirația avută pentru stilul de leadership, valorile profesionale și alte caracteristici pozitive pe care o persoană le are.

Expertiza are la bază anumite cunoștințe și/sau abilități, deținute de o persoană și recunoscute de către celelalte persoane din cadrul organizației. [2, p. 60]

Într-o organizație publică, avem nevoie și de lideri, și de manageri sau, mai bine zis, de oameni care să îndeplinească ambele funcții. Este nevoie și de o viziune strategică, și de realizarea activităților curente. Astfel, deși *leadership-ul* și managementul sunt activități total diferite, ele nu se exclud, ci se completează.

Motivațiile liderului sunt legate de realizarea unor proiecte care să ducă la dezvoltarea organizațiilor și la promovarea colaboratorilor pe trepte mai înalte de competență, în comparație cu individul care are motive strict personale pentru a domina. Liderul deține o poziție unică în cadrul grupului (organizației).

Concluzii. *Leadership-ul* este o poziție ce trebuie să fie acceptată de ceilalți membrii ai grupului. Astfel, liderul se bucură de o anumită putere în cadrul grupului ce îi conferă autoritate în ceea ce privește luarea deciziilor importante. Contribuția acestuia la îndeplinirea obiectivelor organizației (grupului) este considerată a fi foarte importantă sau chiar indispensabilă.

Pe de altă parte, așteptările echipei (grupului) în ceea ce privește activitatea și prestația liderilor sunt foarte mari, liderul fiind persoana responsabilă în caz de eșec. Consider că liderii simbolizează obiectivul comun al grupului, nu numai pentru membrii grupului, ci și pentru cei exteriori lui. Gortner spunea că liderii nu ar fi necesari dacă grupurile sau organizațiile din care fac parte nu ar avea nevoi și obiective comune.

BIBLIOGRAFIE

1. Hințea C. E. Management public. Editura „Accent,” 2007.
2. Țiclău C., Hințea C. E. Suport de curs „Management și leadership în organizațiile publice.”
3. Svetlana Cojocar. Suport de curs „Gestiunea resurselor umane și leadership-ului.”
4. Dudău A. Leadership in the Public Sector Partnerships, 2009.

SCHIMBAREA IMAGINII BIBLIOTECII PRIN COMUNICAREA EFICIENTĂ CU UTILIZATORII

Lilia CANȚÎR,
bibliotecară, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The image a library has depends on the quality of the communication with its users. Although the communication process in this institution has suffered from the information technologies progress, the trend of using the virtual platforms should be seen as an opportunity to improve services a library provides.

The article offers several suggestions and different ways of reaching readers in the real or virtual space, which help a library to maintain and improve its image, receiving positive feedback, confidence and many readers.

Biblioteca este instituția în cadrul căreia procesul de comunicare capătă sensuri multilaterale, iar imaginea pe care o are aceasta depinde în mare măsură de calitatea procesului menționat și, respectiv, de gradul de satisfacție al utilizatorilor de cărți, manuale, reviste, materiale informative etc. Rolul de bază în inițierea și menținerea unei comunicări eficiente revine, desigur, bibliotecarului, care trebuie să aibă un nivel de pregătire corespunzător solicitărilor venite de la cititori, având în vedere diversitatea domeniilor de cercetare, dar și schimbările în dinamică ce pot afecta imaginea instituției în care activează.

Bibliotecarul nu este doar cel care mijlocește conexiunea dintre carte și cititorul ei, ci este și cel care organizează facilitarea accesului la materialul potrivit, asigurând exploatarea eficientă a informației de care are nevoie utilizatorul.

Este adevărat faptul că tehnologiile informaționale au modificat imaginea bibliotecii și, mai ales, a bibliotecarului în societate, dar această tendință nu trebuie să însemne neapărat un lucru negativ.

Spiritul inovator trebuie să constituie calitatea de bază a bibliotecarului, care trebuie să utilizeze progresul tehnologic ca pe un avantaj și o oportunitate de a comunica mai eficient cu utilizatorii bibliotecii și de a fi cât mai aproape de necesitățile acestora vizavi de explorarea informației în întreg procesul de învățământ și, mai ales, în contextul cercetării. Bibliotecarul trebuie să utilizeze acest aspect ca pe un instrument de îmbunătățire a imaginii bibliotecii, așa cum progresul tehnologic a și îmbunătățit imaginea multor altor instituții în această lume. Importantă este maniera de utilizare a acestui instrument, astfel încât acesta să devină avantajos.

Aici trebuie să se țină cont de comunicarea în spațiul virtual, care nu trebuie deci ignorată, întrucât majoritatea utilizatorilor, în zilele noastre, țin foarte mult la acest tip de comunicare, în general, și îl preferă pentru nivelul de accesibilitate înalt pe care îl oferă. Pentru aceasta, orice bibliotecă ce se respectă trebuie să-și creeze, dacă încă nu are creat, un *web site*. Acest *web site* trebuie să fie structurat cu ajutorul specialiștilor, astfel încât să conțină toată informația necesară utilizatorilor, prezentarea bibliotecii, a serviciilor prestate de către aceasta și a fondului de care dispune.

Bibliotecarul trebuie să fie complet instruit cu privire la utilizarea site-ului și găsirea informației specifice doleanțelor unui utilizator. De asemenea, *site*-ul trebuie să aibă serviciul de asistență online, care să asigure comunicarea în timp real a utilizatorului cu bibliotecarul. În acest context, țin să menționez necesitatea implementării unei culturi a comunicării virtuale în sistemul bibliotecilor, care să corespundă principiilor eticii, moralității, dar și ale profesionalismului unui bibliotecar.

Web site-ul unei biblioteci trebuie să aibă mai multe obiective. Unul dintre acestea ar fi facilitarea găsirii informației necesare de către utilizator, într-un timp cât mai scurt și cu eforturi minime. Întrucât mulți dintre cititori preferă să utilizeze versiunea electronică a cărților, revistelor, manualelor, accesarea unei astfel de colecții în format electronic, reieșind din prevederile legale privitor la drepturile de autor și drepturile conexe, ar trebui să devină una dintre prioritățile de dezvoltare a bibliotecii. Pentru realizarea acestei priorități biblioteca nu trebuie neapărat să dispună de fonduri financiare impresionante, ci mai degrabă să aplice un management adecvat de atragere a autorilor și a distribuitorilor de cărți electronice. Un alt obiectiv ar fi comunicarea on-line și asistarea prin consultare a utilizatorului de către bibliotecar. Printre aceste obiective, dar și altele, unul, la fel de important, ar fi aplicarea a cât mai multe modalități de atragere a utilizatorului direct în incinta bibliotecii.

Aceste modalități ar include: plasarea pe site a informației cu privire la noile intrări de titluri și specificarea domeniilor din care fac parte, precum și a punctelor forte pentru care cititorul ar trebui să vină să răsfoiască paginile acestor apariții; publicitatea unor colecții deosebite, cum ar fi cărțile rare, edițiile limitate sau subiectele actuale interesante.

Să nu uităm de faptul că utilizatorilor ar trebui să li se ofere oportunitatea de a participa la îmbunătățirea serviciilor prestate de bibliotecă, prin posibilitatea de a face unele sugestii sau reclamații argumentate prin intermediul paginii de internet.

Aceste obiective își dovedesc viabilitatea și valabilitatea, inclusiv din considerentul politicilor publice și al strategiilor care stau la baza activității multor guverne, la care și Republica Moldova a aderat prin adoptarea și aplicarea unei strategii de guvernare electronică (*e-Government*).

Biblioteca trebuie să devină un centru cultural nu doar pentru anumite categorii de persoane, studenți sau masteranzi, profesori sau doctori în științe, aceasta ar trebui să constituie un punct de atracție pentru *offline*-uri, pentru desfășurarea unor evenimente publice cu caracter cultural și dezbateri de interes comun. Toate aceste evenimente trebuie să fie reflectate pe pagina de internet a bibliotecii, înainte de a avea loc și după desfășurarea lor, însoțite de imagini, puncte de reper, idei importante și concluzii. Promovarea activității bibliotecii trebuie să constituie una dintre sarcinile prioritare ale bibliotecarului, atât în spațiul virtual cât și în cel real.

Este adevărat că bibliotecarul trebuie să fie bine informat, trebuie să cunoască toate noutățile ce țin de domeniul său și să aibă capacitatea de a le utiliza pentru promovarea unei imagini cât mai bune în timp și spațiu, dar, până la urmă, nicio tehnică de promovare a imaginii unei instituții nu poate fi aplicată cu succes, dacă în cadrul instituției respective nu există o cultură a organizației bine stabilită, care să motiveze și să asigure implicarea benevolă a angajaților în îmbunătățirea calității muncii prestate.

Prin urmare, cheia unei comunicări fructuoase cu utilizatorii unei biblioteci rezidă în interesul bibliotecarului și dorința acestuia de a menține atractivitatea față de cultura cercetării, a cititului și a cărții în sine. Bibliotecarul este cel care trebuie să țină la informația de care dispune biblioteca și să aprecieze valoarea adevărată a acesteia pentru instituție și, mai ales, pentru cei care îi pășesc pragul sau îi accesează pagina de internet.

Dorința de a face cunoscută arta cititului și a cercetării trebuie să pornească de la exemplul bibliotecarului, fapt ce va conferi comunicării cu utilizatorii o relație perpetuă și de calitate, iar imaginea bibliotecii va căpăta aprecieri pozitive, încredere și cât mai mulți cititori.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la biblioteci nr. 34 din 31 mai 2002. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132 din 11 februarie 2005.
2. Agache Catinca. Biblioteconomie - valori tradiționale și moderne, vol. 1. Iași, 2007, 232 p.
3. Regneală Mircea. Rolul bibliotecarului în societatea contemporană. [On-line]: <<http://www.lisr.ro/8-regnea-la.pdf>>.
4. Harconița Elena. Eficiența parteneriatului bibliotecar-utilizator în formarea culturii informației. [On-line]: <http://www.slideshare.net/Dib_ulim/harconita2?related=1>.
5. Dimitric Ecaterina. Procesul de comunicare ca factor de schimbare a imaginii bibliotecarului în societate. [On-line]: <<http://www.slideshare.net/cdbclub/procesul-de-comunicare-ca-factor-de-schimbare-a-imaginii-bibliotecarului>>.
6. Nagornaia Angela. Formarea culturii informației și învățarea permanentă în biblioteca universitară. [On-line]: <http://www.slideshare.net/Dib_ulim/symposia-nagornaia?related=2>.
7. Manda Aliona. Imaginea bibliotecii și a bibliotecarului în relațiile cu publicul. [On-line]: <<https://bnrm.wordpress.com/2009/11/24/imaginea-bibliotecii-si-a-bibliotecarului-in-relatiile-cu-publicul>>.
8. Cerneauscaite Irina. Profesia de bibliotecar în viziunea bibliotecarului. [On-line]: <http://www.slideshare.net/Dib_ulim/symposia-cerneauscaite-irina>.
9. Tîrziman Elena. Bibliotecile în societatea contemporană – provocări, mutații, perspective în context digital. [On-line]: <<http://www.lisr.ro/13-tirziman.pdf>>.
10. Nastas Valentina. Instruirea continuă – o trăsătură existențială definitorie pentru bibliotecari în societatea cunoașterii. [On-line]: <http://library.utm.md/Editat/BIBLIOTECA/Conferinte/2012/9_Valentina_NASTAS_DS.pdf>.

SUMAR

Andrei GROZA

Mesaj adresat participanților la Conferință.....3

ATELIERUL nr. 1 MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Andrei GROZA

„Rumân” sau „Român”, „Rumânia” sau „România”.....4

Aurel SÎMBOTEANU

Unele reflecții asupra prevederilor acordului de asociere cu Uniunea Europeană
privind domeniul administrației publice.....7

Viorel CIBOTARU

Dezvoltarea profesională a personalului armatei naționale: teorie și practică.....12

Tamara GHEORGHÎȚA

Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova.....18

Ion DULSCHI

Metoda de caz în formarea competențelor profesionale.....22

Iurie ȚAP

Locul administrației locale în contextul puterii publice și principiile de bază ale acesteia.....25

Ana PASCARU

Contribuția organizațiilor administrației publice la consolidarea societății moldovenești.....27

Nikolai IJA

Cerințe actuale față de reforma administrării regionale în Ucraina.....30

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Administrația publică și Noul Management Public.....34

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Delegarea eficientă în cadrul instituțiilor publice.....37

Sergiu CORNEA

Implementarea prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană
prin prisma delimitării administrativ-teritoriale existente: o misiune (im)posibilă?.....39

Angela ZUBCO

Instituția medierii – element important în procesul de modernizare
a administrației publice și a integrării europene.....42

Irina RUDAIA

Particularități ale adoptării proiectelor de decizie de către
organele autoadministrării locale la implementarea proiectelor sociale.....45

Natalia SAITARLÎ

Conceptul și elementele componente ale statutului juridic al alesului local.....50

Violeta TINCU

Practici moderne de gestiune a serviciilor publice în UTA Găgăuzia.....52

Tatiana CASTRAȘAN

Unele aspecte comparate de descentralizare administrativă.....54

Svetlana RAȚA

Aspecte ale procesului integrării europene în raport cu autoritățile publice locale.....56

Magdalena-Ioana ILIE

Cariera funcționarilor publici europeni.....58

Adriana-Corina IVAN, Denisa-Carmen JILĂVEANU

Considerente privind dezvoltarea regională în România și Republica Moldova.
Studiu de caz: Regiunea de Dezvoltare Sud-Muntenia (România)
și Regiunea de Dezvoltare Sud (Moldova).....62

Eugen POPOVICI

Locul instituției președintelui în unele state-membre ale Uniunii Europene.....69

Oleg SOLOMON

Inovarea proceselor decizionale administrative: opțiune sau necesitate.....72

Nighina AZIZOV

Rolul reformei administrativ-teritoriale în procesul de integrare
a Republicii Moldova în Uniunea Europeană.....76

Gheorghe BOTNARIUC

Ajustarea sistemului de siguranță rutieră la standardele europene:
un imperativ pentru Republica Moldova.....78

Veaceslav BULAT

Elementele specifice, trăsăturile și caracteristicile
cooperării intercomunale în Republica Moldova.....82

Denisa-Carmen JILĂVEANU, Adriana-Corina IVAN

Auditul cunoștințelor în cadrul instituțiilor publice.....85

Elena STUDENEANSCHI

Participarea femeilor la procesul decizional în spațiul comunitar.
(*Studiu de caz: țările scandinave*).....87

Renata ATAMUSOV

Parteneriatul public-privat în dezvoltarea infrastructurii termoeenergetice de biomasă.
(*Cazul raionului Leova*).....91

Tatiana SAVCA

Corelarea politicilor de descentralizare și de dezvoltare regională: obiectiv pentru planificarea strategică integrată.....	94
--	----

Marina ALBU

Corelarea principiului subsidiarității cu alte principii de drept.....	98
--	----

Nina GUȚU

Repere ale procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova.....	101
---	-----

Diana CİCANCİ

Experiența europeană privind dezvoltarea regională.....	103
---	-----

Severian COTIC

Politica de Vecinătate a Uniunii Europene - noi oportunități pentru autoritățile publice locale ale României și Republicii Moldova.....	105
--	-----

Viorica MOCREAC

Fondul de Date Geospațiale – sistem informațional de verificare a veridicității datelor din cadastru.....	107
---	-----

Victoria GOREA

Microsistemul decizional al politicilor naționale e-guvernamentale ale Republicii Moldova reflectat macrosistemic.....	110
---	-----

Anatolii BABAIANU

Locul și rolul autorităților publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor publice în municipiul Chișinău.....	112
--	-----

Leonid BOAGHI

Politici de stat privind securitatea alimentară.....	115
--	-----

Iulia DOLGAIA

Comunicarea profesionistă în instituțiile publice: apariție și evoluție.....	118
--	-----

ATELIERUL nr. 2

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Victor SACA

Reflecții asupra proceselor integraționiste ale Republicii Moldova în contextul relației democratizare - modernizare	121
---	-----

Constantin SOLOMON

Agitația electorală în campania pentru alegerile parlamentare din 2014 în Republica Moldova.....	125
--	-----

Alexandru GRIBINCEA

Diplomația economică ca mecanism de soluționare a problemelor internaționale.....	128
---	-----

Orest TĂRĂȚĂ

Asia – relații internaționale, politici de securitate și cooperare.....131

Svetlana NAUMKINAPolitica de stat în vederea prevenirii escaladării extremismului
ca formă deviantă a activității social-politice.....134**Pantelimon VARZARI**Democratizarea și modernizarea politică a societății tranzitive:
reflecții conceptuale și de conținut.....138**Rodica RUSU**

Tendințe migraționiste în Republica Moldova.....141

Gheorghe CĂLDAREColaborarea Republicii Moldova cu organizațiile internaționale
în domeniul democratizării societății.....144**Stela SPÎNU**

Promovarea dialogului intercultural în bazinul Mării Negre.....148

Teodor POPESCU

Cultura politică - factor esențial în constituirea și consolidarea societății democratice.....149

Silvia DULSCHI

Rolul și funcționarea organizațiilor interparlamentare.....152

Tatiana TURKO, Rodica SVETLICINĂ

Aspecte ale orientării de politică externă în programele partidelor politice din Republica Moldova.....155

Cezar MĂNĂSCURTĂ, Ana GÎNCU

Diplomația publică: expresia occidentului pentru lumea islamică.....158

Iurie RICHICINSCHISecuritatea Republicii Moldova în contextul implementării
Acordului de Asociere la Uniunea Europeană.....161**Alexandru BURIAN, Ludmila NOFIT**

Dimensiuni conceptuale ale securității în raport cu sistemele internaționale.....164

Cristina MANEA, Teodor POPESCU

Politici de integrare a Republicii Moldova în spațiul european de cercetare-inovare.....167

Orest TĂRĂȚĂ, Doina GHERMAN

Poziționarea Republicii Moldova în ultimele tendințe și strategii ale brandingului de țară.....169

Orest TĂRĂȚĂ, Mariana IAȚCO

Evaluarea politicilor publice în condițiile integrării europene.....172

Rodica RUSU, Ion BAMBULEAC

Discursurile de ură în mass-media on-line din Republica Moldova.....175

Svetlana CEBOTARI

Politica hard-power a Federației Ruse în Republica Moldova.....177

Cristina EJOVA, Timur LUCHINAspecte privind relațiile Republicii Moldova – S.U.A.
în contextul intereselor geostrategice ale Rusiei (1994-2009).....181**Vasile CROITORU**

Conotația geopolitică a statelor și zonelor-tampon.....184

Tatiana NAIZAMBAEV

Relațiile Republicii Moldova cu Republica Federală Germania prin prisma integrării în UE.....187

Ilie GÎRNEȚ

Evoluția structural-funcțională a Parlamentului Republicii Moldova.....190

Nicolae OLARAȘUCaracteristici și tendințe esențiale de evoluție și consolidare a
societății civile asociative din Republica Moldova.....193**Aleksei CERNOV**

Colaborarea economică a Republicii Moldova cu Federația Rusă (1991-2005).....196

Ana BĂBĂLĂU

Guvernarea minoritară în Republica Moldova din perspectiva comparativă.....198

Vladimir STERPU

Implicațiile Interpol-ului în combaterea infracțiunilor de mediu.....201

A T E L I E R U L nr. 3

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Gheorghe COSTACHI

Dreptul omului la educație – un drept indispensabil edificării statului de drept.....204

Ion TIPAAlternativă la pedeapsa cu închisoarea aplicate funcționarilor publici și
demnitarilor pentru săvârșirea infracțiunilor de corupție.....208**Victor GUȚULEAC, Elena COMARNIȚCAIA**

Principiile de bază ale administrației publice locale.....212

Ștefan BELECCIU, Ion COJOCARU

Condițiile de eficiență a controlului actelor și faptelor administrative.....216

Valeriu ZUBCO

Garantarea și realizarea *stricto jure* a prevederilor constituționale
privind contenciosul administrativ.....219

Serghei CERNOV

Mecanismul juridico-organizatoric al expertizei complexe
a proiectelor investiționale în administrarea publică.....222

Vasile CREȚU, Ilona JOSANU

Cu privire la problema independenței procedurii simplificate
(ordonanța judecătorească) ca modalitate separată a procedurii civile.....227

Irina IACUB

Răspunderea politică și juridică a membrilor guvernului: reglementări, viziuni și argumente.....230

Valentina CEBOTARI, Ludmila ȚARANU

Domiciliul – atribut distinctiv al persoanei fizice.....237

Ana VIZIRU-STEGARESCU

Informația legislativă în contextul democratizării societății.....240

Elena TĂNASE

Justiția – garanție a protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului într-un stat de drept...243

Mariana BORDIAN

Carențe în reglementarea răspunderii autorităților publice la deetizarea pachetului de acțiuni.....246

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

Noțiuni introductive privind accidente de muncă și bolile profesionale.....250

Ciprian UNGUREANU

Reflecții asupra cadrului juridic al ONG-urilor în România.....253

Vadim ENICOV

Securitatea constituțională – dimensiune distinctă a securității naționale.....258

Mariana CEBAN, Andrei OJOGA

Particularitățile asigurării dreptului fundamental la proprietate
de către autoritățile publice din Republica Moldova.....261

Gheorghe GUȚU

Administrarea proprietății publice în cazul delimitării teritorial-administrative
prin formarea (înființarea) și desființarea localităților.....263

Victor MACOVEI

Conturul unui nou proiect de societate pentru Republica Moldova.....271

Valeriu CARAGACEAN

Demarcarea infracțiunii de răpire a minorului de către rudele apropiate (*art. 164¹ CP RM*),
de răpirea unei persoane (*art. 164 CP RM*).....274

Gheorghe RENIȚĂ

Conotații teoretico-practice privind provocarea la acte de corupție.....278

ATELIERUL nr. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Emil CIOBANU	
Tendențele implementării sistemelor informaționale în medicină.....	282
Oleg BUGA	
Managementul public și politicile de economie externă ale colectivităților locale.....	284
Adrian BELĂI	
Managementul timpului în sectorul chirurgical al spitalului: importanța informatizării, instruirii personalului și impactul asupra productivității muncii.....	288
Aleksandr CEBAN	
Abordări filozofice ale formării principiilor de evaluare în sfera administrării publice.....	293
Tatiana TOFAN	
Reducerea inegalităților economice și sociale – obiectivul principal al politicii coeziunii UE.....	296
Oleg FRUNZE, Svetlana FRUNZE	
Clustering-ul ca oportunitate pentru dezvoltarea regională.....	298
Ecaterina BARBAROȘIE, Nadejda NAZAR	
Importanța asigurării informaționale pentru securitatea economică a întreprinderilor.....	302
Natalia ȘTEFĂRȚĂ, Igor BAȚALAI	
Reglementarea juridică a activității bancare în Republica Moldova. Rolul interacțiunii Băncii Naționale a Moldovei cu Parlamentul în procesul elaborării legislației.....	304
Tatiana TOFAN	
Aspecte teoretice ale securității economice.....	307
Oleg FRUNZE	
Securitatea energetică - o provocare pentru viitorul Republicii Moldova.....	309
Veronica BUTNARU	
Dezvoltarea sustenabilă prin prisma standardului ISO 26000 Responsabilitatea Socială.....	314
Sveatoslav MIHALACHE	
Riscuri și amenințări la adresa securității economice a Republicii Moldova.....	316
Oksana BEDA	
Necesitatea planificării activității întreprinderilor mici.....	320
Silvia ROȘCA	
Specificul standardelor de calitate din familia ISO 9000 ale serviciilor de sănătate.....	322

Tatiana SAVCA

Evaluarea <i>ex ante</i> a strategiilor și programelor de dezvoltare locală – instrument de sporire a calității documentelor de politici.....	325
--	-----

Alexei STURZA

Consolidarea securității economice a Republicii Moldova prin prisma managementului cunoașterii.....	329
--	-----

Ludmila MURZAC

Specificul implementării sistemului informațional în Spitalul Clinic al Ministerului Sănătății.....	332
---	-----

Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU

Dezvoltarea democrației participative - contribuție la „buna guvernare”.....	334
--	-----

Svetlana GLODEANU

Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova.....	336
--	-----

Igor TOFAN

Premisele dezvoltării parteneriatului public-privat în Republica Moldova.....	339
---	-----

Natalia MIRON

Specificul managementului serviciilor de asistență socială din Republica Moldova.....	341
---	-----

Iulian OLTU

Caracteristicile fundamentării deciziilor manageriale în instituțiile publice.....	344
--	-----

Marina GOLOVACI

Specificul dezvoltării parteneriatului public-privat în sănătate din Republica Moldova.....	347
---	-----

Vasile TOMUZ

Tendențele acordării facilităților tinerilor specialiști din domeniul medicinei în Republica Moldova.....	349
---	-----

Tatiana LIȘCENCO

Particularitățile dezvoltării strategice în cadrul organizațiilor publice.....	352
--	-----

Veronica BUTNARU

Perspectivile politicii de coeziune - instrument al politicii regionale a Uniunii Europene.....	354
---	-----

Svetlana ȘTIRBU, Sveatoslav MIHALACHE

Oportunități de consolidare privind managementul crizelor și situațiilor de risc în sistemul administrativ al Republicii Moldova.....	357
--	-----

Leonid BOAGHI, Ludmila FULGA, Andrei BLANOVSCI

Întreprinderea dominantă în contextul globalizării economiei.....	360
---	-----

Eleonora MOCANU, Tatiana TOFAN

Tendențe actuale ale sistemului de achiziții publice din Republica Moldova.....	362
---	-----

Leonid POPOV

Managementul integrat al calității solului.....	364
---	-----

Tatiana MARIAN

Particularitățile sistemului decizional în S.A. „Moldtelecom”.....	365
--	-----

ATELIERUL nr. 5

IMPACTUL E-GUVERNĂRII ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN PROCESUL DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

Teodora GHERMAN

Implementarea *Cloud Computing* în e-Guvernare.....368

Inga ȚIȚCHIEV

Competențe și finalități de studii în dezvoltarea personalului din administrarea publică.....371

Milena KARADJOVA

Registrele electronice cu privire la proprietate în Bulgaria și protecția datelor personale
și a interesului public.....373

Roumiana ATANASSOVA

Probleme de transparență și acces la informații
în administrația publică spre e-Guvernare.....377

Eugenia CEBOTARU

Rolul și importanța comunicării în administrația publică.....379

Teodora GHERMAN, Grigore VOLOȘCIUC

e-Guvernare sectorială realizată prin sistemul informațional integrat în sănătate.....382

Nadejda SCRIPNIC, Igor COJOCARU

Utilizarea instrumentelor de securizare a informației în cadrul
Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS).....385

Tamara SUSARENCO

Managementul informațional al resurselor umane în sindicate.....388

Valeriu BULGAC

Noi oportunități de transformare a instituțiilor de stat și
noi forme de comunicare cu publicul prin intermediul rețelelor de socializare.....393

Ana POPESCU

Rețelele sociale în sectorul public.....395

Adriana CATRUC-INCULEȚ

Elaborarea unei aplicații pentru procesul de informatizare
a autorităților administrației publice locale.....398

Vlad CORNEA

Tehnologii și sisteme informatice pentru monitorizarea și securitatea mediului.....399

Ala MUSCHEI

Intelligence, diplomatie și decizia de politică externă.
Perspective pentru Republica Moldova.....403

Mihail MORARU	
Aplicarea PGP în securitatea bazelor de date.....	406
Ecaterina STĂVILĂ	
Importanța și impactul rețelelor de socializare în cadrul administrației publice în Republica Moldova.....	410
Vasilisa ANGHEL	
e-Guvernare - transparență și eficiență.....	413
Rodica DUPLACHI	
Serviciile fiscale electronice în asigurarea transparenței și accesului la informație.....	416
Aliona DOBROTA	
Registrul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.....	419

A T E L I E R U L nr. 6

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Tatiana CIOBANU	
Promovarea valorilor etice la nivel local.....	422
Vasile SECRIERU, Galina ULIAN	
Importanța dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.....	425
Mihail BULCANU	
Aspecte teoretice și practice privind identificarea necesităților de dezvoltare profesională/ instruire a personalului din cadrul Casei Naționale de Asigurări Sociale.....	428
Irina CIUTAC	
Tendențe actuale ale procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.....	430
Inga MALDUR	
Performanța profesională – element de bază al dezvoltării personalului.....	433
Veaceslav BĂTRĂNESCU	
Rolul APL și APC în contextul procesului de reîntoarcere a migranților.....	435
Irina CIOBANU	
Motivarea eficientă a personalului – condiție esențială pentru succesul organizațional.....	439
Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA	
Transformarea funcției de monitorizare-evaluare într-un proces de învățare în organizațiile publice.....	442
Marcelina RĂU	
Trăsăturile definitorii ale leadership-ului în sectorul public.....	445
Lilia CANȚÎR	
Schimbarea imaginii bibliotecii prin comunicarea eficientă cu utilizatorii.....	447

CONTENTS

Andrei GROZA

Welcome Address for the participants of the Conference.....3

WORKSHOP no. 1 MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Andrei GROZA

„Rumân” or „Român”, „Rumânia” or „România”4

Aurel SÎMBOTEANU

Some reflections on the provisions on public administration of the
Association Agreement with the European Union.....7

Viorel CIBOTARU

Professional development of national army personnel: theory and practice.....12

Tamara GHEORGHITA

Modernization of public function and civil servant management in the Republic of Moldova.....18

Ion DULSCHI

Case method in professional skills training.....22

Iurie TAP

The place of local administration in the context of public power and its basic principles.....25

Ana PASCARU

The contribution of public administration organization in strengthening the Moldovan society.....27

Nikolai IJA

Current requirements towards regional administration reform in Ukraine.....30

Tatiana SAPTEFRATI

Public administration and New Public Management.....34

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Efficient delegation within public institutions.....37

Sergiu CORNEA

Implementation of the provisions of Moldova-EU Association Agreement
under the existing territorial-administrative delimitation: an (im)possible mission?.....39

Angela ZUBCO

The mediation institution as an important element in the process of modernization
of public administration and European integration.....42

Irina RUDAIA

Peculiarities of adopting draft decisions by local self-administration bodies
in implementing social projects.....45

Natalia SAITARLY

Concept and components of the legal status of the locally elected.....50

Violeta TINCU

Modern management practices of public services in Gagauz ATU.....52

Tatiana CASTRASAN

Some comparative aspects of administrative decentralization.....54

Svetlana RATA

Aspects of European integration process related to local public authorities.....56

Magdalena-Ioana ILIE

European civil servants' career.....58

Adriana-Corina IVAN, Denisa-Carmen JILAVEANU

Considerations on regional development in Romania and the Republic of Moldova.
Case study: South-Muntenia Development Region (Romania)
and South Development Region (Moldova).....62

Eugen POPOVICI

The place of the Presidential Institution in some member states of the European Union.....69

Oleg SOLOMON

Innovation of administrative decision-making processes: option or necessity.....72

Nighina AZIZOV

The role of administrative-territorial reform
in the integration process of Republic of Moldova's into the European Union.....76

Gheorghe BOTNARIUC

Adjusting the road safety system to European standards:
an imperative for the Republic of Moldova.....78

Veaceslav BULAT

Specific elements, features and characteristics
of inter-community cooperation in the Republic of Moldova.....82

Denisa-Carmen JILĂVEANU, Adriana-Corina IVAN

Knowledge audit within public institutions.....85

Elena STUDENEANSCHI

Women's participation in the decision-making process in EU.
(Case study: Scandinavian countries).....87

Renata ATAMUSOV

Public-private partnership in the development of thermo-energetic biomass infrastructure.
(The case of Leova district).....91

Tatiana SAVCA

Correlation of decentralization and regional development policies: objective for integrated strategic planning.....	94
--	----

Marina ALBU

Correlation of subsidiary principle with other legal principles.....	98
--	----

Nina GUTU

Landmarks of administrative decentralization process in the Republic of Moldova.....	101
--	-----

Diana CICANCI

European experience of regional development.....	103
--	-----

Severian COTIC

Neighborhood policy of European Union – new opportunities for local public authorities of Romania and the Republic of Moldova.....	105
---	-----

Viorica MOCREAC

Geospatial Data Fund – information system for verifying the authenticity of cadastral data.....	107
---	-----

Victoria GOREA

Decisional microsystem of e-government national policies of the Republic of Moldova reflected macro systemically.....	110
--	-----

Anatolii BABAIANU

The place and role of local public authorities in the organization and management of public services in Chisinau.....	112
--	-----

Leonid BOAGHI

State policies on food security.....	115
--------------------------------------	-----

Iulia DOLGAIA

Professional communication in public institutions: appearance and evolution.....	118
--	-----

WORKSHOP no. 2

CURRENT ISSUES OF THE POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Victor SACA

Reflections on the integration processes of the Republic of Moldova in the context of democratization –modernization relations.....	121
--	-----

Constantin SOLOMON

Electioneering campaign for 2014 parliamentary elections in the Republic of Moldova.....	125
--	-----

Alexandru GRIBINCEA

Economic diplomacy as a mechanism for resolving international problems.....	128
---	-----

Orest TARATA

Asia – international relations, security and cooperation policies.....131

Svetlana NAUMKINAState policy to prevent escalation of extremism
as a deviant form of social and political activity.....134**Pantelimon VARZARI**Democratization and political modernization of transitive society:
concept and content.....138**Rodica RUSU**

Migration trends in the Republic of Moldova.....141

Gheorghe CALDARECollaboration of the Republic of Moldova with international organization
in the field of society democratization.....144**Stela SPINU**

Promotion of intercultural dialogue in the Black Sea area.....148

Teodor POPESCU

Political culture – crucial factor in building and strengthening the democratic society.....149

Silvia DULSCHI

The role and functioning of the inter-parliamentary organizations152

Tatiana TURKO, Rodica SVETLICINYIAspects of foreign policy orientation in the programs
of the political parties in the Republic of Moldova.....155**Cezar MANASCURTA, Ana GINCUI**

Public diplomacy: West expression for the Islamic world.....158

Iurie RICHICINSCHISecurity of the Republic of Moldova in the implementation
of the EU Association Agreement.....161**Alexandru BURIAN, Ludmila NOFIT**

Conceptual dimensions of security in relation with international systems.....164

Cristina MANEA, Teodor POPESCU

Republic of Moldova's integration policies into the European research-innovation space.....167

Orest TARATA, Doina GHERMAN

Republic of Moldova's positioning in the latest trends and strategies of country branding.....169

Orest TARATA, Mariana IATCO

Evaluation of public politicizes in the conditions of European integration.....172

Rodica RUSU, Ion BAMBULEAC

Hate speech in on-line media of the Republic of Moldova.....175

Svetlana CEBOTARI

Hard-power policy of Russian Federation in the Republic of Moldova.....177

Cristina EJOVA, Timur LUCHINAspects of Moldova – U.S. relations in the context of
Russian geostrategic interests (1994-2009).....181**Vasile CROITORU**

Geopolitical connotation of states in buffer zones184

Tatiana NAIZAMBAEV

Republic of Moldova's relations with the German Federal Republic through EU integration.....187

Ilie GIRNET

Structural and functional evolution of the Parliament of the Republic of Moldova.....190

Nicolae OLARASUEssential features and trends of development and consolidation
of associative civil society in the Republic of Moldova.....193**Aleksei CERNOV**

Economic collaboration of the Republic of Moldova with the Russian Federation (1991-2005).....196

Ana BABALAU

Minority government in the Republic of Moldova from comparative perspective.....198

Vladimir STERPU

Interpol implications in combating environmental crime.....201

WORKSHOP no. 3

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gheorghe COSTACHI

The human right to education – an indispensable right of the rule of law state.....204

Ion TIPA

Alternatives to imprisonment of civil servants and officials for corruption offenses.....208

Victor GUTULEAC, Elena COMARNITCAIA

Basic principles of local public administration.....212

Stefan BELECCIU, Ion COJOCARU

Efficiency conditions of administrative acts and deeds review.....216

Valeriu ZUBCO

Guaranteeing *stricto jure* implementation of constitutional provisions
on administrative offences.....219

Serghei CERNOV

Legal and organizational mechanism of complex expertise
of investment projects in public administration.....222

Vasile CREȚU, Ilona JOSANU

On the issue of independence of simplified procedure (court order)
as a way to separate civil proceedings.....227

Irina IACUB

Political and legal accountability of government members: regulations, views and arguments.....230

Valentina CEBOTARI, Ludmila TARANU

Domicile – distinguishing attribute of individuals.....237

Ana VIZIRU-STEGARESCU

Legislative information in the context of society democratization.....240

Elena TANASE

Justice as guarantee of fundamental human rights and freedoms in a rule of law state.....243

Mariana BORDIAN

Shortcomings in regulating the liability of public authorities in denationalization of shares.....246

Felicia PASCALUTA

Introductory notions on occupational accidents and diseases.....250

Ciprian UNGUREANU

Reflections on the legal framework for NGOs in Romania.....253

Vadim ENICOV

Constitutional security – distinctive dimension of national security.....258

Mariana CEBAN, Andrei OJOGA

Peculiarities of ensuring the fundamental right to property
by the public authorities in the Republic of Moldova.....261

Gheorghe GUTU

Managing public property in the case of territorial-administrative delimitation
through formation (creation) and dismantling settlements.....263

Victor MACOVEI

The contour of a new societal project for the Republic of Moldova.....271

Valeriu CARAGACEAN

Demarcation of minor kidnapping by close relatives (*art. 164¹ of CPRM*),
the kidnapping of a person (*art. 164 of CPRM*).....274

Gheorghe RENITA

Theoretical and practical connotations of the challenge to corruption.....278

WORKSHOP no. 4

TENDENCIES IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING AN ADMINISTRATIVE SYSTEM BASED ON KNOWLEDGE

Emil CIOBANU	
Trends in implementing information systems in medicine.....	282
Oleg BUGA	
Public management and external economy policies of local communities.....	284
Adrian BELYI	
Time management in hospital surgery divisions - importance of computerization, staff training and the impact on labor productivity.....	288
Aleksandr CEBAN	
Philosophical approaches to forming evaluation principles in public administration.....	293
Tatiana TOFAN	
Reducing economic and social inequalities – the main objective of EU cohesion policy.....	296
Oleg FRUNZE, Svetlana FRUNZE	
Clustering as an opportunity for regional development.....	298
Ecaterina BARBAROSIE, Nadejda NAZAR	
The importance of providing information for the economic security of the enterprises.....	302
Natalia STEFARTA, Igor BATALAI	
Legal regulation of the banking business in the Republic of Moldova. The role of the National Bank interaction with the Parliament in the process of drafting legislation.....	304
Tatiana TOFAN	
Theoretical aspects of economic security.....	307
Oleg FRUNZE	
Energy security – a challenge for the future of the Republic of Moldova.....	309
Veronica BUTNARU	
Sustainable development through ISO 26000 Social Responsibility.....	314
Sveatoslav MIHALACHE	
Risks and threats to the economic security of the Republic of Moldova.....	316
Oksana BEDA	
The need for small business planning.....	320
Silvia ROSCA	
Specifics of ISO 9000 quality standards of health services.....	322

Tatiana SAVCA

Ex ante evaluation of local development strategies and programs – a tool to enhance the quality of policy documents.....	325
---	-----

Alexei STURZA

Strengthening of economic security of the Republic of Moldova through knowledge management	329
---	-----

Ludmila MURZAC

Specifics of information system implementation in the Clinic Hospital of the Ministry of Health.....	332
--	-----

Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU

Development of participative democracy - contribution to «good governance».....	334
---	-----

Svetlana GLODEANU

Quality management systems implemented in public institutions in the Republic of Moldova.....	336
---	-----

Igor TOFAN

Prerequisites for the development of Public Private Partnership in the Republic of Moldova.....	339
---	-----

Natalia MIRON

Specifics of social assistance services management in the Republic of Moldova.....	341
--	-----

Iulian OLTU

Characteristics of substantiating managerial decisions in public institutions.....	344
--	-----

Marina GOLOVACI

Specifics of Private Public Partnership development in the health system in the Republic of Moldova.....	347
--	-----

Vasile TOMUZ

Trends in granting facilities to young specialists in medicine in the Republic of Moldova.....	349
--	-----

Tatiana LISCENCO

Peculiarities of strategic development within public organizations.....	352
---	-----

Veronica BUTNARU

Perspectives of cohesion policies – an instrument of EU regional policy.....	354
--	-----

Svetlana STIRBU, Sveatoslav MIHALACHE

Opportunities for enhancing hazard and crisis management in the administrative system of the Republic of Moldova.....	357
--	-----

Leonid BOAGHI, Ludmila FULGA, Andrei BLANOVSKI

Dominant enterprise in the context of globalized economy.....	360
---	-----

Eleonora MOCANU, Tatiana TOFAN

Current trends of public procurement system in the Republic of Moldova.....	362
---	-----

Leonid POPOV

Integrated management of soil quality.....	364
--	-----

Tatiana MARIAN

Peculiarities of decision-making system in S.A. „Moldtelecom”.....	365
--	-----

WORKSHOP no. 5

IMPACT OF E-GOVERNANCE IN PROVIDING TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Teodora GHERMAN	
Implementing <i>Cloud Computing</i> in e-Governance.....	368
Inga ȚIȚCHIEV	
Competences and finalities of education in public administration personnel developing.....	371
Milena KARADJOVA	
Electronic registers on property and protection of personal and public interest data in Bulgaria.....	373
Roumiana ATANASSOVA	
Problems with transparency and access to information in public administration on the way to e-Governance.....	377
Eugenia CEBOTARU	
Role and importance of communication in public administration.....	379
Teodora GHERMAN, Grigore VOLOȘCIUC	
Sector e-Governance achieved through integrated health information system.....	382
Nadejda SCRIPNIC, Igor COJOCARU	
Using information security tools within the National House of Social Security (CNAS).....	385
Tamara SUSARENCO	
Human resources Information management in trade unions.....	388
Valeriu BULGAC	
New opportunities for transforming state institutions and new forms of communication with the public through social networks.....	393
Ana POPESCU	
Social networks in the public sector.....	395
Adriana CATRUC-INCULET	
Developing an application for computerization of local public administration.....	398
Vlad CORNEA	
Information technologies and systems for monitoring environment security.....	399
Ala MUSCHEI	
Intelligence, diplomacy and foreign policy decision. Perspectives for the Republic of Moldova.....	403

Mihail MORARU	
PGP application to secure the databases.....	406
Ecaterina STAVILA	
Importance and impact of social networks within public administration in the Republic of Moldova.....	410
Vasilisa ANGHEL	
E-Governance – transparency and efficiency.....	413
Rodica DUPLACHI	
Electronic tax services in ensuring transparency and access to information.....	416
Aliona DOBROTA	
Registry of public functions and civil servants.....	419

W O R K S H O P no. 6

PERSONNEL PROFESSIONAL TRAINING: THEORY AND PRACTICE

Tatiana CIOBANU	
Promoting ethical values at local level.....	422
Vasile SECRIERU, Galina ULIAN	
Importance of civil servants' professional development.....	425
Mihail BULICANU	
Theoretical and practical aspects on identifying professional development needs and training of personnel within the National House of Social Insurance.....	428
Irina CIUTAC	
Current trends of civil servants' professional development process.....	430
Inga MALDUR	
Professional performance – basic element in personnel development.....	433
Veaceslav BATRANESCU	
LPA and CPA role in the context of migrants' return process.....	435
Irina CIOBANU	
Effective personnel motivation - an essential condition for organizational success.....	439
Liubovi PRODAN-SESTACOVA	
Transforming the monitoring-evaluation function into a learning process in public organizations.....	442
Marcelina RAU	
Defining traits of leadership in the public sector.....	445
Lilia CANTIR	
Changing the library image through effective communication with the users.....	447

ОГЛАВЛЕНИЕ

Андрей ГРОЗА
Послание участникам конференции.....3

С Е К Ц И Я I
МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В
КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Андрей ГРОЗА
„Rumân” или „Român”, „Rumânia” или „România”?.....4

Аурел СЫМБОТЯНУ
Вопросы публичного управления в положениях Соглашения ассоциирования
Республика Молдова-Европейский союз.....7

Виорел ЧИБОТАРУ
Профессиональное развитие кадров Национальной армии: теория и практика.....12

Тамара ГЕОРГИЦА
Модернизация менеджмента государственной должности и
государственного служащего в Республике Молдова.....18

Ион ДУЛЬСКИ
Метод примера в формировании профессиональных способностей.....22

Юрие ЦАП
Место местного управления в контексте публичной власти и его основные принципы.....25

Анна ПАСКАРУ
Вклад организаций публичного управления в консолидации молдавского общества.....27

Николай ИЖА
Современные требования к реформе регионального управления в Украине.....30

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ
Публичное управление и новый публичный менеджмент.....34

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ
Эффективная ответственность в рамках государственных учреждений.....37

Серджиу КОРНЯ
Реализация положений Соглашения Ассоциации Республика Молдова – Европейский союз
в свете существующего административно-территориального деления: (не)возможная миссия?.....39

Анжела ЗУБКО
Институт посредничества – важный элемент процесса модернизации
публичного управления и европейской интеграции.....42

Ирина РУДАЯ

Особенности принятия проектных решений органами местного самоуправления
при реализации социальных проектов.....45

Наталья САЙТАРЛЫ

Концепция и составляющие элементы правового статуса местного избранника.....50

Виолетта ТИНКУ

Современная практика управления публичными услугами в АТО Гагаузия.....52

Татьяна КАСТРАШАН

Некоторые сравнительные аспекты административной децентрализации.....54

Светлана РАЦА

Аспекты процесса европейской интеграции и местные органы публичной власти.....56

Магдалена-Иоана ИЛИЕ

Карьерный рост европейских государственных служащих.....58

Адриана-Корина ИВАН, Дениса-Кармен ЖИЛЭВЯНУ

Некоторые вопросы регионального развития в Румынии и в Республике Молдова.....62

Еуджен ПОПОВИЧ

Место института президентства в отдельных государствах-членах Европейского союза.....69

Олег СОЛОМОН

Обновление административных процессов принятия решений:
выбор или необходимость?.....72

Нигина АЗИЗОВ

Роль административно-территориальной реформы
в процессе интеграции Республики Молдова в Европейский союз.....76

Георге БОТНАРЮК

Приведение системы дорожной безопасности в соответствие
с европейскими стандартами: важная задача Республики Молдова.....78

Вячеслав БУЛАТ

Специфические вопросы, черты и характеристики
межкоммунитарного сотрудничества в Республике Молдова.....82

Дениса-Кармен ЖИЛЭВЯНУ, Адриана-Корина ИВАН

Аудит знаний в рамках публичных институтов.....85

Елена СТУДЕНЯНСКИ

Участие женщин в процессе принятия решений в коммунитарном пространстве.
(Учебный пример – скандинавские страны).....87

Рената АТАМУСОВ

Публично-частное партнерство в развитии теплоэнергетической инфраструктуры
на базе биомассы. (Пример – Леовский район).....91

Татьяна САВКА

Увязка политик децентрализации и регионального развития: задача интегрированного стратегического планирования.....	94
---	----

Марина АЛБУ

Соотношение принципа субсидиарности с другими правовыми принципами.....	98
---	----

Нина ГУЦУ

Основы процесса административной децентрализации в Республике Молдова.....	101
--	-----

Диана ЧИКАНЧИ

Европейский опыт регионального развития.....	103
--	-----

Севериан КОТИК

Политика соседства Европейского союза – новые возможности для местных органов публичной власти Румынии и Республики Молдова.....	105
---	-----

Виорика МОКРЯК

Фонд геопространственных данных – информационная система проверки достоверности кадастровых данных.....	107
--	-----

Виктория ГОРЯ

Микросистема принятия решений е-правительственных национальных политик Республики Молдова в макросистемном виде.....	110
---	-----

Анатолий БАБАЯНУ

Место и роль местных публичных органов власти в организации и управлении публичных услуг в муниципии Кишинэу.....	112
--	-----

Леонид БОАГИ

Государственные политики продовольственной безопасности.....	115
--	-----

Юлия ДОЛГАЯ

Профессиональное общение в публичных учреждениях: возникновение и развитие.....	118
---	-----

С Е К Ц И Я II

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Виктор САКА

Вопросы интеграционных процессов Республики Молдова в контексте отношений демократизации и модернизации	121
--	-----

Константин СОЛОМОН

Предвыборная агитация в ходе кампании парламентских выборов 2014 года в Республике Молдова.....	125
--	-----

Александру ГРИБИНЧА

Дипломатическая экономика в качестве механизма решения международных вопросов.....128

Орест ТЭРЫЦЭ

Азия – международные отношения, политика безопасности и сотрудничества.....131

Светлана НАУМКИНАГосударственная политика по предупреждению эскалации экстремизма
как формы девиантной социально-политической активности.....134**Пантелеймон ВАРЗАРЬ**Политическая демократизация и модернизация переходного общества:
концептуальные и содержательные вопросы.....138**Родика РУСУ**

Миграционные тенденции в Республике Молдова.....141

Георге КЭЛДАРЕСотрудничество Республики Молдова с международными организациями
в области демократизации общества.....144**Стелла СПЫНУ**

Продвижение межкультурного диалога в Черноморском бассейне.....148

Теодор ПОПЕСКУ

Политическая культура – важный фактор создания и консолидации демократического общества....149

Сильвия ДУЛЬСКИ

Роль и функционирование межпарламентских организаций.....152

Татьяна ТУРКО, Родика СВЕТЛИЧНЫЙПроблема внешнеполитической ориентации в
программах политических партий Республики Молдова.....155**Цезарь МЫНЭСКУРТЭ, Анна ГЫНКУ**

Публичная дипломатия: обращение Запада к исламскому миру.....158

Юрие РИКИЧИНСКИБезопасность Республики Молдова в контексте реализации
Соглашения об ассоциации к Европейскому союзу.....161**Александру БУРЬЯН, Людмила НОФИТ**

Концептуальные вопросы безопасности в соотношении с международными системами.....164

Кристина МАНЯ, Теодор ПОПЕСКУИнтеграционные политики Республики Молдова в исследовательское
и инновационное европейское пространство.....167**Орест ТЭРЫЦЭ, Дойна GERMAN**Позиция Республики Молдова в свете последних тенденций
и стратегий *брендинг*-а страны.....169

Орест ТЭРЫЦЭ, Марианна ЯЦКО

Оценка публичных политик в условиях европейской интеграции172

Родика РУСУ, Ион БАМБУЛЯК

Ксенофобские выступления средств массовой информации on-line Республики Молдова.....175

Светлана ЧЕБОТАРЬПолитика *hard-power* Российской Федерации в Республике Молдова.....177**Кристина ЕЖОВА, Тимур ЛУКИН**Вопросы отношений Республики Молдова и США в связи
с геостратегическими интересами России (1994-2009 годы).....181**Василе КРОИТОРУ**

Геополитические аспекты буферных государств и зон.....184

Татьяна НАЙЗАМБАЕВОтношения Республики Молдова с Федеральной Республикой Германия
в свете интеграции в ЕС.....187**Илие ГЫРНЕЦ**

Структурно-функциональное развитие Парламента Республики Молдова.....190

Николае ОЛАРАШУВажнейшие характеристики и тенденции развития и
консолидации ассоциативного гражданского общества Республики Молдова.....193**Алексей ЧЕРНОВ**Экономическое сотрудничество Республики Молдова с
Российской Федерацией (1991-2005 годы).....196**Анна БЭБЭЛЭУ**

Миноритарное Правительство в Республике Молдова в сравнительной перспективе.....198

Владимир СТЕРПУ

Участие Интерпол-а в борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды.....201

С Е К Ц И Я III

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Георге КОСТАКИ

Право человека на образование - неоспоримое право строительства правового государства.....204

Ион ТИПААльтернативы наказаний в виде лишения свободы, применяемые
по отношению к государственным служащим и высокопоставленным лицам
за совершение коррупционных правонарушений.....208

Виктор ГУЦУЛЯК, Елена КОМАРНИЦКАЯ

Основные принципы местного публичного управления.....212

Штефан БЕЛЕКЧИУ, Ион КОЖОКАРУ

Условия эффективного контроля административных поступков и деяний.....216

Валериу ЗУБКОГарантии и выполнение *stricto jure* конституционных положений
административного правосудия.....219**Сергей ЧЕРНОВ**Организационно-правовой механизм комплексной экспертизы
инвестиционных проектов в публичном управлении.....222**Василий КРЕЦУ, Илона ЖОСАНУ**К вопросу о самостоятельности приказного производства
как отдельного вида гражданского судопроизводства.....227**Ирина ЯКУБ**Политическая и юридическая ответственность членов Правительства:
регулирование, взгляды и аргументы.....230**Валентина ЧЕБОТАРЬ, Людмила ЦАРАНУ**

Место жительства – отличительный атрибут физического лица.....237

Анна ВИЗИРУ-СТЕГЭРЕСКУ

Законодательная информация в контексте демократизации общества.....240

Елена ТЭНАСЕ

Правосудие – гарантия защиты основных прав и свобод человека в правовом государстве.....243

Марианна БОРДИАННедостатки в урегулировании ответственности публичных органов власти
при разгосударствлении пакетов акций.....246**Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ**Первичные понятия относительно несчастных случаев на производстве
и профессиональных заболеваний.....250**Чиприан УНГУРЯНУ**

Вопросы правовой основы неправительственных организаций в Румынии.....253

Вадим ЕНЬКОВ

Конституционная безопасность – отличительная черта национальной безопасности.....258

Марианна ЧЕБАН, Андрей ОЖОГАОсобенности обеспечения основного права на собственность
публичными органами власти Республики Молдова.....261**Георге ГУЦУ**Управление публичной собственностью в случае административно-территориального
деления при формировании (создании) и упразднении населенных пунктов.....263**Виктор МАКОВЕЙ**

Очерки нового проекта общества для Республики Молдова.....271

Валериу КАРАГАЧАН
Определение правонарушения похищение несовершеннолетнего
близкими родственниками (ст. 164 -1 УК РМ), похищение человека (ст. 264 УК РМ).....274

Георге РЕНИЦЭ
Теоретические и практические аспекты провоцирования актов коррупции.....278

С Е К Ц И Я IV
ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В
КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ

Эмиль ЧОБАНУ
Тенденции внедрения информационных систем в здравоохранении.....282

Олег БУГА
Публичный менеджмент и политика внешней экономики местных сообществ.....284

Адриан БЕЛЫЙ
Менеджмент времени в хирургическом секторе больницы:
значение информатизации, обучения кадров и влияние на производительность труда.....288

Александр ЧЕБАН
Философские подходы к формированию принципов оценивания
в сфере государственного управления.....293

Татьяна ТОФАН
Снижение экономического и социального неравенства –
основная цель политики единства ЕС.....296

Олег ФРУНЗЕ, Светлана ФРУНЗЕ
Clustering в качестве возможности регионального развития.....298

Екатерина БАРБАРОШИЕ, Надежда НАЗАР
Значение информационного обеспечения для экономической безопасности предприятий.....302

Наталья ШТЕФЫРЦЭ, Игорь БАЦАЛАЙ
Правовое регулирование банковской деятельности в Республике Молдова.
Роль взаимодействия Национального банка Молдовы и Парламента
в законотворческом процессе.....304

Татьяна ТОФАН
Теоретические аспекты экономической безопасности.....307

Олег ФРУНЗЕ
Энергетическая безопасность – вызов для будущего Республики Молдова.....309

Вероника БУТНАРУ

Устойчивое развитие с учетом стандарта ISO 26000 Социальная ответственность.....314

Святослав МИХАЛАКЕ

Риски и угрозы для экономической безопасности Республики Молдова.....316

Оксана БЕДА

Необходимость планирования деятельности малых предприятий320

Сильвия РОШКА

Специфика стандартов качества семьи ISO 9000 услуг в области здравоохранения.....322

Татьяна САВКАПредварительная оценка стратегий и программ местного развития –
рычаг повышения качества документов политик.....325**Алексей СТУРЗА**Укрепление экономической безопасности Республики Молдова
в свете менеджмента знаний.....329**Людмила МУРЗАК**Специфика внедрения информационной системы
в клинической больнице Министерства здравоохранения.....332**Дину МАНОЛЕ, Вероника БУТНАРУ**

Развитие демократии через участие – вклад в «правильное управление».....334

Светлана ГЛОДЯНУ

Система внедряемого в публичные учреждения Республики Молдова менеджмента качества.....336

Игорь ТОФАН

Предпосылки развития публично-частного партнерства в Республике Молдова.....339

Наталья МИРОН

Специфика менеджмента услуг социального обеспечения в Республике Молдова.....341

Юлиан ОЛТУ

Характеристики обоснования менеджерских решений в публичных учреждениях.....344

Марина ГОЛОВАЧСпецифика развития публично-частного партнерства
в здравоохранении Республики Молдова.....347**Василе ТОМУЗ**Тенденции предоставления льгот молодым специалистам
в области здравоохранения Республики Молдова.....349**Татьяна ЛИЩЕНКО**

Особенности стратегического развития в рамках публичных организаций.....352

Вероника БУТНАРУ

Перспективы политики единства – рычаг региональной политики Европейского союза.....354

Светлана ШТИРБУ, Святослав МИХАЛАКЕ

Возможности консолидации менеджмента кризисов и ситуаций риска
в административной системе Республики Молдова.....357

Леонид БОАГИ, Людмила ФУЛГА, Андрей БЛАНОВСКИ

Господствующее предприятие в контексте глобализации экономики.....360

Элеонора МОКАНУ, Татьяна ТОФАН

Актуальные тенденции системы публичных закупок в Республике Молдова.....362

Леонид ПОПОВ

Интегральный менеджмент качества почв.....364

Татьяна МАРИАН

Особенности системы принятия решений в АО „Moldtelecom”.....365

С Е К Ц И Я V

ВОЗДЕЙСТВИЕ Е-УПРАВЛЕНИЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Теодора ГЕРМАН

Внедрение *Cloud Computing* в е-управлении.....368

Инга ЦИЦКИЕВ

Достижения и результаты обучения в рамках переподготовки кадров публичного управления.....371

Милена КАРАДЖОВА

Электронные регистры собственности в Болгарии
и защита персональных данных и общественного интереса.....373

Румианна АТАНАСОВА

Вопросы прозрачности и доступа к информации в публичном управлении к е-управлению.....377

Евгения ЧЕБОТАРУ

Роль и значение коммуникации в публичном управлении.....379

Теодора ГЕРМАН, Григоре ВОЛОЩУК

Секторальное е-управление, внедряемое путем
интегрированной информационной системы в здравоохранении.....382

Надежда СКРИПНИК, Игорь КОЖОКАРУ

Использование инструментов обеспечения безопасности информации
в Национальной кассе социального обеспечения (НКСО).....385

Тамара СУСАРЕНКО

Информационный менеджмент людских ресурсов в профсоюзах.....388

Валериу БУЛГАК

Новые возможности преобразования государственных учреждений
и новые формы коммуникации с общественностью посредством социальных сетей.....393

Анна ПОПЕСКУ

Социальные сети в публичном секторе.....395

Адриана КАТРУК-ИНКУЛЕЦ

Разработка мероприятия в процессе информатизации
органов местного публичного управления.....398

Влад КОРНЯ

Информационные технологии и системы для проведения мониторинга
и обеспечения безопасности окружающей среды.....399

Алла МУСКЕЙ

Умение, дипломатия и решения в области внешней политики.
Перспективы Республики Молдова.....403

Михаил МОРАРУ

Применение RGP в обеспечении безопасности баз данных.....406

Екатерина СТЭВИЛЭ

Значение и влияние социальных сетей в рамках публичного управления Республики Молдова.....410

Василиса АНГЕЛ

Е-управление – прозрачность и эффективность.....413

Родика ДУПЛАКИ

Электронные налоговые услуги: обеспечение прозрачности и доступа к информации.....416

Алена ДОБРОТА

Регистр государственных должностей и государственных служащих.....419

С Е К Ц И Я VI

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна ЧОБАНУ

Продвижение этических ценностей на местном уровне.....422

Василе СЕКРИЕРУ, Галина УЛИАН

Значение профессионального развития государственных служащих.....425

Михаил БУЛИКАНУ

Теоретические и практические вопросы определения потребностей
профессионального развития кадров в Национальной кассе социального обеспечения.....428

Ирина ЧУТАК

Актуальные тенденции процесса профессионального развития государственных служащих.....430

Инга МАЛДУР

Профессиональные достижения – основной элемент развития персонала.....433

Вячеслав БЭТРИНЕСКУРоль местного и центрального публичного управления в
процессе возвращения мигрантов.....435**Ирина ЧОБАНУ**Эффективная мотивация персонала –
важное условие достижения организационного успеха.....439**Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА**Преобразование функции мониторинга и оценки
в процессе обучения в публичных организациях.....442**Марчелина РЭУ**Определяющие черты *leadership*-а в государственном секторе.....445**Лилия КАНЦЫР**Преобразование имиджа библиотеки
путем эффективного общения с пользователями.....447

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - șef secție

Ion AXENTI - secretar responsabil

Vitalie NICA - redactor, designer

Sergiu CARCEA - redactor, designer

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, nr. 100

Tel.: (022) 28-40-78, **fax:** (022) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la „**Garomont**” S. R. L.

Tiraj: **200 ex.**

Hârtie offset.

Preț contractual.