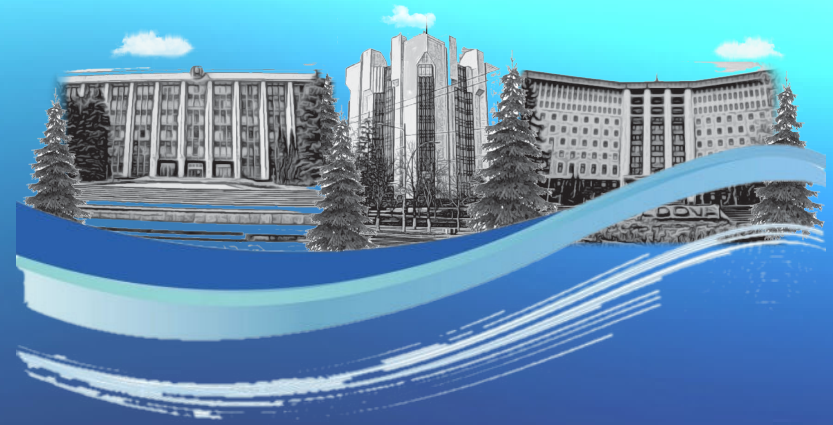




Guvernul Republicii Moldova  
Academia de Administrare Publică

# CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,  
ediția a VIII-a, 25 februarie 2022*



Chișinău, 2022

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR  
CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,  
ediția a VIII-a, 25 februarie 2022*

**Chișinău, 2022**

## **DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII**

„Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, conferință științifico-practică internațională (8 ; 2022 ; Chișinău). Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 8-a, 25 februarie 2022 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Popovici Angela [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (Print-Caro). – 379, [7] p. : fig., tab.

Cerințe de sistem: PDF Reader.

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

ISBN 978-9975-3542-2-6 (PDF).

3(082)=135.1=111=161.1

C 69

## COMITETUL ORGANIZATORIC

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

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

**CAZACU Vitalie** - șef Direcție știință și doctorat, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

**POPOVICI Angela** - șef Catedră științe administrative, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

**MAIEV Andrii** - doctor, Universitatea Agrară de Stat din Odesa, Ucraina

**NOVOTNÁ Veronika** - director al Institutului de Informatică, doctor, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

**TINCU Violeta** - doctor, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică

**DONE Cătălin-Gabriel** - doctorand, Universitatea „Federico II”, Napoli, Italia

**FURCULIȚĂ Tatiana** - doctorandă, Academia de Administrare Publică

**GUREU Oxana** - metodistă, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

## COLEGIUL REDACȚIONAL

**POPOVICI Angela** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative, Academia de Administrare Publică

**GORIUC Silvia** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice, Academia de Administrare Publică

**TOFAN Tatiana** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră economie și management public, Academia de Administrare Publică

**KUSPLYAK Galina** - doctor, conferențiar universitar, Universitatea Națională „Poli-tehnica Odesa”, Ucraina

**TITARENKO Liubovi** - doctor, conferențiar universitar, Universitatea Națională „Poli-tehnica Odesa”, Ucraina

**BOGOS Tatiana** - doctorandă, Academia de Administrare Publică

**BOBOCICĂ Mihai-Ciprian** - doctorand, Universitatea din Craiova, România



## CUVÂNT DE SALUT

Stimați participanți la Conferința tinerilor cercetători,

În numele rectoratului Academiei de Administrare Publică salut participanții la cea de-a opta ediție a Conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”.

Iată că al treilea an consecutiv suntem impuși în situația de a desfășura forul științific al tinerilor în condiții specifice. Cu toate acestea, constatăm un interes sporit pentru conferință din partea studenților doctoranzi și masteranzi din cadrul AAP, ai altor instituții de învățământ superior din republică, precum și din străinătate. Aprecieri în mod deosebit contribuția reprezentanților din Ucraina, România, Israel,

Academia de Administrare Publică acordă tot mai multă atenție dezvoltării procesului de cercetare în rândul celor tineri. Dovadă este și recenta organizare în cadrul instituției a Departamentului știință și doctorat. Știința în general, dar știința administrativă în mod special are nevoie de un suflu nou, de o percepere calitativ nouă în evoluția sa. Acest lucru este de neconceput fără contribuția dumneavoastră, a celor prezenți astăzi aici.

Anume dumneavoastră, cei prezenți în această sală, sunteți cei mai indicați de a oferi un suport științific masiv în realizarea reformei administrativ-teritoriale în Republica Moldova, despre necesitatea căreia se vorbește atâția ani la rând.

Îmi exprim încrederea că relatările din cadrul ședinței plenare, precum și cele din atelierele și sesiunile de lucru consacrate instituțiilor și mecanismelor în reforma administrației publice, probleme actuale și perspective de dezvoltare a administrației publice locale, dimensiuni sociale, economice și de drept vor trezi discuții constructive, vor conduce la soluții practice și vor contribui la eficientizarea procesului de administrare publică per ansamblu.

Vă dorim un dialog inspirat și mult succes în activitatea de cercetare științifică.

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

## NOI ORIZONTURI ÎN ACTIVITATEA DE CERCETARE

Onorată asistență!

Participăm la o manifestație importantă pentru dezvoltarea profesională a tinerilor cercetători. Conferința de astăzi cu genericul Contribuția tinerilor cercetători în dezvoltarea administrației publice, ediția a VIII-a, a devenit o frumoasă tradiție, găzduind atât distinși oaspeți din România, Cehia, Ucraina, Rusia, Kazahstan și alte state, precum și participanți din alte instituții superioare de învățământ din Republica Moldova.

Guvernul Republicii Moldova are angajamentul implementării prevederilor Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, asigurând o administrație publică eficientă și transparentă. În acest context, Academia de Administrare Publică a contribuit semnificativ la dezvoltarea științei administrației, devenind un laborator științific în cadrul căreia cercetările sunt axate pe problemele cu care se confruntă administrația publică și identificarea celor mai optime soluții de remediere a acestora.

Cercetările științifice în domeniul administrației publice sunt diverse, cuprinzând interesante tematici în identificarea problemelor actuale și perspective de dezvoltare a administrației publice pe dimensiunea socială, economică și de drept, dar și fortificarea managementului funcției publice și a resurselor umane în serviciul public, ca condiție esențială în procesul de modernizare a administrației publice. Activitatea de cercetare științifică reprezintă temelia procesului de elaborare a politicilor publice în administrația publică.

Fiind masteranda Academiei de Administrare Publică și, ulterior, doctorandă în cadrul Școlii doctorale și participând la toate edițiile Conferinței tinerilor cercetători, pot afirma cu certitudine că prin inițierea și organizarea prezentei Conferințe, Academia a creat o platformă de consolidare a capacităților pentru cercetare și dezvoltare, precum și de elucidare a rezultatelor investigațiilor efectuate. Fiind una dintre cele mai prestigioase instituții de învățământ superior, cu un personal științifico-didactic profesionist, Academia continuă să îndeplinească rolul de promotor al cercetărilor științifice în modernizarea administrației publice. Profitând de această oportunitate, îmi exprim gratitudinea și mulțumirea conducerii Academiei pentru performanța managerială demonstrată și politicile interne elaborate în vederea punerii în valoare a capacităților studenților, precum și întregului personal științifico-didactic pentru profesionalismul orientat spre formarea cadrelor de înaltă calificare. Felicit comitetul organizatoric și colegiul redacțional pentru efortul depus în organizarea prezentului Forum științific, reușind, ca întotdeauna, să coaguleze și să responsabilizeze comunitatea științifică în vederea dezvoltării științei.

Stimați participanți la Conferință! Stimați tineri cercetători!

Vă urez succes și Vă încurajez să participați activ la diverse reuniuni și conferințe științifice, prin intermediul cărora veți reuși să deschideți noi orizonturi în activitatea de cercetare și valorificare a potențialului de cercetător.

**Ana VARZARI,**  
*auditor principal, Cancelaria de Stat,*  
*doctor în științe administrative*

## SESIUNEA PLENARĂ



# INTERNATIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN THE CONTEXT OF LANGUAGE TRAINING ENHANCING: UKRAINIAN EXPERIENCE

*Andrii MAIEV,  
PhD of Public Administration,  
Senior Lecturer of the Ukrainian and Foreign Languages Department,  
Odesa State Agrarian University*

## SUMMARY

*The article analyzes the current trends within the internationalization of higher education in modern Ukraine. In particular, the possibility for strengthening the students' language skills through participation in international internships and study programs is examined. The crucial motivating factors for involving students in internships abroad are identified; the main existing international programs and conditions of selection are analyzed; the advantages of involving students in them in the context of enhancing motivation and language training in higher education institutions are outlined.*

**Keywords:** *internationalization of higher education, higher education institution, language skills, international study programs, internships abroad.*

The development of higher education in modern Ukraine is closely related to globalization and internationalization trends. The processes of educational integration are considered in the context of the state competitiveness in the new global economy. Among the main advantages of internationalization there are: international quality standards, increasing innovations and access to higher education, expanding and strengthening international cooperation, enhancing academic and student mobility.

The internationalization of higher education lies in the systematic integration of the international component into the national education system. Traditions of internationalization of education have their roots in the XVI-XVII centuries. During this period Ukraine, in terms of cultural development and education level, was in European environment. A lot of Ukrainians were educated in Europe. The first educational institutions in Ukraine, the Ostroh and Kyiv Mohyla Academies were comparable to the leading European universities in Krakow, Prague, Bologna etc... [7].

Today, almost any Ukrainian higher education institution (HEI) develops international contacts with foreign universities of the corresponding profile. The forms of such contacts are diverse: from attracting foreign students to organizing short-term summer schools and exchange visits.

Student mobility is an important component within internationalization of education which can be realized through participation in student exchanges, joint degree programs, international summer/winter schools, conferences, internships, individual grant programs, etc. The development of joint (double) degrees programs provides benchmarking for similar foreign educational programs, implementation of good foreign practices and improving the education quality [9].



A modern university graduate wants to acquire knowledge and practical skills that are relevant not only in their country, but all around the world. So, one of the main tasks of higher education is to train specialists who meet the requirements of the world labor market. This can be achieved only, provided that the English language is mastered at sufficient level. Today it no longer makes sense to prove the need to learn English. There are 400 million native speakers of this language on the planet. English is the official language of many international organizations and one of the languages of communication in more than 50 countries. At the same time, learning English is a difficult and time-consuming process that requires patience, concentration and motivation.

In the context of our study, it is important to analyze the motivation of students of non-linguistic specialties in their interest in learning a foreign language. A survey conducted in the second year of Vinnytsia National Agrarian University (about 100 people were interviewed), revealed the main motives for learning a foreign language by agricultural students. The respondents mentioned among the main motivation factors: a) the ability to communicate freely with native speakers (33%); the prospect for better employment in the homeland (22%) and the prospect for employment abroad (16%). Only 1% of students referred to the compulsory study of the subject at the university as a motivating factor [10].

The educators need to know the motivation of the enrollees who come to the university, and take into account their level of language training. As a rule, the level of foreign language depends on the type of education institution. Persons who have studied in specialized schools, gymnasiums, lyceums, attended courses or studied a foreign language additionally will have better competencies than students of general secondary education. It is expected that after entering the high school the motivation will increase, but, in practice, University lecturers have to solve the psychological problems of a large number of students related with reluctance to learn a foreign language [8].

International cooperation opportunities, namely the prospects of applying the knowledge gained in practical classes while participating in international projects and programs can help the educators. Such an experience is useful and interesting for youth, so it can significantly strengthen the inner motivation of the students.

An international internship is a great way to gain valuable experience of study or work abroad without considerable investment. At the same time, participants of such programs improve their knowledge of foreign languages even for a short period of time and get acquainted with intercultural communication.

The first and most serious option is to participate in a double degree program. In Europe, the idea of joint (double) degrees has been actively discussed since the 1980s. It was caused by the need for mutual recognition of European universities diplomas for employment in a complex and rapidly changing European labor market. Joint (double) degrees are powerful tools to improve the quality and mutual recognition of qualifications, attract talents, deepen partnerships, and promote international experience, intercultural competence and employment of graduates [4, p. 62].

Double diplomas are joint programs of Ukrainian and foreign HEI, allowing Ukrainian students to study in Europe and receive European diplomas. A prerequisite for participation in such a program is the bilateral agreement with a foreign university as well as mutual coordination of curricula. The double degree program assumes that the student studies at two universities at the same time, subject to mutual recognizing of the received credits by the partners.

The working language is English or another foreign language (if provided by the agreement). Upon successful completion of a bachelor's program, for example, a student recei-

ves two diplomas: the one of the Ukrainian university in the chosen specialty; and a foreign university diploma in the specialty offered by the international cooperation program. Participation in such a program provides significant competitive advantages in the labor market not only in Ukraine but also in the European Union. However, the requirements for the academic performance of candidates and their level of foreign language proficiency are very high. Therefore, even in large universities, the number of such programs participants is relatively small.

Participation in the competitive selection for an internship within the educational program of the European Union Erasmus + is prestigious and serious challenge as well. The Bologna process and gradual integration of Ukraine into the European educational space have made the opportunities of this program popular and demanded.

Erasmus + provides grants for a wide range of actions and activities in the fields of education, training, youth and sport. The programme gives opportunities to students, trainees, staff and volunteers to spend a period abroad to increase their skills and employability [3].

The EU's Erasmus program is one of the most successful mobility programs, with the ambitious goal of helping 10% of European students receive financial support for studying abroad. The experience of studying abroad is important for students. First, mobility influences personal development, provides flexibility, expands knowledge about culture, helps students to adapt to multicultural environment. Second, mobility helps to learn the language and improve employment opportunities [2, p. 126].

Students may be interested primarily in KA 1 the possibilities: Learning mobility – International Credit Mobility Action. Students can go abroad for 3 to 12 months (including a complementary traineeship period, if planned). The participants are offered grants for studying or being trained abroad totalling up to 12 months maximum per each cycle of study. The grant (coverage of accommodation, travel, insurance, visa, etc.) amounts to 800-850-900 EUR per month (depending on the country of residence) [3].

One more opportunity is the Fulbright Program – the oldest and most prestigious international program for exchange of scholars and students funded by the United States government. Today it supports academic exchanges with 155 countries of the world. Since the inception of the Fulbright Program in Ukraine, nearly 1100 Ukrainian scholars, students, and professionals have traveled to the United States for research or study in U.S. institutions of higher education. During the same period, more than 750 U.S. scholars, students, and professionals have participated in the Fulbright Program in Ukraine as university lecturers, researchers, and consultants [5].

Students may be offered 1-2 years study at American universities to earn a master's degree. The competition is open to senior students and University graduates. The applicants must have at least a bachelor's degree by the time of scholarship award. Requirements for the candidates, including language skills, are very high. However, to participate in the selection under this program, it is not necessary to have the relevant international agreements for the university where the candidate is studying.

For 14 years, Ukraine has been actively involved in the programs of the German Academic Exchange Service (DAAD), one of the world's largest educational organizations, which provides mobility for students, graduate students and teachers.

DAAD provides financial assistance by offering scholarships to talented students who dream of studying in Germany. Today there are about 19 active scholarships. Funding can be short-term, such as a group travel scholarship for students to Germany – Studienreisen. It lasts from 7 to 12 days and is aimed at establishing and maintaining contacts between German and foreign universities and deepening professional knowledge. DAAD also has

a program „Summer courses in Germany for international students and graduates”, which lasts at least 18 days. Participation in this program will help to improve knowledge of German (general and professional) and country studies [6].

If the student's level of foreign language proficiency does not yet correspond to at least B1 level, you can try your hand at short-term exchange programs and study visits. It will also be useful for improving language skills, as these activities usually involve constant presence in the language environment and daily interactive work. Participation in such a program is possible through bilateral cooperation between universities.

The key role in organizing a study visit is played by the international office, or enthusiastic teachers, who are ready to coordinate all organizational issues with foreign partners and conduct a selection of candidates. A significant advantage is relatively low cost of the program, which mostly covers travel expenses. It can also be reduced or reimbursed through funding from donor organizations or arrangements with international partners.

Another opportunity to gain practical foreign language skills is to take part in language schools abroad. Participation in such a program does not require cooperation between Ukrainian and foreign universities. Numerous offers are available in the market today. The language school program usually includes classes in the morning and additional opportunities for language practice with native speakers in the afternoon. A considerable disadvantage of such a program is its cost. In the case of the United Kingdom, participation in a three-week program can range from £ 2,500 to £ 3,000. The cost includes:

- English language course
- Family accommodation or/and bed and breakfast
- Organization of internship [1].

The students, who cannot afford to attend a language school in English-speaking countries, should pay attention to the Work and Travel USA program. This program is supported by the United States Department of State and has long been known in Ukraine. Work and Travel USA is a student-oriented educational project launched in 1969. Duration of Work and Travel USA program is 3-4 months.

A student of any specialty aged 18 and over can participate in the program. It is desirable to know English at a level sufficient for communication and understanding. The program does not provide a separate language component, but a long stay in an English-speaking environment provides a good opportunity to improve your English. The language requirements for candidates are not very high, but for some vacancies they may be higher. The cost of the program is considerable and can range from 1,500 to 2,500 US dollars. However, the ability to work legally allows you to recoup a significant part of the money spent. The program is in demand among Ukrainian students; however, university management does not always support them. This is primarily due to the presence on the market of some unscrupulous actors offering participation in the program, but not always fulfilling their obligations. It is logical that HEIs do not want to share responsibility for such actions. That is why students, as a rule, have to deal directly with intermediary firms, which look for vacancies and take on the whole range of services.

The above list is not exhaustive. There are many other opportunities to get an internship abroad. Among them: volunteer work, international projects, many programs that involve living abroad in families and permanent language practice, etc. Participation in such programs not only improves the level of foreign language proficiency, but is also useful in the context of gaining intercultural communication experience, broadening horizons and acquiring necessary professional skills.

## REFERENCES

1. Atlas. Osvita za kordonom. Stazhuvannia v Anhlii. <https://atlasedu.com.ua/ua/programmy/stazhirovki/stazhirovka-angliya/>
2. Debych M. Teoretychni zasady internatsionalizatsii vyshchoi osvity: mizhnarodnyi dosvid: Monography, Nizhyn, 2019, 408 p.
3. Erasmus+ Programme of the European Union. National Office. Official web-site. <https://erasmusplus.org.ua/en/erasmus/about-programme.html>
4. Internatsionalizatsiia vyshchoi osvity v Ukraini: metodychni rekomendatsii. Horbunova L., Debych M., Zinchenko V., Sikorska I., Stepanenko I., Shypko O. / Edited by Stepanenko I. Kyiv: Institute of Higher Education of the NAES of Ukraine, 2016, 158 p.
5. Fulbright Program in Ukraine. Institute of International Education. Kyiv Office. <https://fulbright.org.ua/en/>
6. Karas O. Yanovets A. Mizhnarodna osvitnia prohrama DAAD yak instrument internatsionalizatsii profesiinoi osvity. Thesis of I International Scientific and Practical Conference Internationalization of Education: Enhancing Values and Quality, 2019. [https://lutsk-ntu.com.ua/sites/default/files/zb.tez.kon\\_ferenciya\\_2019.pdf](https://lutsk-ntu.com.ua/sites/default/files/zb.tez.kon_ferenciya_2019.pdf)
7. Likhachov V., Dobrovolska L., Liakhovska T., Taranovska O., Makarov O. Internatsionalizatsiia vyshchoi osvity v umovakh siohodennoi Ukrainy. <https://cyberleninka.ru/article/n/internatsionalizatsiya-vischoyi-osviti-v-umovah-sogodennoyi-ukrayini/viewer>
8. Melnyk O., Ozarko I. Faktory uspishnoho vyvchennia anhliiskoi movy studentamy nemovnykh spetsialnostei u zakladakh vyshchoi tekhnichnoi osvity.
9. National Agency for Higher Education Quality Assurance. Official web-site. <https://naqa.gov.ua/2020/04/про-інтернаціоналізацію/>
10. Tymoshchiuk N. Pidvyshchennia motyvatsii do vyvchennia inozemnoi movy studentamy nemovnykh (ahrarykh) zakladiv vyshchoi osvity. <https://ps.journal.kspu.edu/index.php/ps/article/view/4247/3744>

# PLANIFICAREA URBANĂ ȘI TERITORIALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Nistor GROZAVU,**  
*conferențiar universitar, doctor,*  
*Academia de Administrare Publică, prorector*

## RÉSUMÉ

*L'article examine la procédure actuelle d'urbanisme en République de Moldova, et la creation de plans d'urbanisme généraux pour les localités. Les problèmes d'élaboration des documents d'urbanisme, les dysfonctionnements et les problèmes qui apparaissent lors de l'élaboration sont étudiés. Suite à l'analyse, des variantes sont proposées pour réduire les coûts et les délais d'élaboration des documents d'urbanisme et pour simplifier les procédures d'élaboration.*

**Mots clés:** *Plans d'Aménagement du Territoire, Plans d'Urbanisme, Documentation d'Urbanisme*

Dezvoltarea așezărilor umane în Republica Moldova este realizată în baza Planurilor Urbanistice Generale (PUG), premisele fundamentale ale cărora sunt:

- Reașezarea localităților în vatra lor firească;
- Elaborarea și aprobarea unor programe de dezvoltare propuse de colectivitățile locale;
- Respectarea dreptului de proprietate a individului în corelare cu interesul public din localitate.

Principalele obiective ale Planurilor Urbanistice Generale constau în:

- Dezvoltarea social-economică echilibrată a întregii localități;
- Ameliorarea calității vieții cetățenilor;
- Gestionarea responsabilă a resurselor naturale și protecția mediului;
- Utilizarea rațională a teritoriului localității, etc.

Planurile Urbanistice Generale ale localităților pot fi elaborate și independent de teritoriile vecine, fără a se ține cont de extravilan, dar corect, conform legislației în vigoare, acestea trebuie să fie elaborate în baza planurilor de amenajare a teritoriului (local, rațional, zonal, etc.) [1].

Amenajarea teritoriului reprezintă expresia spațială a politicilor economice, sociale, culturale și ecologice, necesare pentru dezvoltarea durabilă și echilibrată a unui teritoriu concret (național, zonal sau regional, al unui raion, municipiu, oraș, comună sau sat). Soluțiile de amenajare / organizare a teritoriului se realizează în baza unor Planuri de Amenajare a Teritoriului (PAT).

Importanța planurilor de amenajare a teritoriului constă în faptul că acestea vin să contribuie la o mai bună organizare a teritoriului, având în centrul atenției «omul», în scopul de ai oferi cadrul necesar afirmării personalității într-un mediu organizat la scară umană.

Planurile de amenajare a teritoriului trebuie să conducă la participarea activă în procesele de planificare urbană a populației, trebuie să asigure coordonarea diferitor politici sectoriale și integrarea lor într-un tot unitar, trebuie să țină cont de condițiile locale și de interesele generale, trebuie să țină cont de tendințele și dezvoltarea în viitor a fenomenelor și intervențiilor economice, sociale, culturale, ecologice și spațiale.

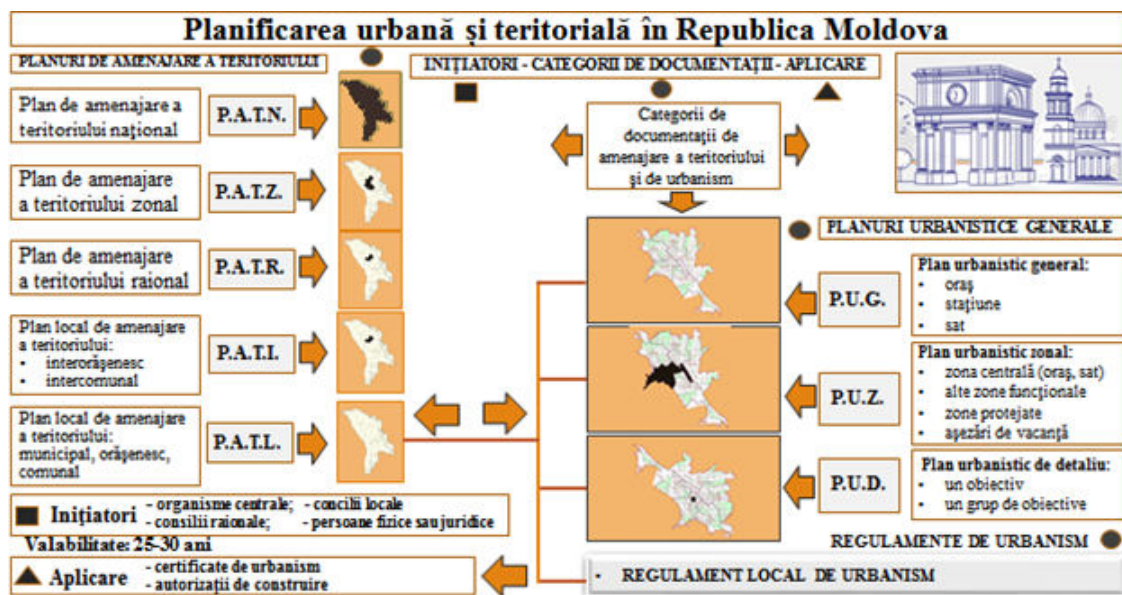


În aceste condiții, planificarea urbană și teritorială în Republica Moldova se realizează conform schemei prezentate în fig.1, având în vedere că planificarea detaliată sau modificarea unor prevederi din PUG a unui teritoriu distinct dintr-o localitate se face în baza Planurilor Urbanistice Zonale (PUZ), iar amplasarea unor construcții noi într-un sit existent (fără modificarea prevederilor din PUG sau PUZ) se face în baza Planurilor Urbanistice de Detaliu (PUD) [1, 3, 4]. PUZ se folosesc și pentru planificarea diferitor așezări umane fără statut de localitate (de exemplu, întovărașirile pomicole), sau pentru realizarea unor construcții în localități fără PUG.

Trebuie de menționat că PUG și PUZ trebuie să fie însoțite de Regulamente locale de urbanism, în care prin coduri urbanistice se reglementează orice activitate de planificare urbană în localități, iar PUD trebuie să fie îndeplinite în conformitate cu prevederile din aceste regulamente [3, 4].

Regulamentele locale de urbanism explică și detaliază Planurile Urbanistice Generale sub forma unor prescripții (permisiuni și restricții) la nivel de localitate sau zonă funcțională, în vederea aplicării PUG.

**Fig.1. Schema planificării urbane și teritoriale în Republica Moldova.**



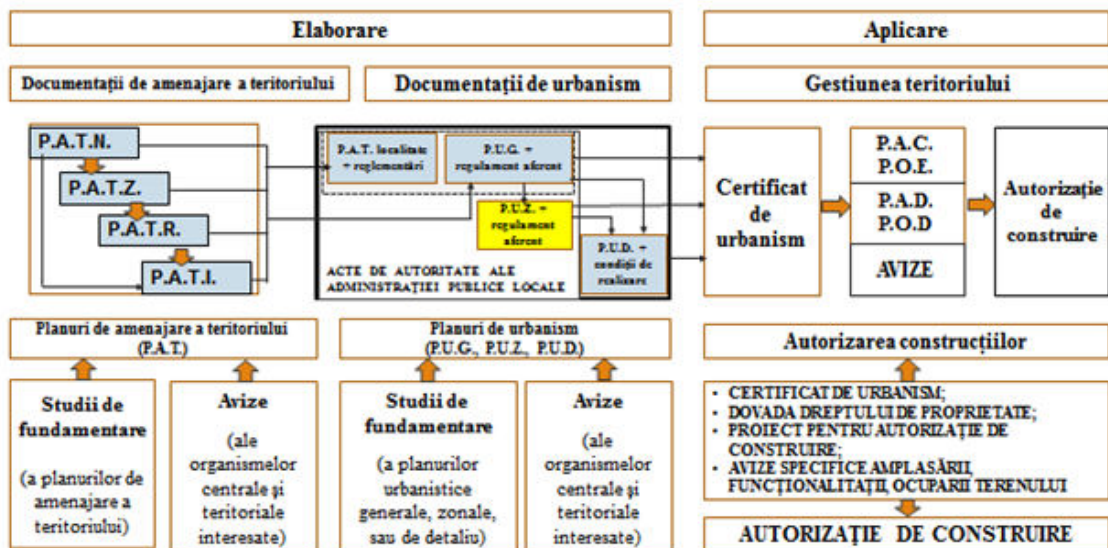
Totodată trebuie asigurată continuitatea procesului de planificare urbană, de la elaborarea documentației de amenajare a teritoriului și de urbanism până la aplicarea practică a acestora (fig. 2).

În esență, orice construcție nouă trebuie să fie executată în conformitate cu prevederile din PUG și regulamentele aferente acestora [2].

Însă în realitate situația este cu mult mai complicată, atât datorită faptului că marea majoritate a localităților din Republica Moldova nu dispun de PUG actualizate, cât și structurii diferite a acestora, inclusiv numărul real de locuitori din localitate (fig.3). În consecință (conform datelor din arhivele INCP Urbanproiect și IMP Chișinăuproiect), doar orașele Chișinău și Bălți, cât și 21 centre raionale și cel mult 5 % din localitățile rurale dispun de PUG și regulamente aferente valabile la momentul actual.

Motivele lipsei PUG pentru localitățile din Republica Moldova sunt multiple, dar pot fi evidențiate 2 principale:

Fig.2. Continuitatea procesului de planificare urbană.



**P.A.C. – proiect de autorizare a construcției; P.O.E. – proiect de organizare a lucrărilor de construcție;**

**P.A.D. - proiect de autorizare a lucrărilor de desființare; P.O.D. – proiect de organizare a lucrărilor de desființare.**

- Lipsa resurselor financiare în bugetele localităților pentru astfel gen de documentații și activități;

- Lipsa documentațiilor de amenajare a teritoriului raionului (PATR) din componența căruia face parte localitatea, dar și lipsa Planului Național de Amenajare a Teritoriului (PATN) și altele.

Fig.3. Localitățile din Republica Moldova după numărul de locuitori [5]

Chișinău >500 mii loc.

Orașe mari		
nr.crt.	Oraș	locuitori
1	Bălți	>100 mii
2	Tiraspol	>100 mii
3	Tighina	<100 mii

Orașe mici		
nr. crt.	Orașe	Număr orașe
1	10 – 20 mii loc.	22
2	< 10 mii loc.	33
TOTAL		55

Orașe de mărime mijlocie		
nr.crt.	Oraș	locuitori
1	Râbnîța	53 mii
2	Ungheni	30 mii
3	Cahul	30 mii
4	Soroca	22 mii
5	Orhei	21 mii
6	Comrat	20 mii
7	Dubăsari	20 mii

21 orașe, centre raionale dispun de Planuri Urbanistice Generale (65%)

Localități rurale		
nr.crt.	Sate cu număr de locuitori	Număr
1	> 5000 loc.	46
2	3000 – 5000 loc.	126
3	1000 – 3000 loc.	574
4	< 1000 loc.	≈ 800
	< 10 locuitori	12
	< 50 locuitori	55
	Primării rurale	842

Doar maximum 5% din numărul total de localități rurale dispun de Planuri Urbanistice Generale

Motivul principal – lipsa resurselor financiare

Problema resurselor financiare poate fi depășită prin diferite metode, cum ar fi accesarea unor granturi, credite, implicarea agenților economici și a populației, alte soluții financiare.

De asemenea este necesară o analiză minuțioasă a structurii și mărimii localităților, în special a celor rurale, pentru a crea o imagine clară a tipului de documentație urbanistică adecvată pentru fiecare localitate. În unele cazuri este clar, că cel puțin în viitorul apropiat o localitate mică nu își va extinde intravilanul, nu va avea nevoie de un PUG prin care să fie propuse careva intervenții urbanistice radicale (modificarea tramei stradale, modificarea hotarelor intravilanului sau apariția unor noi zone funcționale), dar totodată pentru buna funcționare, pentru existența unor posibilități de construire a unor clădiri noi în locul celor existente este necesar un Regulament local de urbanism nou sau alt gen de documentații urbanistice.

Pentru depășirea acestor situații, dar și pentru precizarea tipului de documentații urbanistice necesare pentru dezvoltare localităților se propun un șir de modificări, care ar simplifica și concretiza procesul de planificare urbană în Republica Moldova:

1. Pentru simplificarea procedurilor de elaborare a documentațiilor de urbanism (Planurile Urbanistice Generală) este oportun să fie elaborate Planuri de Amenajare a Teritoriului pentru fiecare raion / municipiu, în care să fie examinate perspectivele de dezvoltare a fiecărei localități din subordine;

2. Până la elaborarea și aprobarea Planului de Amenajare a Teritoriului Național (PATN), în calitate de sistem de referință teritorială poate fi folosită legătura (drumul de acces) cu capitala Republicii și accesibilitatea la coridoarele economice din Republica Moldova;

3. În Planurile de Amenajare a Teritoriului raionului/municipiului trebuie să fie expres prevăzut pentru care localități este necesară elaborarea unui Plan Urbanistic General (PUG) în volum complet cu Regulament local de urbanism (RLU), pentru care localități este suficient numai RLU, sau care compartimente ale PUG sunt obligatorii și care pot lipsi sau nu trebuie modificate;

4. Structura PUG pentru localitățile rurale trebuie să fie concretizată reieșind din scopul și obiectivele acestor acțiuni, reieșind din mărimea localității după numărul de locuitori, reieșind din necesitatea modificării hotarului intravilanului și altor factori care determină perspectivele de dezvoltare;

5. Pentru localitățile rurale cu un număr mic de locuitori (de exemplu, până la 500 locuitori) și care fac parte din componența unei comune sau oraș este suficientă elaborarea și aprobarea de către consiliul local al unui Plan Urbanistic Zonal (PUZ);

6. Pentru orașele foarte mari, mari și de mărime mijlocie, cât și pentru centrele raionale mai mici (cu un număr de locuitori începând de la 20 mii) trebuie păstrată structura actuală a PUG cu elaborare în două etape, deoarece acestea deservesc un teritoriu destul de vast, în special cu obiective de servire periodică;

7. PUG pentru orașele mici trebuie elaborate în volum complet, fiind însoțite de RLU într-o singură etapă.

Acceptarea acestor măsuri va aduce la reducerea costurilor pentru elaborarea documentațiilor de urbanism, la reducerea termenelor de elaborare a acestora și în consecință numărul de localități ce dispun de PUG sau PUZ va crește substanțial.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.835 din 17.05.96 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, Monitorul Oficial nr. 1-2 din 02.01 1997.
2. Legea nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, Monitorul Oficial nr. 155-158/549 din 03.09.2010.
3. Normativ în construcții. CM B.01.04:2018 Instrucțiuni privind conținutul, prin-



ciunile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, Chișinău, 2018.

4. Normativ în construcții. NCM B.01.05:2019 Urbanism. Sistemizarea și amenajarea localităților urbane și rurale, Chișinău, 2019.

5. <http://localitati.casata.md/index.php?action=viewtopuppoplocalitat>

# REFORMING THE INTELLIGENCE PUBLIC MANAGEMENT: A BRIEF PROPOSAL FOR REORGANISING THE INTELLIGENCE NATIONAL COMMUNITY'S MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Cătălin-Gabriel DONE,*

*PhD Student University of Naples" Federico II", Naples, Italy,  
Vice-President of Experts for Security and Global Affairs Association, Romania*

## SUMMARY

*Intelligence resource management is highly relevant in the process of strengthening the administrative capacity of a state, as well as in the process of Europeanization. The field of national security and defence is a part of the survival of a state in the anarchic international complex. That is why the transition of power following the collapse of the USSR has left its mark on the national intelligence community of the Republic of Moldova. This article aims to provide, from a critical-ideological perspective, an analysis of the management structures of the Intelligence Community of Moldova. It will also highlight the main binding recommendations for deepening the process of Europeanization of the central administration in this area.*

**Keywords:** *intelligence, reform, public administration, managerial sustainability, decision-makers.*

**Introduction.** The management of intelligence resources and the adoption of structural reforms to ensure the performance of the National Security Community (NSC) has acquired significant importance in the study of International Relations and public administration. In a democratic state, the national security and defence structure is part of the parliamentary institutional control process. The political decision-makers are responsible for evaluating the NSC activity implementing programs and policies to ensure the proper functioning of the state.

The transition to Europeanization involves adopting and institutionalising democratic intervention mechanisms that clarify specific security and defence work. Thus, the authors are of the opinion that the evaluation of public policies and institutions becomes indispensable in the process of public accountability [8], [1], [5]. The Republic of Moldova has come a long way in democratisation and Europeanization, registering both progress and regression in implementing measures to ensure the public accountability of the NSC. In this context, the continuous development of the organisational culture remains a strategic objective throughout the European course of the country, and institutional stability and predictability are essential.

In the following, we will discuss, from a critical-ideological perspective, the institutional management model of the NSC in the Republic of Moldova and the organisational behaviour of intelligence institutions, focusing on how stakeholders (mainly political ones) can influence the governmental action and the public accountability of these institutions.

**Lack of evaluation and institutional transparency – a systemic approach.** The National Security Community consists of the combat structures of the intelligence services,

the Ministry of Interior and the Ministry of Defense, their role being to ensure a climate of stability and social security and the defence of the state's constitutional order. Although there is no unanimous view of intelligence, this activity can be defined as the act of collecting and analysing information from a multidimensional environment to ensure national security. Recently, studies on NSC have been based on the concept of jointness, „which is characterised by a networked structure, or multiple connections among various entities” [6, p. 5]. Therefore, it is imperative to understand the procedures for carrying out the management of the NSC structure and the methods for carrying out public accountability in the field of national security.

From the point of view of critical-ideological theory, any public intervention in the sphere of administration and government is strongly influenced by the political character of the state [7, p. 41], [9]. This is why in-depth studies are needed to evaluate the NSC activity (highlighting the synopses of the system) and a dual bottom-top – top-bottom approach through which to ensure the national need for security. Thus, the NSC units establish an internal evaluation of the managerial action and intervention plans, while the role of the policymaker is to ensure compliance with national standards on security and defence. At the same time, this model presupposes the existence of a representation grid of intervention and evaluation based on two axis:

- Vertical axis - evaluation of the internal management capacity of NSC units;
- Horizontal axis - evaluation of the performance of NSC units.

In order to understand the environment of the NSC activity, we must understand that the combat structures are bodies of action of the state through which the central administration ensures adequate measures of intelligence and counterintelligence. All NSC structures are unitary and centralised bodies.

The following combat structures within the NSC carry out their activity on the territory of the Republic of Moldova:

- o Intelligence and Security Service (SIS), the national agency specialising in intelligence and counterintelligence activities;
- o Ministry of National Defense, through the Ministry's specialised structures, has attributions in ensuring the security and defence of the state territory.

These are based on the legislator's regulatory framework, the institutional and cultural design being another huge challenge to ensure a transparent and fair assessment.

According to Farson [3], integrated and strengthened mechanisms for monitoring and evaluating the work of the NSC are needed, especially in specific conditions of transition to democratisation. As in the Republic of Moldova, the political regime has not had a constant since the proclamation of independence, and until now [2], the potential for evaluation and organisational design in the field of darkness has suffered.

The political culture in the Republic of Moldova is based on exercising power in a discretionary manner. The events of the last ten years prove that every political actor (Government, Parliament and President) wanted to have control over the security and internal protection units.

The harmonisation of the administrative position concerning the exercise of control over the NSC has always depended on how the legislature and the executive cooperate to ensure the strength of the supervisory bodies. However, it should be noted that in this process, the central public authorities need to strengthen your evaluation capacity, understand the need for evaluation, and ensure the institutional governance of the act of protection and security.

A clear distinction must be made between the need for evaluation and the evaluation itself from the outset. Unfortunately, in recent years, it has shown us that the approach

to responsibility for the control and supervision of NSC units has involved more political strife between different parliamentary factions and between the legislature and the President.

Therefore, to ensure functional management of the national security system, it is necessary to implement structural reforms that allow the functionality of the check and balance system between the institutions and the branches of power in the state.

It is not enough for the synthetic mimicry of the evaluation process to be transposed into the evaluation activity, but there must be an explicit assumption of control and supervision. Activities in national security and defense require a high degree of knowledge and openness to the citizen, the latter representing the net beneficiary of the NSC activity. There must be a relationship of trust and cooperation between the central public administration institutions and the citizen (each social actor, thus contributing to the inoculation of a democratic culture of evaluation).

Unfortunately, too little information reaches the citizen, and the partnership between the state and the citizen is devoid of substance and logic. In this sense, it is understandable that the citizens lose confidence in government institutions and law enforcement [4].

**A reform proposal in the current context.** As a state in the process of Europeanization, the Republic of Moldova must adopt a series of measures necessary to implement control and surveillance mechanisms over the national security community. This is all the more important as the state has undertaken to implement strategies to increase the degree of transparency of public administration.

Starting from this perspective, we can see the following steps in the elaboration of a new agenda regarding the management of security structures:

- Increasing the professionalism of the evaluating agent in the context of strengthening the management culture of information structures;
- Restricting political partisanship in the evaluation and monitoring process - this will reduce the degree of political dependence of the NSC, increasing the degree of trust of the net beneficiary in the services provided;
- Supervising by the legislator in a transparent manner that gives quality and accuracy to the assessment act;
- Designing a new legal and institutional framework for ensuring public management over the NSC by transforming external actors such as civil society, media, etc. into partners in the evaluation process;
- Extensive public debate on the activity of NSCs and the adoption of coercive measures on the component units when their actions deviate from the normative framework.

**Conclusions.** Captive of the transition and reform process, the Republic of Moldova must implement structural reforms that will allow the mass depoliticisation of the National Security Community. This would allow the central public administration to strengthen its analytical capacity in providing predictable public policies while exercising democratic control over subordinate institutions would be achieved within an optimal regulatory framework.

The central public administration must firmly assume the responsibilities of control and supervision of the NSC, actively securing the management of all intelligence institutions.

Moreover, limiting abuse is mandatory, and professionalising intelligence evaluation agents can only do this. Whether we are talking about the government or the parliament, they must ensure the correctness of the evaluation process of the intelligence management and the transparency of the process itself.

## REFERENCES

1. Bolland, John M., and Kathleen A. Bolland. Program Evaluation and Policy Analysis: Toward a New Synthesis'. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 6, no. 4 (1984): 333–40. <https://doi.org/10.2307/1163973>.
2. Enicov, Vadim. Autoritățile Publice Supreme În Domeniul Asigurării Securității Naționale - Atribuții Și Conlucrare. In *Securitatea Națională: Note Analitice/Propuneri de Politici Publice/Monitorizare*, 2–5. Chișinău: Institutul de Politici Publice, 2020.
3. Farson, Stuart. Înființarea Unor Sisteme Eficace de Supraveghere a Serviciilor de Informații'. In *Supravegherea Serviciilor de Informații. Set de Instrumente*, edited by Hans Born and Aidan Wills, 31–60. Geneva: DCAF, 2012.
4. Institutul de Politici Publice. 'Barometrul Opiniei Publice', 2021. <http://bop.ipp.md/>.
5. bMajor, David C., and Sirkku Juhola. Evaluation of Projects and Programs'. In *Climate Change Adaptation in Coastal Cities*, 105–26. A Guidebook for Citizens, Public Officials and Planners. Helsinki University Press, 2021. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1qp9hcs.12>.
6. Michael, Kobi, David Siman-Tov, and Oren Yoeli. Jointness in Intelligence Organizations: Theory Put into Practice. *Cyber, Intelligence, and Security* 1, no. 1 (2017): 5–30.
7. Stăvaru, Ana-Maria. Evaluarea - o Disciplină Sau o Transdisciplină'. In *Întărirea Capacității Administrative. Dezvoltarea Sistemului Național de Evaluare a Intervențiilor Publice În România: Design Organizațional, Cultură Și Capacitate de Evaluare*, 25–60. Bucharest: Tritonic, 2015.
8. Toderaș, Nicolae. Evaluarea - Instituționalizare Și Cultură Organizațională. In *Evaluarea Programelor Și Politicilor În România: Impact, Răspundere Publică Și Cultură Organizațională*, edited by Nicolae Toderaș and Ana-Maria Stăvaru, 13–54. Bucharest: Tritonic, 2017.
9. Weiss, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2nd ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1998.

# INCLUZIUNEA PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI – UN IMPERATIV AL POLITICILOR SOCIALE

**Vasile CUȘCA,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*  
*Secretar de Stat Ministerul Muncii și Protecției Sociale*

## SUMMARY

*In this article, we are going to present the evolution of the concepts of: „disability”, „person with disabilities”, „social inclusion” which are very important in the context of transformations of the national social policy for persons with disabilities based on human-rights based approach and international standards. Within the article, the medical, social and human rights based approach disability models have been described. The progress of legal framework development related to social inclusion in compliance with Convention on the Rights of the Persons with Disabilities is presented as well.*

**Keywords:** *disability, person with disabilities, social inclusion, national social policy, human rights.*

Conceptul de dizabilitate a evoluat pe parcursul istoriei atât ca conținut, cât și ca formă de exprimare. În diferite perioade de dezvoltare pentru identificarea persoanelor ce sufereau de afecțiuni fizice, senzoriale sau mentale, a fost folosită cea mai diversă terminologie: infirmitate, invaliditate, handicap, deficiență. Această terminologie a evoluat odată cu evoluția conceptului de drepturi fundamentale ale omului și respectiv, a fost puternic influențat de acesta.

Până la schimbările calitative la nivelul drepturilor fundamentale ale omului se folosea conceptul de „persoane cu infirmitate” care trata persona cu dizabilități ca pe o deviere de la normalitate, caracterizată de neputința de a acționa în toate sau doar în unele domenii ale vieții comunității din care fac parte. Ulterior, s-a instituit termenul de „handicap” pentru a individualiza categoria persoanelor cu dizabilități. Însuși termenul de „handicap” este unul discriminatoriu, de aceea căutarea unei definiții pentru persoanele handicapate care să fie în același timp riguroasă și nonstigmatizantă a constituit obiectul preocupărilor unui număr mare de cercetători.

Termenul „handicap” care își are originea în limba engleză, incluzând orice tip de încercare în care inegalitățile sunt în mod artificial nivelate, prin impunerea unui dezavantaj concurenților superiori. Prin urmare, la originea sa, noțiunea de „handicap” a aparținut limbajului comun, unde, desemnând evidențele cotidiene, avea un sens suficient de exact doar în ultimele decenii (după anii '50) și a pătruns în terminologia legislativă și administrativă. Până atunci, termenul utilizat pe scară largă pentru desemnarea unei persoane cu deficiență era cel de „infirm”, iar starea respectivă era considerată „infirmitate”. Ulterior, s-au înregistrat numeroase demersuri de precizare a conținutului și sferei conceptului, însă, deși poate părea frapant, încă nu există o definiție exactă, o accepțiune clară a acestuia. De aici rezultă o serie de implicații în identificarea riguroasă a populației cu handicap [4, p. 351].

În accepțiunea tradițională, sfera noțiunii de „persoană handicapată” era sinonimă celei de „infirm”, cuprinzând pe cei care, din cauza unor deficiențe senzoriale, motorii sau intelectuale, dispuneau în mod permanent ori de durată de posibilități inferioare de a acționa,



comparativ cu cele ale populației numite „normale”. Prin urmare, se opera cu conceptele de „normalitate” și „diferență”. În spiritul acestei conceptualizări tradiționale, imaginea persoanelor handicapate tinde a fi dominată de aspectele legate de neputință (absența puterii fizice, psihice, economice, profesionale, relaționale, civice etc.) și în această penumbră se produce o totalizare care tinde să discrediteze, să prejudicieze orice individ cu o anumită deficiență [4, p. 351].

Doar în secolul XX după cel de al Doilea Război Mondial s-a început o nouă epocă în dezvoltare a omenirii. Se instituie o nouă ordine de interacțiune între individ și stat. Principiul respectării drepturilor și libertăților fiecărei ființe omenești, indiferent de faptul dacă acestea prezintă unele caracteristici individuale, a fost proclamat ca principiu imperativ și ca obligație principală a statului [9, p. 27].

Schimbarea atitudinii societății civile față de persoanele cu dizabilități s-a reflectat concomitent în schimbarea a ceea ce înseamnă „dizabilitate” și „persoană cu dizabilități”. O influență deosebită la formarea acestor înțelesuri au avut-o modelele de abordare a dizabilității, care au evoluat odată cu consolidarea mișcărilor în domeniul drepturilor omului. Modelele de abordare a dizabilității reflectă, în mare parte atitudinea societății față de dizabilitate.

Analiza literaturii de specialitate în scopul studierii istoricului definirii conceptului de dizabilitate a avut la bază teoria stigmatizării (E. Goffman), teoria discriminării (E. Durkheim), teoria rolurilor sociale valorizante (W. Wolfensberger), care constituie fundamentul teoretico-științific în conceptualizarea dizabilității și determinarea modelului de abordare bazat pe argumente științifice și impact la nivel practic. Astfel, E. Goffman și W. Wolfensberger consideră că dizabilitatea apare la o persoană atunci când aceasta nu are posibilitatea de a avea un ritm normal al zilei, intimitate, activități și responsabilități mutuale, un ritm normal al săptămânii, o casă în care să locuiască, o școală, un loc de muncă, timp de recreere cu interacțiune socială, obiceiuri de familie și ale comunității. Lipsa de posibilități egale determină anormalitatea, iar aceasta din urmă duce la discreditarea persoanei cauzată de dizabilitate [2].

Din punct de vedere istoric, dizabilitatea a constituit un subiect cercetat sub toate aspectele de expertii Organizației Mondiale a Sănătății, care aveau la bază modelul de abordare medicală al conceptului. În acest sens, Stabo J.D. în lucrarea „Improving the social security disability decision process” a cercetat dizabilitatea din perspectiva bolii, traumei sau a disfuncțiilor organismului uman și a elaborat o listă de boli sau deficiențe, în baza căreia o persoană era sau nu calificată a fi cu dizabilități. Cercetătorul susține ideea că dizabilitatea constituie un subiect al cercetărilor din domeniul medical, din acest considerent tratamentul și măsurile de reabilitare și recuperare constituie recomandări unice în îmbunătățirea situației persoanelor cu dizabilități [6, p. 290].

Modelul medical de abordare a dizabilității a fost foarte adânc infiltrat în toate țările, însă începând cu anii '70 acest model este dur criticat de cercetători, deoarece este considerat un model individual de abordare, care contribuie sistematic la excluderea persoanelor cu dizabilități din viața societății. Modelul medical de abordare a dizabilității a fost interpretat prin prisma carității, în mai multe țări fiind foarte des răspândit și un model caritabil de abordare a dizabilității, inclusiv în Republica Moldova, până la ratificarea în anul 2010 a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități și ajustării cadrului normativ la Convenția menționată și la standardele internaționale în domeniu. Urmare a intrării în vigoare a Convenției, dizabilitatea este privită din perspectiva socială și a drepturilor omului - model de abordare a dizabilității bazat pe drepturi.

Dizabilitatea este parte a condiției umane. Fiecare epocă s-a confruntat cu chestiuni

nea morală și politică legată de cum ar fi mai bine să includă și să sprijine persoanele cu dizabilități. Această chestiune devine tot mai acută pe măsură ce demografia societăților se schimbă și tot mai mulți oameni ajung la o vârstă înaintată.

Din retrospectiva istorică este cunoscut că persoanele cu dizabilități au fost în mare parte tratate prin oferirea unor soluții care le segregau, cum ar fi instituții rezidențiale și școli speciale. În prezent politicile s-au schimbat în sensul incluziunii sociale, educaționale și de ocupare în câmpul muncii, iar soluțiile concentrate pe partea medicală au cedat în fața unor abordări mai interactive care recunosc faptul că persoanele sunt cu dizabilitate atât din cauza factorilor de mediu cât și din cauza propriilor corpuri.

În Republica Moldova conceptul de dizabilitate și incluziune socială a persoanelor cu dizabilități a fost introdus prin intermediul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare din Republica Moldova. Primele studii în domeniu au fost realizate de către cercetătorii autohtoni: Vremeș M., Vaculovschi D., Craevschi-Toartă V., Toritsyn A. [8, p. 322].

Ei au studiat în prima etapă incluziunea ca răspuns al excluziunii, iar în a doua etapă au analizat incluziunea ca impact al politicilor. Autorii au analizat factorii care contribuie la incluziunea socială și au argumentat necesitatea elaborării unor politici naționale pentru asigurarea incluziunii persoanelor cu risc sporit de excluziune.

Incluziunea socială exprimă gradul de realizare a drepturilor bazat pe libera alegere și relaționarea voluntară a unei persoane cu ceilalți membri ai societății. Cea de a treia paradigmă, a monopolului, descrie că orice societate este compusă din grupuri de interese cu diferit grad de influență. Principala preocupare a fiecărui grup este să le domine pe celelalte, să dețină controlul și să influențeze distribuirea resurselor într-o societate.

Începând cu anul 2010, după ratificarea Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, în Republica Moldova, conceptul de dizabilitate și incluziune socială a persoanelor cu dizabilități este inclus în documentele de politici și mai multe acte normative.

Până atunci, în documentele de politici și actele normative, cât și în comunicarea despre persoanele cu dizabilități, erau utilizate conceptele de „invalid” și „handicapat”, care se consideră discriminatorii în raport cu acestea.

Abordări ale conceptului de dizabilitate și de persoană cu dizabilități se regăsesc în studiile din domeniul asistenței sociale și protecției sociale.

Grupul de cercetători Bulgaru M., Sali N., Gribincea N., Pistrinciuc V., Costache J., Dilion M., Milicenco S., Prițcan V., Rîjcov S., Sîmboteanu-Popescu D., Palihovici L., Canțer N., Ciobanu L., Tarasov A., Beșliu N., în lucrarea Asistența socială (în contextul transformărilor din Republica Moldova), definesc „dizabilitatea” ca afecțiune de sănătate de lungă durată apărută în urma disfuncțiilor și a pierderii integrității corporale, precum și în urma influenței factorilor nocivi de mediu, reducerii activității și posibilităților participării la viața socială [1].

Modelul social de abordare a dizabilității, în Republica Moldova, a fost consolidat odată cu înlocuirea noțiunii de „invaliditate” cu noțiunea de „dizabilitate” care, potrivit Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, nr. 60/2012, reprezintă un „termen generic pentru afectări/deficiențe, limitări de activitate și restricții de participare, care denotă aspectele negative ale interacțiunii dintre un individ (care are o problemă de sănătate) și factorii contextuali în care se regăsește (factorii de mediu și cei personali)”, iar o „persoană cu dizabilități” reprezintă „o persoană cu deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere/obstacole, poate îngreuna participarea ei deplină și eficientă la viața societății în condiții de egalitate cu celelalte persoane”.

La nivel național, Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități este



legea-cadru care reglementează drepturile persoanelor cu dizabilități în vederea incluziunii sociale a acestora, garantării posibilității participării lor în toate domeniile vieții fără discriminare, la un nivel identic cu ceilalți membri ai societății, având ca bază respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [3].

Legea stabilește un cadru general de garanții și servicii sociale în conformitate cu standardele internaționale privind incluziunea socială a acestei categorii de persoane. În linii generale, legea prevede asigurarea drepturilor persoanelor cu dizabilități, în egală măsură cu alți cetățeni, la protecție socială, asistență medicală, reabilitare, educație, muncă, viață publică, mediul fizic, transport, tehnologii și sisteme informaționale, de comunicare și la alte utilități și servicii la care are acces publicul larg.

În scopul ajustării actelor normative în vigoare la prevederile Convenției și a Legii nr. 60/2012, prin Legea nr. 201/2016 au fost operate modificări și completări la 45 acte legislative, din diferite domenii, și ajustate la prevederile Convenției, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 592/2017, au fost operate modificări și completări la 49 de acte normative, din diferite domenii, în vederea ajustării acestora la prevederile Convenției. În anul 2018, au fost operate modificări la articolele 50 și 51 din Constituția RM, fiind substituite cu vintele „persoane handicapate” cu cuvintele „persoane cu dizabilități”.

Conform datelor Biroului Național de Statistică, în Republica Moldova numărul total al persoanelor cu dizabilități constituie circa 177 000, inclusiv 10 700 copii. Din totalul persoanelor cu dizabilități, circa 51,7% sunt femei și 48,3% sunt bărbați, 57,0% locuiesc în zone rurale și 43,0% locuiesc în zone urbane. Persoanele cu dizabilități reprezintă 6,7% din populația totală a țării, iar copii cu dizabilități reprezintă 1,9% din numărul total al copiilor [7].

Analiza datelor statistice arată o creștere a ponderii persoanelor cu dizabilități în populația generală. Ajustarea politicilor sociale la prevederile Convenției constituie unul din angajamentele Republicii Moldova pentru a asigura drepturi egale persoanelor cu dizabilități.

Analizând tendințele înregistrate la nivel internațional și european, putem concluziona că, Republica Moldova le-a preluat treptat și le-a transpus în politicile sociale și legislația națională. În acest sens, s-au înregistrat mai multe progrese în ceea ce privește incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, inclusiv au fost:

- reglementate și dezvoltate diferite tipuri de servicii sociale pentru persoanele cu dizabilități (Casa comunitară, Locuința protejată, Asistență personală, Echipa mobilă, Respiro, Plasament familial pentru adulți, Asistență telefonică gratuită, Centrul de zi pentru persoane cu dizabilități, ș. a);
- reformată instituția responsabilă de determinarea dizabilității și capacității de muncă, începând cu anul 2013;
- aprobat Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități, pentru anii 2017-2022;
- aprobat Programul național de dezinstituționalizare și Planurile de transformare a instituțiilor rezidențiale, pentru anii 2018-2026;
- majorate alocațiile sociale, valorizate și indexate pensiile de dizabilitate;
- reglementat pachetul minim de servicii sociale și alocate mijloace financiare administrației publice locale pentru serviciile sociale „Asistență personală”, „Suport monetar”, „Sprijin pentru familiile cu copii”, începând cu anul 2018;
- aprobate prevederi pentru subvenționarea angajatorilor care creează sau adaptează locurile de muncă pentru persoanele cu dizabilități și îmbunătățit accesul la serviciile de ocupare, începând cu anul 2019;
- aprobat mecanismul de acordare a facilităților la importul mijloacelor de transport

destinate pentru transportarea persoanelor cu dizabilități ale aparatului locomotor, precum și a scutirilor la taxa pentru folosirea drumurilor;

- a fost ratificat Protocolul Opțional la Convenție, în anul 2021, ș. a.

Cu toate că au fost întreprinse mai multe acțiuni și sunt înregistrate mai multe progrese, realizări concrete în domeniu, acestea au influențat puțin asupra aspectelor legate de respectarea drepturilor și asupra implicării instituțiilor, autorităților responsabile de dezvoltarea, implementarea, evaluarea și monitorizarea politicilor în domeniul protecției sociale a persoanelor cu dizabilități, respectiv este necesar în continuare de întreprins măsuri concrete în vederea implementării prevederilor Convenției, a recomandărilor, observațiilor experților Comitetului ONU, precum și a observațiilor raportorilor speciali ONU. Aceste aspecte sunt elucidate și în Studiul sociologic „Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”, realizat în 2017 de către L. Malcoci și P. Munteanu [5].

În vederea realizării prevederilor tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a obiectivelor documentelor strategice naționale, Programului de activitate a Guvernului, politicile sociale din domeniu trebuie orientate în continuare spre promovarea și aplicarea unor noi mecanisme de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, precum și perfecționarea cadrului legislativ-normativ pentru asigurarea accesului acestora la prestații și servicii sociale, la educație, la ocupare în câmpul muncii și la reabilitare.

De rând cu cele expuse mai sus, destul de importantă este și realizarea unor cercetări a gradului de implementare a politicilor sociale elaborate în ultimii ani în Republica Moldova și a impactului acestora asupra calității vieții persoanelor cu dizabilități.

Pentru ca reformele în domeniul protecției și asistenței sociale să fie sustenabile este necesară monitorizarea și evaluarea periodică a impactului acesteia asupra persoanelor cu dizabilități/familiilor acestora și revizuirea/îmbunătățirea politicilor în baza aspectelor identificate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bulgaru M., ș.a. Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova. Chișinău: Cu drag, 2008.
2. Goffman, E. Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity, New York: Penguin Books, 1990.
3. Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, nr. 60 din 30.03.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 155-159, art. 508.
4. Manea L. Protecția socială a persoanelor cu handicap. București: Șansa, 2000, 351 p.
5. Malcoci. L., Munteanu P., Studiul sociologic „Incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”, realizat în 2017 cu suportul Soros Moldova.
6. Stabo, J.D. etc. Improving the social security disability decision process. Washington DC: The National Academies Press, 2007. 290 p.
7. Persoanele cu dizabilități în Republica Moldova. Raportul Biroului Național de Statistică. <https://statistica.gov.md/libview.php?l=ro&idc=168&id=6827>
8. Vremeș M., ș. a. Abordări ale excluziunii sociale în Republica Moldova. Aspecte metodologice și analitice. Chișinău: Nova Imprim, 2010, 322 p.
9. Ушаков И.В. Конституционно-правовые гарантии права на образование детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов в условиях социального, правового государства. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Москва, 2015, 27 p.

# ☞ ATELIERUL I. INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## ☞ Sesiunea 1. PROBLEME ACTUALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

• • • • •

## РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Л. Н. ТИТАРЕНКО,  
канд. наук, доцент, ННПСУ Государственного университета  
«Одесская политехника»

А. Б. ГУЦУЛ,  
студент ННПСУ, главный специалист отдела  
организационной работы и связей с общественностью  
Одесского местного Совета

### SUMMARY

*The article focuses on the current stage of the Ukrainian state, which is marked by processes that affect the functioning of the further development of the public administration system of Ukraine. Emphasis is placed on the need to improve the functioning of state-public authorities and decentralization in management, issues related to the problems of socio-political development are considered: updating the interaction of the territorial organization of power and society.*

**Keywords:** *public authorities, reform, public administration, administrative services, civil servant, interaction of power and society, social and political development.*

Развитие публичного управления в эпоху отечественной модернизации олицетворяет комплексный процесс становления и реформирования соответствующих структур жизнедеятельности общества. Следует отметить, что теория общественно-политической модернизации включает в себя немалое количество научных концепций, имеющих разную социальную направленность, а отсюда неодинаковые выводы и рекомендации, которые неравнозначны по научной значимости, что и позволяет продолжать исследование обозначенной проблематики.

Поддерживаем научную точку зрения, что суть отечественной модернизации – это прежде всего обновление или создание новых институций, поиск предпосылок для общественного взаимодействия в сфере политических, правовых, экономических отношений на основе принципов демократии, верховенства права, устоявшихся норм территориального сосуществования как внутри страны, так и международных норм взаимодействия [3;7].

Необходимо сделать акцент на том, что в своем общественном развитии Украина прошла тридцатилетний этап становления независимого государства — формирование демократических институтов и европейского выбора.

Модернизация украинской политической системы в условиях демократизации является ощутимым шагом для становления украинской государственности. Характеризуя модернизацию, как явление цивилизационного характера, сторонники политологического толкования рассматривают ее как часть общественного процесса, когда преобразования происходят во всех основных компонентах общественной системы (экономической, правовой, политической сферах, социальных отношениях, культуре, системе образования, стратегии реформирования) [8;9;10].

Принципами разработки и осуществлением модернизационных изменений общества на соответствующих территориальных устройствах страны, теоретическим анализом проблематики регионального развития известны такие ученые как: Адамчук С. В., Бужимская К. А., Бабкина В. Д., Горбатенко В. П., Дегтярева И., Ижа Н. М., Керецман В. Ю., Коротич А. Б., Мазур А. Г., Опалько В. В., Резник В. С., Ян-кив М. Д и др.

Следует заметить, что концепции модернизации в нынешних условиях приобретают четко выраженный характер, как в экономической, так и социально-культурной сфере. Что касается политического контекста модернизации, то он предполагает переориентацию общественных отношений через распространение интегральных ценностей (социальное государство, гуманизм, правовое государство, свобода личности, права человека и др.) [4;6;8]. В то же время, на фоне активного реформирования отечественного общественного строя и, как следствие, на фоне современных преобразований, следует признать, что построенная в стране политическая и экономическая система малоэффективна, если оценивать ее с точки зрения социально-политических и экономических условий прогрессивного развития общества в целом [9, с.156]. Что касается характера протекания и сегодняшнего развития отечественного реформирования публичного управления в направлении общественного развития, реализуемого в государстве, то сущность его представляет собой диалектическое сочетание регионального управления и самоуправления каждого региона страны. В свою очередь, государственное региональное управление включает государственное управление целостным социально-экономическим территориальным комплексом государства в пространственном аспекте.

Решение проблем, связанных с реформированием общественного развития Украины и созданием эффективной системы публичного управления, обуславливает необходимость формирования теоретических основ модернизационных изменений, разработку конкретных предложений по усовершенствованию отечественных преобразований [5; 9; 11].

Вместе с тем, важно определить, что вопросы усовершенствования общественного развития в контексте укрепления территориального устройства в Украине, регулируются рядом нормативно-правовых актов, важнейшими среди которых являются законы Украины «О стимулировании развития регионов», «О местных государственных администрациях», «О местном самоуправлении в Украине», «О Генеральной схеме планирования территории Украины», «О государственных целевых программах», «О трансграничном сотрудничестве», «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины».

Определенные надежды на упорядочение и усовершенствование законодательной

базы в этой сфере были связаны с Законом Украины «Об основах государственной региональной политики», который, к сожалению, пока не оправдал надежд. Кроме того, сегодня приходится констатировать, что восприятие демократических преобразований в контексте модернизации региональных институций, остаются на уровне общественно-властных отношений административно - политического истеблишмента [3, с.220]. Концентрация полномочий в центральных органах власти приводит к тому, что в процессе их функционирования возникают ярко-выраженные „конфликты интересов” - между частными и общественно-правовыми обязанностями, служебными полномочиями, личными и групповыми, государственными и региональными, ведомственными интересами в деятельности органов публичной власти.

Политико-административная элита конструктивно не занимается вопросами регионального развития, и даже стратегией развития государства, и пока не формирует четкую государственную политику в отдельных сферах или отраслях, поскольку основные усилия и время идут на решение проблематики властных отношений [5; 8; 9].

В настоящее время мы становимся свидетелями того, что на практике отечественная демократизация, институционализация западноевропейских либеральных ценностей становятся не повышением эффективности государственного управления, а коррупцией чиновничества, произволом бюрократии, занимающейся самообогащением, и, как следствие, мы имеем расслоение общества, рост конфликтности и напряжения как внутри страны, так и на международном уровне [9, с. 160].

Надеясь на прогрессивные изменения и перспективы развития страны, поддерживаем утверждение ученых, что ориентируясь на стандарты Европейского Союза, модернизация общественного развития требует инновационной подготовки управленцев нового поколения, что является одной из ключевых проблем сегодняшнего дня украинского государства [1; 2; 6].

В настоящее время, учитывая утрату территориальной целостности, нереформированность системы местного самоуправления, медленные темпы децентрализованного реформирования становятся преградами отечественной модернизации. Считаем, что целенаправленная социально ориентированная политика в ближайшие годы должна стать приоритетом деятельности правительства.

Система публичной службы в Украине должна выйти на новый европейский уровень, стать институтом взаимодействия между государством и обществом, посредством которого будет реализовываться соединение конституционно-закрепленных обязательств государства перед украинским народом. Все это требует сохранения сильного государства с ограничением правовыми границами и, направленным к прогрессивному развитию государственно-политических структур законом, уровнем реальной защиты жизни каждого человека, его прав и интересов.

В условиях отечественной модернизации, реформирования общественного развития, необходимо очертить приоритетные ориентиры органов всех ветвей власти в контексте того, что главной предпосылкой развития Украины как независимого, правового, демократического, социально-ориентированного государства является создание в Украине гражданского общества, повышение стандартов общественной жизни, международного сотрудничества - как основы интеграции страны в мировое сообщество.



## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Адамчук С. В. Актуалізація кадрового потенціалу як чинник професіоналізації державної служби / С. В. Адамчук // Економіка та держава, 2014, № 7, с. 137-140.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна (кер. проекту). К.: НАДУ, 2012, 72 с.
3. Бужимська К. О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан / К. О. Бужимська // Вісн. ЖДТУ, 2008, No 2 (44), с. 216–227.
4. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: Теорія, методологія, практика. К.: Генеза, 2006, 400 с.
5. Дегтярьова І. Конкурентоспроможність регіону: стратегічні пріоритети та механізми державного управління : монографія/ І. Дегтярьова. К. : НАДУ, 2012, 368 с.
6. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади / Коротич О. Б. // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання, 2010, No1. <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Debu/2010-1/doc/1/02.pdf>
7. Опалько В. В. Модернізація світової економіки: теоретико-методологічний аспект / В. В. Опалько // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту., 2014. Вип. 6, ч. 1, с. 103–106.
8. Резнік В. С. Модернізація, самоорганізація та легітимація соціального порядку у сучасному перехідному суспільстві: концепція дослідження / В. С. Резнік // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Х., 2014. – Вип. 20. – С. 21–26.
9. Л. М. Титаренко. «Публічні органи влади в контексті суспільно-політичного розвитку регіонів».- 36. статей для проведення I Всеукраїнської науково-практичної конференції» Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тенденції, 20 трав, 2016. Електронне наукове видання, Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016, с. 155-163.
10. Президент представив «Стратегію реформ-2020»: Мета реформ – членство в ЄС. Прес-служба Президента України. [www.president.gov.ua/news/](http://www.president.gov.ua/news/)
11. [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_739)/Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи „Про участь громадян у місцевому публічному житті”/ Документ 994\_739, поточна редакція — Прийняття від 06.12.2001 р.

# UNELE ACCEPȚIUNI PRIVIND PROCESUL DE EUROPENIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Nicolae CICARIOV,  
doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The objective of European integration is predominantly of the Republic of Moldova, but the pace of democratic development and the overall processes of Europeanisation are in continuous uncertainty. The Europeanization of the public administration of the Republic of Moldova must lead to an increase in the quality of the public services that is an indicator of the overall proper functioning of the state. Deciphering the concept of Europeanization, analyzing the Europeanization process of the Republic of Moldova through the prism of dimensions societal, establishing the progress of gaps in the development of public administration as a result of Europeanization are the base for planning, implementing and strengthening effective tactics and strategies.*

**Keywords:** *Europeanization, European Union, Public Administration, Association Agreement.*

Obiectivul integrării europene este predominant pentru Republica Moldova, însă ritmul de dezvoltare democratică și procesele generale de europenizare sunt într-o continuă incertitudine. Europenizarea administrației publice a Republicii Moldova trebuie să conducă la creșterea calității serviciilor publice care reprezintă un indicator privind buna funcționare generală a statului.

În acest articol intenționăm să analizăm unele aspecte ale procesului de europenizare a Republicii Moldova prin prisma dimensiunilor societale, stabilirea progresului, dar și identificarea lacunelor în dezvoltarea administrației publice din perspectiva rigorilor de ajustare la standardele europene și consolidarea tacticilor și strategiilor de eficientizare a administrației publice.

Una dintre primele definiții ale europenizării a fost oferită de către Robert Ladrech (1994), ca fiind un „proces incremental ce reorientează direcția și forma politicii în așa măsură, încât dinamica politică și economică a UE devine parte a logicii organizaționale a politicii naționale și a formulării politicilor publice interne” [7].

În schimb, Knill și Lehmkuhl (1999) susțin că poate exista și o schimbare în termeni de „alterare a credințelor și așteptărilor actorilor naționali și sub-naționali, fiind bazată pe o logică cognitivă” [6]. Ei defineau europenizarea ca impact al politicilor europene asupra structurilor interne ale statelor membre. În abordarea celor doi autori a fi europenizat era o consecință a impactului european și un sinonim al „a fi fost schimbat de către politicile UE”. În analiza gradului de schimbare inclus în această relație cauzală, Knill și Lehmkuhl (1999), Töller (2004), Bauer et al. (2007), Sedelmeier (2011) au formulat ipoteza conform căreia schimbările interne experimentate de statele membre și de cele în curs de aderare variază în funcție de aranjamentele instituționale asigurate de diferitele politici europene [6].

Alți autori Risse, Cowles și Caporaso au definit europenizarea ca fiind „emergența și dezvoltarea la nivel european a unor structuri de guvernare distincte, adică instituții

politice, juridice și sociale asociate cu soluționarea problemelor politice ce formalizează interacțiunile dintre actori, dar și a unor rețele de politici specializate în crearea unor reguli europene care sa primeze” [3]. Un argument nou și important introdus în operaționalizarea conceptului de europenizare de către autorii menționați se referea la faptul că aceștia accentuează necesitatea delimitării europenizării de alți factori sau procese ca, de exemplu, globalizarea sau alți factori interni.

Radaelli (2000), pe de altă parte, medita despre presiunile adoptate pe care statele membre trebuie să le suporte și despre reacțiile acestora în termeni de coerciție și mimetism. Europenizarea este „un proces de construcție, difuziune și instituționalizare a regulilor formale și informale, procedurilor, paradigmatelor de politici, stiluri, „modalități de a rezolva lucrurile” și a credințelor și normelor împărtășite care se definesc și se consolidează întâi în politicile publice europene și în politica europeană și apoi sunt încorporate în logica discursului, identității, structurilor politice și politicilor publice naționale [8].

Analiza impactului procesului de europenizare, realizat prin intermediul mecanismului de constrângere asupra celor trei dimensiuni, conduc la o relație de cauzalitate directă, care au fost identificate ca fiind cele mai vulnerabile. Datorită mecanismului de constrângere, procesul de europenizare se realizează de sus în jos, ducând la scăderea responsabilității pe verticală și pe orizontală.

Procesul de europenizare își are și componenta juridică. Abilitatea de transpunere a normelor comunitare și armonizare a celor naționale cu cele europene, adică aplicarea *acquis* comunitar în totalitatea sa, este o condiție de aderare la UE, consfințită în Tratatul UE, reiterat și explicat de Consiliul UE de la Copenhaga din 1993. Armonizarea legislației naționale cu *acquis*-ul comunitar a fost inițiată în Republica Moldova în anul 1999 cu sprijinul unui proiect UE de asistență tehnică pentru susținerea implementării Acordului de Parteneriat și Cooperare dintre CE și Statele sale Membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă.

La moment se constată faptul ca Republica Moldova, pe dimensiunile de responsabilitate orizontală și responsabilitate verticală, la anumite capitole (libera circulație a persoanelor, libera circulație a serviciilor) are progrese satisfăcătoare, totodată avem mult de studiat și puțin realizat, în ceea ce privește transpunerea normelor comunitare și armonizarea celor naționale cu acestea, o explicație în acest sens putea fi legată de volumul mare de legislație.

Radaelli susține că există două clase de mecanisme ale europenizării [9] și anume:

- Mecanismele pe verticală sunt cele ce demarchează clar nivelul european unde politica europeană și politicile comunitare se definesc de cel național, acestea trebuind să fie metabolizate și, ceea ce este și mai important, ele se bazează pe existența unei presiuni de adaptare.

- Mecanismele pe orizontală privesc europenizarea ca pe un proces unde nu există nicio presiune de adaptare, în vederea conformării cu modelul european de politici și procese; mai degrabă ele rezidă într-o formă de adaptare la Uniunea Europeană, bazată pe tipare de socializare sau influențate de piață.

Într-o oarecare măsură, același argument este produs și de Grabbe (2006), atunci când tratează problema statelor în curs de aderare și a procesului de aderare a acestora la Uniunea Europeană.

În sensul desemnat de SIGMA [12], „principiile comune ale administrației publice între statele membre ale Uniunii Europene constituie condițiile unui „Spațiu Administrativ European”. Acesta include un set de standarde de acțiuni comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite de practici și mecanisme responsabile”. De altfel, „europenizarea este o realitate edificată, până în prezent, preponderent prin mecanisme



formale”. Deși dispune de structuri instituționale, valori și simboluri proprii, impactul Uniunii Europene nu se regăsește, necondiționat, în atitudini și comportamente proeuropene. „Pentru a deveni viabilă”, această structură politică are nevoie de cetățeni „care dau sens identității europene”.

În ceea ce privește intensiunea, așa cum menționam la început, pentru a putea vorbi de europeanizare trebuie să existe un proces de integrare europeană care s-a desfășurat sau este în curs de desfășurare. Referindu-ne la Republica Moldova, vom menționa că de la proclamarea independenței, au fost întreprinși mai mulți pași prin care se afirmă clar împărtășirea valorilor europene.

Astfel, Republica Moldova a devenit membru al Consiliului Europei pe data de 13 iulie 1995. Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului pe data de 24 iulie 1997. Biroul de Informare al Consiliului Europei a fost înființat la Chișinău pe data de 30 iunie 1997, la solicitarea Guvernului Republicii Moldova. Pe data de 20 octombrie 2002, Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a decis să numească un Reprezentant Special al Secretarului General la Chișinău, care a avut ca urmare conștientizarea și preluarea unor valori europene pentru sistemul politic și administrativ din țara noastră prin promovarea democrației, valorilor general umane, drepturilor și libertăților omului, fapt care a contribuit la menținerea unui anumit echilibru în sistemul politic și administrativ al Republicii Moldova [5].

Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a autonomiei locale prin Hotărârea Parlamentului nr.1253-XIII din 16 iulie 1997 și este în vigoare începând cu 1 februarie 1998 (Monitorul Oficial nr.48/423 din 24 iulie 1997). [2]

Inițierea implementării prevederilor ei în practica administrativă din țara noastră a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la rigorile europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ asupra autorităților locale, modalităților de asociere a colectivităților locale [11].

Un pas important, consideră profesorul Aurel Sîmboteanu, îl constituie și semnarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova în 2014, care conferă procesului de europeanizare o calitate relativ nouă, inclusiv în domeniul administrației publice. În acest document se accentuează necesitatea continuării reformei administrative, acordării unei atenții speciale recomandărilor Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, adresate cu diferite ocazii autorităților Republicii Moldova, consolidării supremației legii în toate sferile de activitate [10].

În această perioadă a fost elaborată și adoptată, prin Hotărârea Guvernului nr.1402 din 30 decembrie 2005 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”, iar în decembrie 2006 a fost adoptat pachetul de legi: privind administrația publică locală; privind descentralizarea administrativă; privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova care, având, în principiu, intenții bune, nu au dat rezultatele scontate din cauza imperfecțiunilor în organizarea administrativ-teritorială a țării, politizării excesive a activității administrative, inclusiv a politicii de personal, precum și tendințelor de menținere, cu orice preț, de către guvernarea de atunci a „verticalei puterii”, lucru inadmisibil într-o societate democratică [4].

La momentul actual, Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană, pe de altă parte [1], semnat pe 27 iunie 2014 la Bruxelles, reprezintă principalul cadru pentru relațiile cu UE, fiind de fapt o foaie de parcurs pentru democratizarea și dezvoltarea Republicii Moldova, astfel oferind posibilități de modernizare a societății în întregime. Valorile consacrate în Acordul de Asociere, precum sunt

supremația legii, libertatea exprimării, demnitatea umană și democrația sunt valori acceptate pe larg în cadrul societății moldovenești.

Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat Reforma administrației publice prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice, care în prezent se realizează prin unele acțiuni de reorganizare instituțională, de modernizare a serviciilor publice, de creare a unui serviciu public profesionist bazat pe promovarea valorilor etice.

Interacțiunea instituțională la nivel național, regional sau local influențează în mod semnificativ eficacitatea administrației publice. Înlăturarea lacunelor existente, implementarea formelor noi de organizare și funcționare, bazate pe cooperare și coordonare în cadrul administrației publice, folosirea rațională a infrastructurii, proceselor, datelor, bunurilor, cunoștințelor, resurselor, conținutului și instrumentelor de activitate pot îmbunătăți procesul de reformare a administrației publice.

Procesul de ajustare a administrației publice la rigorile europene întâmpină și anumite dificultăți. Polarizarea pronunțată a societății moldovenești reprezintă unul dintre obstacolele în calea dezvoltării durabile a Republicii Moldova, elitele politice stimulează scindarea societății pe criterii geopolitice, „est” versus „vest”, deturnând atenția generală a societății de la cauzele reale de nemulțumire, asigurându-și astfel șansa de a promova în continuare propriile interese în detrimentul abordării unor probleme politice practice, soluționarea cărora ar îmbunătăți actuala situație economică precară din țară.

Acest fenomen face și mai vulnerabilă tânăra democrație, care este deja parțial compromisă, din cauza erodării serioase a încrederii populației în instituțiile statului. Administrația publică influențează încrederea socială și determină condițiile de creare a valorii publice, împărtășită de toți actorii din cadrul societății: cetățeni, întreprinderi, organizații și grupuri informale. Ritmul actual al schimbărilor sociale, tehnologice și economice impune ca întreaga administrație publică să se adapteze la noile realități.

Ultimele două decenii de reforme care au avut loc în Republica Moldova au îmbunătățit, într-o oarecare măsură, sistemul administrativ, raportul cost-eficacitate și eficiența administrației publice. În general, instituțiile administrative au devenit mai deschise și mai transparente, a sporit accesul la servicii, iar calitatea acestora s-a îmbunătățit parțial. Cu toate acestea, încrederea cetățenilor în administrația publică, coeziunea socială și atractivitatea sectorului public în calitate de angajator au înregistrat o discrepanță.

Actuala guvernare consideră integrarea europeană un deziderat fundamental al Republicii Moldova ce poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice. Aceste activități pot fi implementate prin lupta cu corupția, descentralizarea puterii și aplicarea în continuare a principiilor și normelor europene în domeniul administrației publice. Viziunea strategică asupra dezvoltării țării, determinismul valoric declarat până la moment, în mare măsură, rămâne nerealizat din cauza mentalității îndoctrinate a clasei politice, dar și a unui segment semnificativ al populației. Multe inițiative de reformă sunt axate pe modificarea structurilor și a procedurilor oficiale, inițiate de sus în jos, pe verticală, reflectând o logică politică, neglijând aspecte precum dezvoltarea potențialului uman, reconsiderarea acțiunii guvernamentale sau schimbarea culturii administrative. Funcționarii publici se confruntă adesea cu niveluri scăzute de autonomie. Instituțiile sunt rareori încurajate să își dezvolte capacitatea de reflecție internă. În concluzie, consider ca analiza efectuată cu privire la impactul europeanizării asupra calității administrației publice reliefează un aspect important, și anume că, deși se remarcă și anumite restanțe, se înregistrează și anumite tendințe de îmbunătățire în procesul de ajustare a administrației publice din Republica Moldova la rigorile europene.

Modernizarea procesului de elaborare a strategiilor, îmbunătățirea coordonării efec-

tive și crearea unui serviciu public bazat pe merit, capabil să atragă și să păstreze un detașament de funcționari calificați rămâne a fi încă un obiectiv nerealizat. Calitatea serviciilor publice ale unei țări se corelează cu nivelul încrederii în administrația publică, cu facilitarea activităților economice și cu nivelul de bunăstare a societății care reprezintă, de asemenea, un indicator privind buna funcționare a unui stat.

### BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană, pe de altă parte, semnat pe 27 iunie 2014 la Bruxelles (art. 21, 22, 23). <https://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXkOTU94I6Q%3D&tabid=203&language=ro-RO> (Accesat la 04.02.2022)
2. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale. Strasbourg, 2003.
3. Cowles, Maria Green. Caporaso, James. Risse, Thomas, Transforming Europe. Europeanisation and Domestic Change., Ed. Cornell University Press, New York, 2001.
4. 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.
5. Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298 din 24-07-1997 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la aceasta. Monitorul Oficial Nr. 54-55 din 21.08.1997.
6. Knill, Christoph. Lehmkuhl, Dirk, How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3, Nr. 7, 1999. <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>
7. Ladrech, Robert apud Radaelli, Claudio M., Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, Nr. 8, 2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
8. Palihovici Serghei, autoreferat al tezei de doctor, Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene”, Chișinău, 2008.
9. Radaelli, Claudio M. în ed. Featherstone, Kevin. Radaelli, Claudio M., The Politics of Europeanization, Ed. Oxford University Press, New York, 2003, p. 35. Revista „Continuitate și schimbare în guvernanta europeană”, vol. 2, nr. 3 - Vara/Toamna 2008 11.
10. Sîmboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Revista Administrarea Publică, nr. 3, 2014.
11. Sîmboteanu Aurel. Europeanizarea administrației publice din Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste. Materialele Conferinței științifice „Integrare prin cercetare și inovare”, Chișinău, 26-28 septembrie 2013.
12. SIGMA, European Principles for Public Administration, SIGMA papers: no. 27, Paris, 1998.

# СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ В ПУБЛИЧНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татьяна ЦЫБУЛЬСКАЯ,  
аспирантка, Учебно-Научный Институт  
Публичной Службы и правления Национального Университета  
«Одесская политехника», Украина

## SUMMARY

*In the field of public administration, the importance of social aspects in the distribution of public services is becoming increasingly important. The social aspects of public administration are considered within the framework of various theoretical approaches: the theory of organization and the theory of social justice. It is noted that public sector organizations must respond to public opinion, know the needs of their citizens and bear administrative and social responsibility. The article notes that the issue of social justice in the provision of administrative services is of central importance for political decisions and decision makers in public administration. An important implication of this research is that there is a need for professional public administration that can understand and practice the concept of social justice. Local community organizations can benefit from honesty, fairness and equity in service delivery by facilitating two-way communication and prioritizing information between government agencies and citizens. Public administrators must have a clear and precise understanding of governance issues and be able to act in the interests of all stakeholders, from the general public to specific branches of government, to help relevant institutions properly address pressing social and economic issues. The development of an effective public policy is important for the public administration professional because this policy determines how organizations interact with and serve citizens. In addition, in the process of developing public policy, public administration professionals should consider the potential impact of their decisions from several angles.*

**Keywords:** public sector, public administration, social aspects, theory of organization, theory of social justice.

**Постановка проблемы.** Организации государственного сектора стремятся обеспечить стабильность социальной инфраструктуры, гарантируя, что потребности людей всегда должным образом удовлетворяются (Липпольд Даглас, 1996). От предоставления административных услуг до принятия законов, защищающих права граждан, государственные администраторы используют ряд инструментов, ресурсов и стратегий публичной политики для создания безопасной социальной и экономической структуры. Часто действия, предпринятые в рамках одной ветви власти, оказывают определенное влияние на другие структуры, которые имеют активные отношения с этой ветвью. Эта динамика имеет эффект реверсивной связи и является одной из причин, почему культивирование успешных рабочих отношений между отраслями и ведомствами властных структур обязательно, особенно учитывая ряд текущих общественных, политических и экономических проблем. Например, если один государственный орган по ошибке перерасходует средства, другая отрасль может столкнуться с дефицитом, когда придет время выделить государственные средства на один из собственных проектов. Таким образом,

укрепление взаимно надежных отношений может помочь государственным администраторам создавать или поддерживать сбалансированное и эффективное управление.

Социальные аспекты публичного администрирования рассматриваются в рамках различных теоретических подходов: теории организации и теории социальной справедливости. Остановимся на них подробнее (Johan & Olsen, 2007).

**Теория организации.** Теория организации предполагает изучение организаций с целью определения ключевых факторов, позволяющих им максимизировать свою эффективность, а затем упаковать эти факторы в идеи и стратегии, которые могут быть воспроизведены практическими специалистами из государственного управления, чтобы влиять на формирование политики, а также другие задачи (Kashyap, 2015).

**Классическая теория.** Эта концепция реализует высоко бюрократический научный подход к управлению организацией и эффективно служит строительным блоком для многих известнейших организационных теорий. Многие организации применяли этот подход во время промышленной революции, и он продолжал использоваться на протяжении всего 20 века. Эта форма управления организацией обычно ассоциируется с термином «микроменеджмент» и постепенно исчезает из употребления, из-за негативных последствий лишения сотрудников их автономии. В 21-ом веке некоторые государственные административные организации все еще действуют согласно этой теории, которая сосредоточена на мониторинге всех аспектов управления организацией.

**Теория социальных отношений** (неоклассическая теория), базируется на концепциях классической теории, но распространяется на социальные отношения. Неоклассическая теория рассматривает уникальность и разнообразные черты разных людей и сосредотачивается на более творческих способах управления ими и мотивации. Разработка эффективных подходов к межличностному взаимодействию и сотрудничеству является здесь ключевым аспектом. Неоклассическая теория пытается объяснить тот факт, что сотрудники являются вдумчивыми, творческими людьми с потенциальными новыми идеями, которые могут добавить ценности организации.

**Теория случайностей.** Это, возможно, наиболее характерная для индустрии технологий теория, которая сосредотачивается на гибкости и хрупкости организации и ее способности быстро реагировать и адаптироваться к изменениям. Подобно неоклассической теории, эффективность подхода теории непредвиденных обстоятельств зависит от руководства, чтобы правильно использовать человеческий фактор. Менеджеры должны обладать навыками разрешения конфликтов, уметь помогать другим понимать и принимать изменения в организации, а также способствовать реактивным, коллективным решениям, чтобы организация процветала.

**Современная теория систем.** Эта теория основывается на идее, что все организации должны быть постоянно готовы адаптироваться к переменам. Теория современных систем поощряет изменения, подчеркивая необходимость организациям использовать недавнее появление и развитие надежных систем сбора и обработки данных. Основной характеристикой этого теоретического подхода является отход от рассмотрения организации как субъекта с отдельными целями и функциями. Хотя у каждого организационного подразделения конкретные функции и цели, современная теория систем утверждает, что каждый из этих элементов тесно связан с каждой частью организации. Изменения в одном подразделении могут повли-



ять на организацию в целом и те, кто эффективно использует этот подход, могут отслеживать и количественно оценивать эти влияния или изменения с помощью статистических моделей. Кроме того, благодаря такому подходу организации могут максимизировать совместные усилия таким образом, чтобы способствовать достижению общих целей.

В научной литературе, посвященной социальным аспектам в публичном администрировании, утверждается, что с проблемой эффективного государственного управления положительно связана социальная справедливость. Термин «социальная справедливость» был введен Фредериксоном (1990) и назван третьим столпом государственного управления. В 21 веке социальная справедливость закрепились за более широкими значениями для решения публичных проблем. Социальная справедливость выступает в качестве нормативной этики публичного администрирования (Cooper, 2004; Riccucci, 2009; Rice, 2001). Государственная администрация обеспокоена предоставлением услуг, однако вопрос социальной справедливости в предоставлении услуг имеет центральное значение для политических решений и лиц, принимающих решения в государственном управлении.

Таким образом, публичные администраторы должны иметь четкое и точное понимание проблем управления и иметь возможность действовать в интересах всех привлеченных сторон, начиная от широкой общественности и заканчивая конкретными ветвями власти, чтобы помочь соответствующим учреждениям должным образом решать неотложные социальные и экономические проблемы. Разработка эффективной государственной политики важна для специалиста по государственному управлению, поскольку эта политика определяет, как организации взаимодействуют с общественностью и обслуживают ее. Кроме того, в процессе разработки государственной политики, специалисты публичного управления должны рассматривать потенциальное влияние своих решений с нескольких сторон. Многие решения требуют государственных средств, непосредственно влияющих на граждан, поэтому понимание того, как эти лица могут воспринять решение, например, обновить систему школьного транспорта, было бы важным при планировании и уведомлении о любых предлагаемых изменениях. Различные социальные взгляды на государственную политику и возможные способы воздействия на разные социальные группы также должны входить в функционал специалиста государственного управления. Чтобы избежать или минимизировать любое негативное влияние на обслуживаемые ими социальные группы населения, администраторы, ответственные за создание справедливой государственной политики, должны подтвердить, что их идеи являются обоснованными, обратившись к другим специалистам государственного управления и представителям общественности.

В заключении отметим, что все общества постоянно находятся в движении, а значит, они постоянно претерпевают ряд неожиданных изменений. Поскольку на государственных администраторов возложена важная ответственность действовать как лидеры во время внезапных социальных изменений или неопределенности, ключевым фактором для любого государственного служащего является понимание общественных изменений на всех уровнях: глобальном, национальном и локальном. Эти знания позволяют государственным служащим взаимодействовать со своими громадами таким образом, чтобы помочь гражданам понять, как эти изменения могут повлиять на них, чтобы они могли к ним адаптироваться. Этот важный элемент помогает специалистам государственного управления укреплять доверие и уверенность, одновременно ограничивая распространение страха и тревоги

среди обслуживаемого ими населения. Сфера публичного администрирования это интерфейс, который граждане используют для взаимодействия с властью и для понимания социальных изменений в мире.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Липпольд Даглас. Социальные блага в условиях переходного периода. ОЕСР. 1996.
2. Administration Education and Professional Public Service Training Programmes in Sub-Saharan Africa. In Managing Diversity in the Civil Service, Amsterdam, Netherlands: IOS Press, 99-110.
3. Johan P. Olsen (2007). Organization theory, public administration, democratic governance. ARENA Working Paper 01/2007. [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07\\_01.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_01.pdf)
4. Kashyap, H. (2015). Relevance of Classical and Neo-Classical Theories in Present World. Indian Streams Research Journal, 5(1), 104.
5. Sumra, K. (2019). Social Equity in Public Administration: Fairness, Justice and Equity, tools for social change. Pakistan Administrative Review, 3(1), 1-15. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62644-3>
6. Chakrabarty, B. & Chand, P. (2012). Public Administration in a Globalizing World: Theories and Practices. New Delhi: Sage Publications.
7. Cooper, T. L. (2004). Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. Public Administration Review, 64(4), 395-407.
8. Riccucci, N. M. (2009). The Pursuit of Social Equity in the Federal Government: A Road Less Travelled? Public Administration Review, 69(3), 423-431
9. Rice, M. F. (2001). The Need for Teaching Diversity and Representativeness in University Public.

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОТЕСТ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Эмиль ГАЕТКУЛОВ,

Магистрант Башкирской академии государственной службы  
и управления при Главе Республики Башкортостан, Россия

## SUMMARY

*The problem of effective civic participation and the influence of constructive political protest on public administration in the context of digitalization is one of the most urgent for strengthening and expanding mass legal awareness, activating social forces in the cause of sustainable socio-political development. In this regard, the purpose of the article is to identify the actual specific impact of civil protest participation on public administration in the conditions of digitalization. The study is based on the provisions of systemic, neoinstitutional and comparative analysis, using a statistical method. Conclusions are drawn that civic activity aimed at influencing public administration in the digital environment is growing, there is an increase in civil mobilization, including due to the development of information and communication technologies, great involvement in social networks (VK, Facebook, etc.). At the same time, the public is not fully aware of its role in the process of socio-political transformations. The restraining factor is the desire of government structures to establish control over both civil self-organization (regarding the protection of rights and legitimate interests) and Internet communication. The political protest of citizens using digital technologies is characterized by a non-violent and peaceful nature, carried out mainly in social networks and cross-platform messengers, as well as in mobile applications (such as maps with the ability to label and comment).*

**Keywords:** civic activism, Internet, political protest, digital society, digital technologies, digitalization.

Цифровизация открыла новые возможности для построения и осуществления связей с общественностью участниками протестных движений. В последнее время наблюдается нарастание данной активности в социальных сетях (Facebook, VK) и мессенджерах (Telegram, прежде всего), особенно в тех, которые обеспечивают высокий уровень приватности и не замечены в том, что передают данные о пользователях сторонним организациям и лицам.

В широком измерении, политический протест можно рассматривать посредством феномена «массового движения» как силу (разрушительную или созидательную), которая питается недовольством существующим состоянием общественных и государственных дел и начинает политические изменения. Э. Хоффер считает, «все формы приобщения к массовому движению: посвящение, преданность, верность, самоотверженность, по сути дела, – отчаянное цепляние за то, что может придать цену и значение нашей опустошенной и обанкротившейся жизни» [4, с. 124]. Массовое протестное движение помогает человеку найти свое место в жизни и стать частью единой коллективной машины, устремленной к высоким целям перемен. Здесь Э. Хоффер сходится с идеями Х. Арендт, которая очень обстоятельно исследовала феномен массы и массовых движений как прибежища потерянных людей, утративших социальные связи и статус [1].



В узком значении политический протест – это проявление недовольства и агрессии в политической сфере, в результате ухудшения социально-экономической ситуации и появления значительного расхождения между ожиданиями и реальностью, что приводит к фрустрации [3, с. С. 373]. Такое понимание наиболее всего подходит для анализа особенностей текущего политического процесса в тех странах, в которых наблюдается затяжной экономический упадок, постоянное сокращение политических возможностей для рядовых граждан, экспансия государства в социальную и частную сферы.

Ч. Тилли подчеркивает, что вторжение государства в повседневную жизнь рядовых граждан закономерно и неизбежно приводит к тому, что общественность начинает высказывать возмущение и прибегать к коллективным протестным действиям, чтобы противостоять вторжению [5, с. 153].

Т. А. Эйкен показал связь между эволюцией информационно-коммуникативных технологий и ростом политических протестов [8, с. 147].

З. Туфекчи, исходя из данных, полученных в ходе изучения протестных движений в Турецкой республике, в которых использовались цифровые средства и технологии, показывает, что все больше рядовых граждан готовы принять участие в коллективных действиях. Более того, все больше рядовых граждан самостоятельно ставят цели, берут на себя заботу о решении организационных трудностей и ответственность за решение поставленных задач [9, с. 202-208.]. Из опросов протестующих выяснилось, что они не доверяют представителям государственной власти и не желают как-либо институционализировать свое движение в защиту парка Таксим-Гези в Стамбуле. Движение набрало силу в июне 2013 под хэштегом #oskurgezi, объединило более десяти тысяч участников и получило известность ввиду жестких действий полиции, которая применила водометы и слезоточивый газ для разгона протестующих. В итоге от 5 до 11 человек погибло, около 3 тысяч человек были арестованы. Парк удалось сохранить, и теперь его часто называют «кровавым». Объяснением этому служит опасение снижения степени вовлеченности в события и потери влияния на процесс принятия решений. Именно поэтому представителям органов государственной власти не дают доступ к микрофону во время многих митингов, в т.ч. в парке Таксим-Гези. Как известно, схожей позиции придерживаются во многих движениях типа „Оскуру”.

В настоящее время хэштеги стали одним из наиболее эффективных и распространенных инструментов оперативного распространения сведений и привлечения внимания сторонников в Интернете. Наиболее ярким примером начала успешного использования хештегов стала кампания в Египте в 2011 г. (#egypt), результатом которой стала отставка президента Х. Мубарака.

Российские граждане также все более активно используют цифровые возможности в PR: например, в приложениях «Яндекс.Карты» и «Яндекс.Навигатор» с помощью функции «Разговорчики» пользователи ставят точку на карте и пишут комментарии протестного характера. Однако администрация «Яндекс» занялась систематической зачисткой таких митингов на своих ресурсах. Еще одним примером стали события января-февраля 2021 г., когда по всей России наблюдалась массовая протестная активность граждан, в ходе которой около 90 000 человек использовали для самоорганизации технические средства, мобильные приложения, социальные сети Интернета. Большое значение имеет поддержка альтернативных медиа, базирующихся в Сети и использующих в т.ч. стрим-каналы.

Политический протест с применением цифровых технологий, как правило, отличается ненасильственным и мирным характером, проявляется в исключительных

случаях, когда у общественности действительно не остается иного выхода для защиты своих интересов и заявления о нарушенных правах.

Большое внимание ненасильственным средствам политического протеста уделил Д. Шарп. Исследователь выделил 198 мирных способов выразить несогласие с действующей властью, среди которых отказ от сотрудничества с властью (социальные, экономические и политические бойкоты) и др. [6] Именно ненасильственные методы политического протеста являются наиболее востребованными в цифровом обществе.

В то же время С. Гонзалес-Байлон и Н. Ванг критически отмечают, что социальные сети в Интернете отнюдь не всегда эффективны для самоорганизации граждан и успешного коллективного действия. Исследователи, на основе анализа коллективных действий в Twitter, проходящих в рамках глобальной кампании «United for Global Change» («Едины для глобальных перемен») в 2012 г. показали, что сети не во всех случаях обеспечивают быстрое распространение сведений и согласование коллективных действий. Кроме того, даже в социальных сетях наличествуют лидеры общественного мнения и субъекты, способные оказывать влияние на граждан [7, с. 95].

На основе изложенного, можно сделать следующие выводы. Нацеленная на влияние на публичное управление гражданская активность в цифровой среде растет, намечается рост гражданской мобилизации, в т.ч. обусловленный развитием информационно-коммуникационных технологий, большой вовлеченностью в социальные сети (VK, Facebook и т. д.). Вместе с тем, общественность не осознает в полной мере своей роли в процессе социально-политических преобразований. Сдерживающим фактором является стремление структур власти установить контроль как над гражданской самоорганизацией (по поводу защиты прав и законных интересов), так и над интернет-коммуникацией. Политический протест граждан с применением цифровых технологий отличается ненасильственным и мирным характером, осуществляется, главным образом, в социальных сетях и кроссплатформенных мессенджерах, а также в мобильных приложениях (типа карт с возможностями проставления меток и комментариев).

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Арендт Х. Истоки тоталитаризма. М.: ЦентрКом, 1996, 672 с.
2. Как зачищали парк Гези // Коммерсант. 2013, 16 июня.
3. Селле П. J-кривая Дэвиса // Теория и методы в соврем. полит. науке: первая попытка теоретического синтеза. М., 2009.
4. Хоффер Э. Человек убежденный: Личность, власть и массовые движения. М.: Альпина Нон-фикшн, 2017, 200 р.
5. Тилли Ч. Принуждение, капитал и европейские государства. 990–1992 гг. М., 2009.
6. Шарп Д. От диктатуры к демократии: Стратегия и тактика освобождения. М., 2012, с. 35.
7. Gonzalez-Bailon S., Wang N. Networked discontent: The anatomy of protest campaigns in social media // Social Networks, 2016, № 44, pp. 95-104.
8. Ten Eyck T. A. Does information matter? A research note on information technologies and political protest // The Social Science Journal, 2001. Vol. 38, pp. 147–160.
9. Tufekci Z. The medium and the movement: Digital tools, social movement politics, and the end of the free rider problem // Policy & Internet, 2014. Vol. 6, Is. 2, pp. 202-208.

# INFORMAREA CETĂȚENILOR - COMPONENTĂ FUNDAMENTALĂ A DEMOCRAȚIEI PARTICIPATIVE

*Niculina MOCANU,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică,  
Primăria Municipiului Botoșani, consilier superior*

## SUMMARY

*Access to information is a constitutional right and the bedrock of institutional transparency. By granting it, democracy, the right to information, as well as free and unimpeded civic engagement are strengthened. Access to information is an important piece in the workings of a democratic society. Active citizen participation in important decisions leads to better solutions to common problems, priority driven development, improved living standards, responsible local elected officials, aiming for finding solutions, and building public trust in state authorities and state institutions. Participatory democracy increases civic involvement in public decision-making, allows for efficient dialogue between elected officials and citizens, and raises trust in government.*

**Keywords:** *informing citizens, participatory democracy, access to information, transparent decision-making, right to information.*

Informarea cetățenilor și democrația participativă sunt două componente importante în bunul mers al unei societăți moderne, civilizate, axate pe respect reciproc autoritate - cetățean. Cetățenii au rolul de a participa activ în treburile publice pentru interesul major al societății din care fac parte. Numai conlucrarea reciprocă poate conduce la o dezvoltare armonioasă în beneficiul comunității. Prin informarea cetățenilor și democrația participativă înțelegem: asigurarea transparenței, consultarea cetățenilor, dreptul la informare, dreptul democratic de participare în luarea deciziilor, accesul la informație, dezvoltarea relațiilor publice, consultare prin guvernare, garantarea libertății de exprimare, dialog liber și neîngrădit între cetățean și autoritate.

Democrația reprezintă „o formă de guvernare a poporului sau în numele poporului” [2, pag. 23]. Într-o democrație modernă sunt implicați cetățenii, alături de guvernanți, în procesele de dezvoltare publică, la nivel central și local. Interesele comunității s-au făcut auzite odată cu apariția democrației participative. Prima formulare de democrație participativă, cea de participatory democracy, datează din 1960 și este atribuită lui Arnold S. Kaufman, filozof politic American [3, pag. 6]. Ideea mișcărilor sociale pentru extinderea democrației din anii 1960 - 1970, în care cuvântul și participarea cetățeanului erau considerate esențiale pentru o bună guvernare [12, pag. 61], este semnificativă și de actualitate. Timp de câteva decenii, practicarea democrației participative a evoluat în mod constant, bucurându-ne astăzi de beneficiile implicării cetățenilor în procesul decizional, conducând la dezvoltarea vieții publice și creșterea puterii cetățenilor de a acționa în interesul comunității. Gândind la statul democratic și libertatea de implicare a cetățenilor, înțeleg că democrația statală reprezintă un pachet de legi corespunzătoare bunului mers al societății, demonstrând, în același timp, respectul față de cetățeni.

Democrația participativă vine în întâmpinarea bunei guvernări prin implicare activă, devenind elementul cheie în realizarea dialogului comunicațional, practicat la nivelul domeniului public. Este de la sine înțeles că prin democrația participativă modul de guver-

nare atinge interesele majore ale comunității, prin transpunerea în practică a politicilor publice, găsiind soluții concrete în avantajul tuturor celor implicați. Aceasta presupune ca oamenii, comunitățile sau diferite grupuri sociale să fie implicate în procesul decizional și de gestionare a resurselor [9, pag. 2]. Nivelurile de participare a cetățenilor în procesul democratic se realizează prin implicarea activă și voluntară în luarea deciziilor, consultarea pentru modul de cheltuire a banilor publici, dezvoltarea politică, economică și socială. Rolul democrației participative se constată și din perspectiva cerințelor mari față de organizarea democratică a statului și a societății, iar pentru îndeplinirea lor e nevoie de o diviziune socială a muncii și de coordonare, prin care statul activ și democratic este legat de comunitatea cetățenilor solidari. [5, pag. 19]. Participarea cetățenilor la treburile publice se desprinde din principiul consultării cetățenilor, care presupune implicarea cetățenilor în managementul deciziilor și al ofertei de servicii, democrația participativă, urmărind aducerea deciziilor cât mai aproape de beneficiari, care sunt informați și consultați asupra modului de gestionare a autorității și resurselor publice. Acest principiu stă la baza administrației publice pe care democrațiile occidentale pun mare preț [13, pag. 1]. Cu privire la modul de participare a cetățenilor la treburile publice, s-au instrumentat studii sociologice care arată că administrațiile care cunosc succes au în frunte lideri care reușesc să ghideze instituțiile, oferind atât securitate și mecanisme de adaptare și integrare a membrilor săi, cât și un entuziasm și o participare a comunității la implementarea valorilor lor [1, pag. 7].

În Republica Moldova, accesul la informații de interes public este recunoscut ca drept important al omului și un instrument de îmbunătățire a guvernării democratice, care susține participarea publicului, responsabilitatea autorităților publice și încrederea publicului în luarea deciziilor. [8, pag. 138] Cultura participativă în România, o putem constata urmare studiului organizat în anii 2011-2012 cu privire la participarea civică din România și reluat în anul 2016, ajungându-se la concluzia că oamenii simt în mai mare măsură că pot influența deciziile politice și sunt mai dispuși să participe activ în campaniile electorale sau la mișcări de proteste, dar sunt mai polarizați decât în trecut și mai puțin dispuși să asculte opinii politice contrare propriilor convingeri. Părerea organizatorilor este că educația stimulează participarea, prin urmare investiția în educație la acest capitol poate fi una din puținele soluții solide de consolidare a culturii participative în România [11].

Tot din punct de vedere al democrației participative, putem constata că aceasta îl poate transforma pe individ din cetățean privat, preocupat doar de problemele sale, în cetățean public, atent, grijuliu, căruia îi pasă de ceea ce se întâmplă în jurul său [7, pag. 6]. Iar succesul demersului participativ este legat – dincolo de mulți alți factori – de modalitățile de extindere a procesului de democratizare. Probabil că o conduită echilibrată, în deplin acord cu dimensiunea experimentală, ar fi explorarea, pe mai departe, a potențialităților oferite de democratizarea expansivă, integrativă și orientată către eficiență [6, pag. 16]. Constatăm interesul statelor față de dreptul la informare a cetățenilor și la respectarea democrației participative, prin consultare publică. Astfel, sunt adoptate legi prin care se asigură acest drept, cetățenii având un cuvânt important de spus în bunul mers al dezbaterilor publice, deținând controlul față de investițiile majore care urmează a se realiza la nivelul comunităților locale sau asupra politicilor publice centrale. Odată cu dezvoltarea erei informaționale, cetățenii sunt chemați să-și prezinte interesul asupra dezbaterilor publice prin mediul online, pe paginile de internet ale instituțiilor publice sau prin mass-media. La dezbaterile publice participă cetățenii direct interesați, prin prezență fizică, la sediul instituției organizatoare. Dezbaterile publice pot fi urmărite și în direct, pe platforme special amenajate în acest sens.

La nivelul autorităților publice locale se practică obiceiul ca ședințele consiliilor locale

sau consiliilor județene să fie transmise în direct, cetățenii putându-le urmări confortabil din fața calculatorului, informația fiindu-le oferită la un click distanță. Pot fi supuse dezbaterilor publice la nivel local: regulamente de acordare a unor beneficii pe linie de asistență socială în vederea sprijinirii familiilor cu nevoi speciale cu scopul facilitării accesului copiilor la sistemul de învățământ, proceduri de acordare și facilitare la plata unor taxe și impozite locale, stabilirea prețurilor la acordarea de utilități facturate de societăți comerciale din subordinea autorităților locale, facilități acordate în sprijinirea transportului local în comun, contracte de delegare directă a gestiunii unor servicii publice locale, înființarea unor noi servicii publice, eliberare avize de intervenție pe domeniul public sau privat al localității, aprobarea practicării unor tarife pentru anumite servicii publice, stabilirea prețurilor minime de pornire la licitație pentru închirierea de terenuri sau spații, stabilirea impozitelor și taxelor locale, aprobarea amplasării unor obiective de importanță majoră pentru comunitatea locală, regulamente de sancționare pentru nerespectarea unor prevederi legale stabilite la nivel local, aprobarea bugetului local, aprobarea de investiții publice la nivel local, acordarea anulării accesoriilor obligațiilor la plata unor sume restante datorate bugetului local, finanțarea unor programe, aprobare regulamente de organizare și funcționare a serviciilor prestate în interesul populației, regulamente privind proceduri de vânzare prin negociere directă a terenurilor aferente unor construcții definitive, aprobarea colaborării cu instituții la nivel local în vederea organizării de evenimente, aprobare documentații de urbanism [10].

La nivelul autorităților publice locale din Republica Moldova, accesul cetățenilor la dezbateri publice se face sub formă de consultări, audieri publice și convorbiri. Modalitățile de participare ale cetățenilor sunt subliniate în Legea privind transparența procesului decizional, unde se stipulează etapele asigurării transparenței, inclusiv informarea publicului, punerea la dispoziție a proiectului de decizie părților interesate, consultarea cetățenilor, asociațiilor și altor părți interesate, examinarea recomandărilor și informarea publicului despre deciziile adoptate. Aceeași lege prevede ca informațiile să fie plasate pe pagina web oficială, expediate imediat prin intermediul poștei electronice părților interesate, afișate la sediu într-un spațiu accesibil publicului sau difuzate în mass-media.

Conform rezultatului evaluării efectuate rezultă că participarea publică, prin instrumente de consultări, audieri sau convorbiri, este asigurată sporadic, multe orașe se confruntă cu dilema consultărilor pentru bifă și nu au mecanisme bine definite pentru a implementa recomandările cetățenilor, sancțiunile pentru nerespectarea participării publice sunt nesemnificative, nu există un mecanism simplificat de raportare a faptului că nu se desfășoară consultări publice, instituțiile publice sunt date în judecată. [4, pag. 9, 10] pentru nerespectarea prevederilor legale. O conlucrare completă și complexă, din partea tuturor părților implicate, conduce la o democrație participativă, activă și benefică, pentru satisfacerea nevoilor comunității. Liniștea, pacea și armonia în cadrul comunităților locale se realizează prin democrație, informare, participare, respectarea drepturilor și libertăților. O societate în care primează comunicarea și respectul aduce beneficii majore, realizând proiecte mărețe și investiții de anvergură.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bruno Ș., et al., Atitudini și valori în administrația publică locală, Editura BCS, București, 2001, p. 7. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56717.pdf>
2. Cadrul de referință al competențelor pentru o cultură democratică, vol. I, Context, concepte și model de competențe, Consiliul Europei, cap. 3, pag. 23. <https://rm.coe.int/cdc-vol1-168097e5d1>



3. Carta europeană a democrației participative în procesele de planificare spațială, București, 2016, p. 6. <https://archive.ectp-ceu.eu/ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/Romanian-CharterParticipatoryDemocracy.pdf>
4. Damian A. C., et. al., Cât de deschise sunt autoritățile locale din Republica Moldova? Rezultatul evaluării în trei raioane: Cimișlia, Basarabeasca și Căușeni, Chișinău, 2021, p. 9, 10. [https://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2021/06/1Raport\\_de\\_monitorizare\\_CRPE\\_Final.pdf](https://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2021/06/1Raport_de_monitorizare_CRPE_Final.pdf)
5. Gombert T. et al., (2015). Manual de democrație socială 6, Statul, societatea civilă și democrația socială, Publicat de Friedrich-Ebert-Stiftung, Ediția română: Friedrich-Ebert-Stiftung România, București, decembrie 2015. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bukarest/12415.pdf>
6. Grădinaru I. A., Practicile democrației participative între experimentare și voință de redefinire, p. 16. [https://www.fssp.uaic.ro/argumentum/numarul%208/Ioan-Alexandru\\_GRADINARU\\_Argumentum\\_nr.8\\_2010.pdf](https://www.fssp.uaic.ro/argumentum/numarul%208/Ioan-Alexandru_GRADINARU_Argumentum_nr.8_2010.pdf)
7. Loghin D., Democrația participativă - precondiție pentru economia socială, p. 6. [http://profitpentruoameni.ro/wp-content/uploads/2013/05/01-DEMOCRATIA-PARTICIPATIVA\\_PRECONDITIE-PENTRU-ECONOMIA-SOCIALA.pdf](http://profitpentruoameni.ro/wp-content/uploads/2013/05/01-DEMOCRATIA-PARTICIPATIVA_PRECONDITIE-PENTRU-ECONOMIA-SOCIALA.pdf)
8. Nunu S., Aspecte legale privind participarea cetățenilor la procesul decizional, Teoria și practica administrării publice, pag. 138. <http://89.32.231.218/bitstream/handle/123456789/1728/21.5.21-137-141.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
9. Stănescu L. S., Sluraciuc M, Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței constituției, Universitatea “Ștefan cel Mare”, Suceava, Romania, p. 2. [https://www.ugb.ro/Juridica/Issue1RO/4\\_Democra-tia\\_participativaStanescuRO.pdf](https://www.ugb.ro/Juridica/Issue1RO/4_Democra-tia_participativaStanescuRO.pdf)
10. Site Primăria Municipiului Botoșani, Legea 52/2003 privind transparența decizională. În: <https://www.primariabt.ro/index.php?load=L52>
11. Sultănescu D., Cultura civică în România. Evoluții după 4 ani, POLIS Revistă de Științe Politice, vol. V, nr. 1 (15), Serie nouă, 2017. <http://revistapolis.ro/cultura-participativa-in-romania-evolutii-dupa-4-ani/>
12. Tatar, M. I. (2021). Democrație și participare politică. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, p. 61. <https://nbnresolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-76200-7>
13. Voican M., Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit, p. 1. <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2006/RSJ4/B11VoicanMadalina.pdf>



# MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL SAFETY OF UKRAINE

*Tetiana BIELOSHAPKA,  
PhD student, Odessa Institute of Public Service  
and Administration, Ukraine, State Agency for Amelioration  
and Fisheries of Ukraine, Chief Specialist*

## SUMMARY

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

**Keywords:** *public administration, environmental protection, ecological safety.*

Today, the system of governance in the field of environmental security in Ukraine is in a state of reform, which is due, on the one hand, the processes of public administration reform, and on the other - the need to include in national legislation norms of international regulations ratified by Ukraine. In recent years, a number of key pieces of legislation have been adopted in the field of environmental safety.

In the context of administrative reform in Ukraine, the problem of improving the efficiency of public administration becomes especially relevant.

Problems of achieving and maintaining the state of environmental safety as one of the aspects of general theory and practice of public administration have been the subject of research by V. Bilous, V. Bogdanovich, F. Kanak, M. Kiselyov, V. Knyazev, N. Nyzhnyk, Y. Pakhomov [7, with. 192].

In Ukraine, environmental management is reduced to the regulation of public relations through legal levers. The subjects of such a settlement are state bodies, local self-government bodies, and, in part, public associations. Their activities are aimed at ensuring the efficient use of natural resources, environmental protection, environmental safety by authorized persons (individuals and legal entities) on the basis of environmental legislation, prevention of possible deterioration of the environmental situation and protection of citizens' rights to environmentally safe living conditions.

According to Article 16 of the Constitution of Ukraine, there is a need to strengthen environmental security by greening public administration, which directly affects the existence of the Ukrainian people, the health of every person living in Ukraine, future generations [5].

Public administration in the field of ecology should be aimed at harmonizing the interaction of society and nature, as well as to determine the joint responsibility of the state and society. Protection of the natural environment should be a priority of the public and local communities [1, 221].

G. Atamanchuk determines that the mechanism of public administration is a complex system of public authorities, which are organized in accordance with the established principles for the implementation of public administration [2]. The author broadly interprets the mechanism of public administration as the aggregate and logical forces of the relationship of social elements, processes and patterns by which subjects (components) of public administration address the needs, interests and goals of society in managerial influences, including their management decisions and actions. practically introducing into state power.

N. Nyzhnyk determines that the peculiarity of public administration mechanisms are characterized by a set of internal (management mechanism within the organization) and external (mechanism of interaction between different organizations) factors, and are constituent elements, among them remove the goals of management, object and relationship. influences, tools for achieving goals, methods of influence, management resources (material, financial), social and organizational potential [3]. The structure of public administration mechanisms also includes practical measures, means, incentives through which public authorities influence society, production and all social systems in order to achieve their goals.

O. Bilyk in scientific research has formed that the mechanism of public administration is the optimal combination of principles inherent in commodity production (competition, supply and demand, free pricing), purposeful policy of state regulation of economic processes. The author determines that the interaction of public administration and public-private partnership complements the market mechanism and creates the basis for the strategy of macroeconomic and innovative development of communities, regions and the country as a whole [6, 125].

The objectives of the environmental management mechanism are usually formulated in the literature from the standpoint of achieving environmental safety and motivating compliance with environmental requirements, which, of course, are its priority goals. However, the regulation of economic relations in the field of environmental protection examines more tasks, including economic protection of state interests in the field of nature, providing conditions for effective involvement of natural resources in economic activities, economic responsibility for extraction and damage to the environment, fair redistribution of income from natural resources in combination with the use of economic mechanisms of ecologically balanced development [2, p. 179].

We note that the mechanism of environmental safety management should be built into the overall economic system, and not be a separate set of methods and tools aimed at solving certain environmental problems.

The existing mechanism of management in Ukraine in the field of ecology can be attributed to the soft type, which aims mainly to combat the negative environmental consequences, rather than the causes of destructive environmental impacts.

The main purpose of the environmental component management mechanism is:

- incentives to reduce harmful effects on the environment;
- stimulating the rational use and preservation of components environment, reduction of resource intensity indicators;
- creation at the expense of funds received from environmental fees and payments, sources of funding for environmental measures, independent of state and local budgets [2, p. 180].

The mechanism of environmental protection has features that are due to the following factors:

- the infrastructural nature of goods and services in the environmental sphere;

- longevity of the main reproductive processes in nature management and the intertwining of economic and natural processes;
- the specifics of ownership of natural resources;
- the specifics of market relations in the environmental sphere and the significant role of the state in the management of nature [2, 179].

A. Zhykhareva emphasizes the greening of public administration, she points out that the concept of „greening of public administration” deserves special attention and notes that the concept of greening refers to decision-making and implementation of measures aimed at achieving better results in any field or industries with a simultaneous desire to preserve the quality of the environment and ensure environmental safety [4, p. 112].

Organizational mechanism of environmental protection is a mechanism of organization and system of activities of state executive bodies and local governments in the field of public environmental relations arising in connection with environmental protection and environmental safety [3, p. 120]. Such a mechanism provides measures to reduce and further eliminate the release of substances dangerous to human life and health into the environment; creation of environmentally sound location and further development of productive forces in individual regions and the state as a whole; formation of a system for monitoring the health of the population, taking into account the state of the environment; creation and development on the territory of the state of a network of nature reserves in order to preserve the standards of environmental quality, protection and preservation of historical and cultural natural values; achieving rational nature management through land management, forest management, certification of water bodies, management of protected areas, health, historical, cultural and recreational purposes.

To achieve this requires a qualitatively new level of organizational mechanism of environmental protection, the transition to a new level of material culture, combined and balanced with natural resource potential [3, p. 120].

Public administration in the field of ecology should be aimed at harmonizing the interaction of society and nature, as well as to determine the joint responsibility of the state and society. Protection of the natural environment should be a priority of the public and local communities [1, p. 184].

Unresolved environmental problems pose a serious threat to the full existence of any country. For Ukraine, issues of environmental security are becoming a priority, because it is the environment that determines and will determine in the near future the norms and lifestyle of society.

Thus, in theoretical terms, the greening of public administration can be considered as a concept of environmentally friendly development, which provides a harmonious combination of public authorities and local governments in accordance with certain environmental principles in the spheres and relations of civilized human environment and environmental quality. for both present and future generations.

Thus, the greening of public administration is the organization, planning, regulation, control and analysis. The main directions of greening public administration should be the implementation of the principles of environmental safety; environmental protection; rational nature management; sustainable development.

## REFERENCES

1. Белошапка Т. Публічно-управлінський аналіз екологічних аспектів розвитку територій: світовий та вітчизняний виміри. Актуальні проблеми державного управління, 2021. Вип. 3 (84), с. 218-222.

2. Витвицький Я. С., Кринична А. Є. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення. Актуальні проблеми державного управління, 2012, № 2 (42), с. 178-186.

3. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Проблеми законності, 2014. Вип. 125, с. 119-128. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2014\\_125\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_125_17)

4. Козаченко Т. Сучасна парадигма екологізації публічного управління. Ефективність державного управління, 2018. Ч. 1. Вип. 1 (54), с. 107-116.

5. Конституція України: редакція від 01.01.2020р. / Верховна Рада України. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

6. Радчук Т. М. Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2020. Вип. 19, с. 124-127.

7. Самойлова І. І. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні. Збалансоване природокористування, 2016, № 4, с. 192-195.

# APORTUL CETĂȚENILOR LA SPORIREA TRANSPARENȚEI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN PROCESUL DECIZIONAL: ANALIZA CADRULUI NORMATIV

**Silvia MUNTEAN,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article presents a wide analysis of the capacity of central and local public government authorities through the existing legal framework to make decisions in a participatory manner and to operate in a transparent, responsible and accountable way to civil society. The quality of governance activity is determined by the willingness of public officials to involve citizens in decision-making processes, which has become a major challenge for the rule of law. The subject matter of the paper is up-to-date due to the fact that transparency, accountability, citizen involvement and citizens trust in public authorities are major key objectives for the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *decision-making process, transparency, access to information, consultation, civil participation, dialogue, accountability.*

Autoritățile publice centrale și locale pot funcționa eficient doar în condițiile în care beneficiază de încrederea cetățenilor țării. Încrederea cetățenilor în capacitatea decizională a autorităților publice poate și trebuie consolidată prin asigurarea transparenței procesului decizional. Problema studierii procesului de transparentizare a activității autorităților publice este una actuală pentru Republica Moldova, fiind în atenția mai multor cercetători autohtoni.

Implicarea cetățenilor în procesul decizional este reflectată în doctrină sub diferite aspecte, aceasta fiind obiect de cercetare a dreptului constituțional, a dreptului administrativ, precum și a științei administrației. Totodată procesul decizional, dar și participarea cetățenilor la acest proces reprezintă obiect de cercetare și în lucrările din domeniul managementului public și a politicilor publice.

Abordând nemijlocit problema participării cetățeanului în procesul decizional sub aspectul aplicării legilor și hotărârilor guvernamentale de către autoritățile publice locale, autorii Sergiu Cornea și Valentina Cornea, în lucrarea „Autoadministrarea colectivităților locale: aspecte teoretico-practice”, susțin ideea că lipsa transparenței decizionale, însoțită și de alte carențe ale activității autorităților publice locale, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative [10, p. 274].

De asemenea, în urma analizei diverselor abordări ale fenomenului de putere publică existente în literatura de specialitate, dar și a formelor de manifestare a puterii publice, profesorul universitar, doctor habilitat, Sergiu Cornea constată pregnantă proprietate a puterii publice de a își organiza activitatea în baza principiului transparenței. Astfel, realizarea prerogativelor puterii are loc în mod deschis, transparent, în interesul colectivității. Ori, în societățile democratice una nu poate exista fără alta: puterea eficientă este puterea care poartă răspundere în fața populației, iar puterea responsabilă tinde spre o mai mare eficiență în virtutea faptului că răspunde în fața poporului. Nerespectarea carac-

terului public al puterii creează teren fertil pentru diverse abuzuri și generează premise pentru apariția neîncrederii populației față de autoritățile publice. Autoritățile publice în procesul de realizare a puterii trebuie să fie responsabile în fața populației și să se afle sub controlul societății. Pentru ca mecanismul transparenței realizării puterii publice să funcționeze eficient este necesară existența unei societăți civile dezvoltate, care presupune activismul politic al cetățenilor bazat pe cunoașterea mecanismelor de realizare a puterii publice [11, p. 31-32].

Cercetând instituția reformării administrației publice, profesorul Aurel Simboțeanu elucidează utilitatea teoretică și practică a aplicării principiului publicității și transparenței în asigurarea judicioasă a organizării și funcționării administrației publice, fapt ce presupune asigurarea unei informări largi a cetățenilor despre activitatea organelor administrației publice și întreținerea unor legături strânse între cetățeni și aceste organe, inclusiv consultarea cetățenilor pe problemele de interes deosebit [1, p.129-130].

Activitatea administrației executive, în calitatea sa de organ colegial care realizează misiunea și funcțiile sale prin adoptarea de acte decizionale organizate în conformitate cu prevederile Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern și ale Regulamentului Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, este orientată spre asigurarea realizării intereselor generale ale societății. Guvernarea publică, prin Programul său de activitate, ca act politic de bază, corelat cu prioritățile strategice de politici întru dezvoltarea și perseverarea unei democrații autentice, pe perioada mandatului pentru care a fost investit, are obligații inerente de a asigura crearea condițiilor de participare a societății civile în cadrul procesului decizional cu privire la subiectele ce țin de elaborarea și realizarea politicii de stat în domeniile de care este responsabil.

Ori, Guvernul, direct sau prin intermediul autorităților și instituțiilor publice care îi sunt subordonate, informează publicul despre activitatea sa și asigură, în condițiile stabilite de lege, platforme pentru implicarea persoanelor fizice și a persoanelor juridice în procesul de luare a deciziilor de importanță majoră [4], în exercitarea prerogativelor sale adoptând hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

Transparența și participarea efectivă și activă a cetățenilor sunt instrumente cheie în dezvoltarea unei bune guvernări, care contribuie determinativ la crearea condițiilor necesare pentru ca cetățenii să înțeleagă și să evalueze deciziile pe care guvernul le ia în numele acestora, cât și pentru a garanta că propriile nevoi și opinii sunt luate în considerare în cadrul procesului de luare a deciziilor.

Accesul la informații reprezintă dreptul legal al cetățenilor, consacrat prin Constituția Republicii Moldova, la articolul 34, [2] de a avea acces la orice informație de interes public, iar autorităților publice, potrivit competențelor ce le revin, fiind obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, cu remarcă că acest drept la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

Accesul la informație reprezintă obiectul de reglementare și al Legii nr.982/2000 privind accesul la informație, care permite accesul la date publice începând cu anul 2000 [5]. Accesul la informație sprijină răspunderea, responsabilitatea împreună cu participarea informată a publicului, la luarea de decizii, și este, prin urmare, fundamental pentru funcționarea eficientă a democrațiilor. Cu toate acestea, există numeroase provocări conexes demersurilor de acces la informațiile publice, inclusiv sub aspectul obstrucționării de către funcționarii publici, prin diverse formule de refuzuri sau întârzieri în oferirea răspunsurilor la cererile de acces la informații, precum și răspunsuri intenționat incomplete sau interpretative aferente solicitărilor de informații. De asemenea, și prezentul act normativ sectorial privind accesul la informație limitează accesul publicului la informații



care sunt considerate secret de stat, informațiile confidențiale din domeniul afacerilor prezentate autorităților și instituțiilor publice cu titlu de confidențialitate și informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei.

Există un șir de acțiuni care urmează în continuare a fi întreprinse până când actul normativ va fi implementat cu adevărat în practică, deoarece legea nu clarifică exhaustiv obligațiile administrației publice de a pune la dispoziția cetățenilor în mod proactiv informațiile publice, în calitate de furnizori și subiecți ai prezentei legi, iar Avocatul Poporului (Ombudsmanul) în pofida faptului că este desemnat cu competențe de supraveghere a implementării legii, nu are autoritatea deplină, capacitatea și resursele necesare pentru exercitarea controlului.

Cadrul de reglementare al Republicii Moldova are un puternic potențial de abordare a transparenței și responsabilității în procesul de luare a deciziilor la nivel central și local, actualmente autoritățile publice și funcționarii guvernamentali conștientizează mai mult ca niciodată că deschiderea către societatea publică denotă o serie de avantaje de credibilitate, eficiență și angajamente realizate. De altfel, Republica Moldova, în calitate de țară membră a Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (Open Government Partnership) și-a asumat angajamentul cu privire la elaborarea Programului pentru a guvernare deschisă pe anii 2021-2024, pentru a oferi soluții moderne de Guvernare bazate pe aplicarea tehnologiei, soluții care să rezolve probleme de transparență, acces la date deschise, servicii publice de calitate, implicarea cetățenilor și alte priorități strategice ale Guvernului pentru viitorul apropiat [9]. Astfel, Cancelaria de Stat, subiect cu inițiativă legislativă, alături de Agenția de Guvernare Electronică, a cărei fondator este, a lansat procesul de inițiere a elaborării documentului de politici publice în vederea consolidării unei guvernări transparente, responsabile și eficiente prin îmbunătățirea proceselor decizionale, participative și a dialogului cu cetățenii, iar prin intermediul acestuia, Guvernul urmărește identificarea soluțiilor pentru sporirea accesului la informații, promovarea transparenței sectorului public, asigurarea luptei împotriva actelor de corupție și încurajarea participării cetățenilor în actul de guvernare.

Datele deschise rămân a fi un fenomen relativ nou, fără tipare standardizate, dar în același timp niște resurse tehnologice ale secolului 21 direcționate spre îmbunătățirea și oferirea serviciilor comunitare care răspund nevoilor cetățenilor, prin punerea datelor de guvernare la dispoziția societății, principiile datelor deschise fiind incluse în agenda e-Transformare a guvernării prin aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) prin Hotărârea Guvernului nr.710/2011. Prin eliberarea accesului la datele guvernării generate de activitatea autorităților și instituțiilor publice, acestea din urmă devin mai transparente și mai răspunzătoare față de consumatorii de servicii publice, acest fapt susținând dezvoltarea afacerilor și serviciilor centrate pe cetățeni.

Eforturile la nivel local de a consolida democrația și implicarea cetățenilor în elaborarea politicilor sunt mandatate prin Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, care prin articolul 8, regularizează procesul de consultare publică în problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, prin instrumentul referendumului local, organizat în condițiile Codului electoral, precum și în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale prin diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri în condițiile legii [6].

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit sau referendumul local constituie o componentă a autonomiei locale. În Republica Moldova acest principiu se bucură și de reglementare constituțională la articolul 109 alin. (1) al

Constituției Republicii Moldova. Potrivit acestuia, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit [2].

Referendumul, în condițiile regimului reprezentativ, este o formă specifică de activitate, prin care poporul participă direct la exercitarea suveranității naționale. Cât privește referendumul local, acesta, ca și cel național, este un element al democrației semidirecte deoarece oferă colectivităților locale posibilitatea de a interveni direct în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit. Totuși, legea nu stabilește obligativitatea luării unei decizii conforme atitudinii colectivității locale exprimate prin referendum și nu obligă primarul sau consiliul local să țină cont de rezultatele referendumului în condițiile pluralismului politic.

Democrația reprezentativă aplicată la scară locală trebuie să cuprindă și o reală participare la viața publică a celor ce sunt chemați să desemneze reprezentanți. Atâta timp cât această participare nu va fi asigurată, și anume prin intermediul referendumului local, sunt șanse, ca reprezentarea locală, conform expresiei lui Maxence Bourjol, să nu fie decât o cochilie deșartă. În acest sens, lui Marcel Waline îi aparține o idee interesantă precum că, poporul este suveran cu condiția că el nu-și spune niciodată părerea, iată exact formula democrației reprezentative, așa cum este ea aplicată în materie municipală [12, p. 16].

Autoritățile administrației publice locale au un rol important în implementarea „dreptului de a cunoaște” la nivel local. Publicarea deciziilor consiliului local pe site-ul autorității publice locale, liniile fierbinți, digitalizarea a cât mai multor date deschise la nivel local, făcându-le disponibile pe pagina web (în conformitate cu principiile datelor deschise), asigurarea că orice conținut publicat pe pagina web este aplicabil, relevant și accesibil pentru membrii comunității, actualizarea informațiilor de interes public, furnizarea de linkuri/referințe către informațiile de interes și disponibile în altă parte, la alte site-uri guvernamentale sau neguvernamentale (de exemplu legături către platforme naționale privind serviciile electronice, legislația națională sau alte oportunități de ordin public), comunicatele de presă, sondajele, chestionarele sau includerea unei rubrici pentru comentarii din partea cetățenilor și oferirea de reacții/răspuns la acele comentarii, campaniile de informare și panourile informative sunt doar câteva situații exemplificate care susțin progresele importante în dezideratul de transparentizare și implicare a cetățenilor în procesele decizionale care pot fi adoptate de autoritățile regionale, locale și centrale.

Încrederea cetățenilor în administrație este unul dintre aspectele fundamentale ale democrației, care este influențată de experiențele personale ale fiecărui cetățean în raportul cu autoritățile administrației publice, dar și de oportunitățile de a participa și de a influența procesele de luare a deciziilor. Calitatea angajamentului cetățenilor depinde în mare măsură de calitatea activității administrației publice și de capacitatea funcționarilor publici de a-și realiza atribuțiile funcționale în mod constructiv față de cetățeni, prin reformele de politici publice promovate, prin diverse strategii și sisteme de re-engineering și alte abordări ale noului management public.

Paradigma transparenței procesului decizional se fundamentează pe următoarele principii: informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective, precum și asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional, potrivit Legii privind

transparența în procesul decizional nr. 239/2008 [7]. Prezenta lege este aplicabilă atât autorităților publice centrale, cât și autorităților publice locale, care au obligația consultării cetățenilor, asociațiilor și altor părți interesate cu privire la proiectele de acte normative inițiate.

Subsecvent, Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative dedică, la articolul 21 alin. (1) lit. e), procesului de consultare publice, o etapă de legiferare consecventă în promovarea unui proiect de act normativ, ce constă în avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător [8]. Acestui scop, pe lângă paginile oficiale ale autorităților administrației publice, Guvernul a creat și un portal deschis: [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), destinat să sporească conduita cetățenilor, în participarea acestora în luarea deciziilor, precum și în procesul dezbaterii textelor proiectelor de acte normative, notelor informative și/sau analizelor de impact corespunzătoare.

Activitatea administrativă este o activitate de grup și executarea unei sarcini implică un efort colectiv organizat prin tehnici administrative legale. Procesele administrative implică activități de decizie sub atributul autorității, segregate în anumite proceduri organizaționale orientate spre satisfacerea intereselor membrilor colectivităților și acceptarea acestor decizii adoptate de către toți membrii de grup.

Autoritatea, a fost descrisă de Herbert A. Simon, în lucrarea: „Comportamentul administrativ, ca o relație care asigură comportamentul coordonat într-un grup, subordonând deciziile individului deciziilor comunicate ale altora. Astfel, exercițiul autorității într-un grup face posibil un grad înalt de separare a proceselor de decizie de activitatea propriu-zisă, sau ceea ce poate fi numit specializare pe verticală în luarea de decizii. Larga utilizare a autorității, ca instrument pentru coordonarea activității de grup reflectă posibile utilizări importante pentru acest instrument. Trei funcții ale autorității merită atenție deosebită: ea consolidează responsabilitatea individului față de cei care dețin autoritatea, asigură competența în luarea deciziilor și permite coordonarea activității [3, p. 144].

Concluzii: Implementarea „ad litteram” ale dispozițiilor legale de către toți actorii-cheie la toate nivelurile ar putea aduce cetățenii Republicii Moldova mai aproape de procesele de luare a deciziilor și de elaborare a politicilor publice, și astfel, să genereze servicii publice care să răspundă mai bine nevoilor și necesităților crescute ale populației, iar în ultimă instanță, acest fapt urmând a genera mai multă încredere în factorii de conducere, la nivel național sau local.

Procesele de consultare publică a cetățenilor trebuie să se plieze, atât pe dispozițiile cadrului național legal, cât și să ia în considerare bunele practici recomandate la nivel internațional din perspectiva centrării pe cetățean, deschiderii față de acesta, transparentizării exercițiului public și consolidării relațiilor de colaborare între autoritatea publică și societate.

Pornind de la ideea că decizia reprezintă o soluție pentru o anumită situație și/sau problemă cu caracter individual sau colectiv, care în final ia forma unui act cu caracter obligatoriu, ce are impact asupra cetățenilor, formele și instrumentele utilizate de către autoritățile publice centrale pentru implicarea cetățenilor în acest proces ar urma să fie diversificate pentru a trezi interesul cetățenilor în procesul de luare a deciziilor. Prin urmare, acest imperativ derivă din actualul exercițiu de participare a cetățenilor care are conotațiile unui manifest declarativ din partea autorităților publice (paginile oficiale

neasigurând plenitudinea accesului la informațiile de interes public și al transparenței decizionale) precum și din forma pasivă de participare a cetățenilor în procesul de elaborare a actelor normative și implicit, al procesului decizional.

Actualmente, consultarea publică reprezintă, aparent, un proces formal, impus de lege, pentru ca cetățenii și alte părți interesate să-și exprime opiniile în etapele cheie ale procesului public de adoptare a cadrului normativ și/sau a unui act administrativ. Pe de altă parte, consultarea publică devine în prezent un instrument accesibil publicului larg fiind posibil a fi făcut și în regim online, dictat de situația epidemiologică din țară, precum și impactul tehnologiei digitale, în vederea reformării mecanismului de implicare eficientă a publicului în luarea deciziilor. Realizată eficient, prompt și transparent, consultarea publică va avea ca efect buna implementare a deciziilor luate, grad sporit de conformitate a acestora, calitate crescută a actului de guvernare, costuri reduse în aplicabilitatea acestora și o mai bună perspectivă a democrației prin încrederea publicului în factorii decizionali și/sau autoritățile publice.

O altă percepție al bunului mers al lucrurilor administrative, este cea de operare a amendamentelor legislative în care s-ar separa, în mod clar, referendumul consultativ, ca formă „a priori de consultare a poporului, pentru orice problemă pentru care primarul sau consiliul local ar dori să cunoască opinia, atitudinea colectivității, de referendumul aprobativ, în problemele locale de interes deosebit, prin care primarul sau consiliul local ar fi obligat să țină cont de rezultatele voinței populației exprimată prin referendum. Ori, dacă elementul cheie în luarea unor decizii sunt inițiativa și participarea cetățenilor atunci deciziile ar urma să reflecte nu doar voința autorităților publice (de nivel central și/sau local), dar și voința cetățenilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aurel Simboreanu. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Culegere de studii. Editura CEP USM. Chișinău, 2013, p. 129-130.
2. Constituția Republicii Moldova nr. 1/1994, articolul 34 și 109. Monitorul Oficial nr. n78, art. 140, din 29 martie 2016.
3. Herbert A. Simon. Comportamentul administrativ. Studiu asupra proceselor de luare a deciziilor în structurile administrative. Editura Știința pentru ediția în limba română. Chișinău, 2004, p. 144.
4. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului Guvernului nr.610/2018, punctul 7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.245, art.664, din 04 iulie 2008.
5. nLegea privind accesul la informație nr. 982/2000. Monitorul Oficial nr.88-90, art.664, din 28 iulie 2000.
6. Legea privind administrația publică locală nr.436/2006, articolul 8. Monitorul Oficial nr.32-35, art.116, din 09 martie 2007.
7. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008, articolul 5. Monitorul Oficial nr. 215-217, art.798, din 05 decembrie 2008.
8. Legea cu privire la actele normative nr.100/2018, articolul 21. Monitorul Oficial nr. 7-17, art. 34, din 12 ianuarie 2018.
9. Pagina web a Agenției de Guvernare Electronică, accesată la 3 februarie 2022. <https://www.egov.md/ro/communication/news/programul-pentru-o-guvernare-deschisa-consultat-cu-opinia-publica>
10. Sergiu Cornea, Valentina Cornea. Autoadministrarea colectivităților locale. Aspecte teoretico-practice. Editura: Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul. Cahul, 2010, p. 274.

11. Sergiu Cornea. Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova. Manual universitar. Editura: Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul. Cahul, 2019, p. 31-32.

12. Victor Popa, Tatiana Manole, Ion Mihăilăuță. Administrația publică locală a Republicii Moldova. Comentarii legislative. Editura Museum. Chișinău, 2000, p. 16.

# THEORETICAL PRINCIPLES OF FORMATION OF PUBLIC CONTROL IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A BASIS FOR FURTHER TRANSFORMATION OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

Vladyslav OMELCHENKO,  
*PhD student of Odessa Polytechnic National University*

## SUMMARY

*Today, the world has intensified attention to communication, government and community, especially as a result of the fight against the Covid-19 pandemic. The new wave of communicative activity is aimed at developing modern approaches to the practice of public communication, mobility, efficiency, which should comply with the principles of sustainable development. With the development of the information society, new views appear on the work of the institute of public control. We have attempted to actualize the concept of public control as an important element in the formation of civil society in Ukraine. Also, the nature of public control was taken, where Public control was considered under the influence of globalization, namely: the development of the information society, and the expansion of communication opportunities between public authorities and civil society institutions formed in modern conditions. In our opinion, this approach provided an opportunity not only to actualize the concept of public control, but also to prove that public control is subject to qualitative transformations that change civil society and the state as a whole.*

**Keywords:** *control, information society, civil society, public authorities, public control, efficiency.*

The purpose of this article is to theoretically and methodologically substantiate the essence of the institution of public control, substantiate its peculiarities of formation in modern Ukraine and determine the directions of its improvement and functioning in the context of ensuring the constitutional right of citizens to participate in public affairs.

Well-known domestic and foreign scientists: M.M., Izha, LL devoted their works to the problems and directions of public control and control in the system of public administration. Prihodchenko, N.V., Dragomaretska, N.V. Pirozhenko, A. S. Krupnik, Yu.O. Horban, O. O. Karmazina, S.G. Bratel, S. F. Denisyuk, O.B. Elizarov, O. O. Borbunyuk, M.I. Klimko, V. K. Kolpakov, A. P. Mukshimenko, T.V. Nalyvayko, T.V. Semigina, Butynets F. F., Bardash S.V, Malyuga N. M., Petrenko N. I., Kolpakov V. K., Kuzmenko O. V., and other famous scientists.

The nature of public control In Ukraine, comes from the relationship between government and community. There are usually two types of control in the system of state and public relations - state and public control. State control is the basis for the implementation and performance of the functions of power. State control has the status of an important factor in the effectiveness of management decisions and is a necessary condition for their actual implementation [9, p.10]. Public control, as a type of social control, is carried out by associations, formations of citizens and individual citizens. Therefore, to find out more about the nature of such a phenomenon as public control, we turned to explanatory dictionaries.



Explanatory dictionary of SI Ozhegov and N.Yu. Swede defines control as inspection, as well as constant monitoring for inspection or supervision [11, p.292]. It is worth noting that Control is one of the main components of the management process, but even now there is no consensus on the origin of the word „control in the legal literature has not developed. However, it should be noted that in the scientific literature there is a baggage of developments that allows you to bring this term into line with the law, for general use and a single definition.

In turn, the authors of the Encyclopedia of Public Administration use new common interpretations, which also note that control comes from (French. Controle - inspection, supervision): 1) verification of the implementation of something, such as the implementation of laws, plans; accounting, observation of what to buy; financial supervision; 2) management function. Therefore, control can be characterized as a form or type of activity, as a principle or as a function, depending on the level and in relation to which it is considered; - identifying the compliance of the results with certain requirements and criteria; the process of monitoring activities in order to ensure its planned implementation and correction of any significant deviations; a function that allows not only to detect but also to prevent the emergence of new errors and shortcomings in the management and work of direct executors [3].

In general, we can agree that control is a multifaceted phenomenon.

There fore, in general, control in the relevant scientific sources is considered as a certain stabilizing factor in the existence of social systems, the function and features of social management.

At the same time, modern sociological science defines control in the managerial sense as a professional service that a leader must provide to his subordinates. These comparisons are based on the fact that there are delegated powers to provide public services, which must comply with the norm already adopted in the community. Such control, according to representatives of sociological science, is a form of managerial responsibility, a means of preventing losses.

It is necessary to agree with the opinion of domestic and foreign scientists that the main types of social management, which has a systemic nature and is carried out within the social management systems [5, p. 2], there are two types of management (public administration, public administration), which complement each other, namely:

- public administration - conscious and purposeful action carried out by special authorized bodies of state and municipal authorities (mainly executive) on the basis and in the manner prescribed by law, using a system of persuasion and administrative coercion to ensure decent living conditions for individuals, families and society as a whole;
- public management of state affairs, carried out mainly by political parties, trade unions, public associations, other non-governmental organizations, as well as citizens.

Therefore, social control is the foundation of stability in society, its absence or weakening leads to disorder, social anomie (ignoring the rules and regulations) [6, p. 348–349]. Rapid development of the structure of social control, which is improved by complicating public relations with the growth of Ukraine's international relations and taking into account the strategic position of our country in Europe, against the background of information technology, improving its mechanisms in all social systems of democratic society.

Quite often, public control is often seen as a tool for public assessment of the degree to which the authorities and other controlled entities perform their social tasks and as an indicator of justice in the country. That is, the characteristic differences of public control from any other type of control lie in the subject-object sphere and are that, first, public control is carried out by the public (organized and unorganized), and secondly, that in

the process of exercising public control, the fulfillment of social tasks directly related to the protection and realization of the rights and freedoms of citizens, the satisfaction and coordination of social needs and interests of the population is controlled. [4, p. 7].

In any democracy, „public control” is an indicator of justice, making it a key feature of democracy and justice in the country. The right of citizens to control power and measure the effectiveness of public authorities has become a major factor in the principle of democracy, which argues for a strong democracy in the state.

Therefore, it should be agreed that public control is constantly improving and is one of the mechanisms of social control, and therefore social control is understood as due to the implementation of basic principles of democracy and society’s ability to simultaneously combine the functions of government by the state. control) and the subject of management, (ie to exercise managerial influence (public control) in relation to the state and to itself (to organize itself).

In our opinion, the most important condition for improving the effectiveness of public control is openness and transparency of government agencies, in particular by disseminating access to information about the activities of these bodies, utilities and other enterprises and organizations via the Internet, as well as effective communication. between public authorities and civil society institutions, which is often manifested in the engage or use of social networks.

Regular exchange of information is a kind of coordination, information interaction of government and community. This is information that is essential for both the community and local government in terms of effective, justified management of the total amount of communal property of the local council.

In researching this topic, we want to warn civil society against the negative impact of social networks. But, observing the processes of globalization of the world economy, we can say that the virtual social network is similar to the real one. Civil society institutions, a set of citizens, community associations, social groups, etc, are transformed social groups that are unlimited in distance and time. Such „transformed” social groups can communicate freely with public authorities. They can still be called as a modern society.

According to S. Kovalchuk, public power is a public power that existed in primitive society. However, as a result of evolution, public power was transformed into public, which was accompanied by the development of statehood to the level of a constitutional state, which provided for decentralization, separation of powers and public involvement through civil society in making important social decisions [7]. Based on this, after the transformation of public power, civil society should be considered as a system of social relations and institutions that expresses the various needs, interests and values of members of society, actively interacting with the state, ruling elites, and enables people to exercise their civil rights [10, p. 6], which determines the dynamic movement of civil society, as one of its key characteristics of democracy.

At the same time, it is important to remember that democracy is a dynamic phenomenon that is evolving in response to societal demands. Therefore, the development of interaction between the public and the authorities will take place not only through participation mechanisms, but also through the strengthening of means of control over the actions of the authorities. In order to balance the control over the actions of the authorities, it is necessary to conduct studies of modern methods of government-community relations and implement them in legislation.

In the middle of the twentieth century, the development of information and communication technologies caused an information revolution, for two decades the development

of the information society has been declared as a priority of public policy and a guarantee of social, economic and political prosperity.

The beginning of the development of the information society can be considered December 10, 2003 at the first stage of the World Summit on the Information Society, which was attended by leaders of 161 countries. In accordance with such signed strategic documents as the „Declaration of Principles” and the „Action Plan”, the directions of further development of the information society were identified both at the global level and at the levels of national development strategies in each country.

In 1966, J. Masuda, in his work *Computopia*, suggested the transition from a representative democracy to a democracy of participation in the future information society and noted that the „probable political system in the information society” should be by its nature a „democracy of participation.” and defines participatory democracy as “a form of government in which political decisions for both the state and local self-government units will be made through the participation of ordinary citizens” [8, p. 101].

Already in the 90s of the twentieth century. Western science was supplemented by a new three-volume work by the Spanish M. Castells, called „The Information Age: Economy, Society and Culture” [1]. The subject of M. Castells’ scientific interest was the global processes taking place in the modern world under the influence of the rapid development of all types of information technologies. After the publication of this book, M. Castells was recognized as one of the best scientists studying the problems of modern society.

Researcher M. Castells, in his work noted that the core of the transformations that the modern world is experiencing is associated with information processing technologies and communication [1, p. 39].

Previously, information and communication technologies served as an ancillary function, for example, as a tool in election campaigns, propaganda or public administration. Today it can be argued that due to such a transformation that the world is experiencing in the information space and democracy has gained qualitative expression, as conditions have been created for direct, direct - „live” participation of citizens who can more quickly and fully influence political processes and resolve political issues. to the extent that the Constitution of Ukraine allows, and to the extent that citizens will feel the primary, necessary need to achieve such goals.

This leads to the emergence in many countries of communication strategies, information society and, consequently, information and communication systems, within which there is a political discourse. That is, there is a communication policy, which has its own principles, goals, rules, decisions, measures, codes of conduct and so on. In the age of the information society, the state system and its economy have received two challenges that have shaped the information culture or „lifestyle”, such as:

- constant competition with globalization changes (when economic organizations begin to compete with the state);
- persons who participate and are automatically involved in the process of global and non-hierarchical exchange of information, which creates and complements the technique of communication.

According to experts, today the world is paying more attention to communication activities. It is believed that this fairly new wave is aimed at developing modern approaches to the practice of public communication. At the same time, the emergence and development of information and communication technologies (ICT) is not a completely new process.

That is why the basic understanding of communications is the postulate that public administration is a specific type of specially constructed activity as a special type of activity in social management [2].

Communication activities have their own specific features and should be aimed at building strong social ties.

That is why globalization and information technology are expanding fiscal and virtual communication space, which carries both positive and negative in the form of a real military threat, and requires balanced and prudent public administration, which is a difficult and serious challenge to civilizational development in Ukraine.

Thus, having studied the essence of concepts, approaches to the concept of control, we have demonstrated a wide range of its practical application, which defined the main tasks and objectives of control, where logically defined opinions can confirm that control is one of management functions.

- public control is an influential factor in the development of civil society,
- public control is an influential factor in the development of new organizational structures that go beyond public control, which protects the interests of different groups, and this is a problem in the implementation of public control.

## REFERENCES

1. CASTELLS, M., The information age: economics, society and culture / Manuel Castells [trans. with English] / under. scientific ed. O. I. Scratched. M.: GU HSE, 2000.- P. 606
2. Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration. <http://un-pan1.un.org/intradoc/unpan027501.pdf> Date of application: 14.01.2022
3. Encyclopedia of public administration [Text]: in 8 volumes / scientific ed. count: Yu. V. Kovbasyuk 644 (chairman) [etc.]; National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. K. NAPA, 2011. Vol. 8 Public governance / ed. count VS Zagorsky (chairman), S. O. Teleshun (co-chairman) [etc.]; Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv: LRIDU NAPA, 2011, 630p.
4. KRUPNYK, A., Public control: the essence and mechanisms of implementation // Theoretical and applied issues of state formation p. 2-6. 2007 Collection of scientific works of ORIDU NADU. - Vip. 1. <http://www.oridu.odessa.ua>
5. KOLPAKOV, V. K., KUZMENKO, O. V. Administrative law of Ukraine: Textbook. Jurinkom Inter, 2003, 544 p.
6. KUZMENKO, T.M. Sociology: textbook. manual.. Kyiv: Center for Educational Literature, 2010, 320 p.
7. Kovalchuk, S. Theory and philosophy of law the problem of defining the concept of public authority in the theory of state and law. <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13297/9.pdf>
8. MARUKHOVSKY, O.O The essence of the concept of democratic participation (according to Yonezi Masuda) / O. O. Marukhovsky // Political Management, 2006, № 1 (16), p. 73-84.
9. NALIVAYKO, T.V. Public control in Ukraine as an instrument of civil society: theoretical and legal aspect: abstract., Lviv, 2010, 18p.
10. NIKOVSKAYA, L.N. and oth. Civil initiatives and modernization of Russian. M.: Klyuch-p, 2011, 336 c.
11. OZHEGOV, S. I., SHVEDOVA, N.Yu., Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. 4th ed., Supplement Moscow: Alphabet, 1999, 944p.

# IMPORTANȚA DEBIROCRATIZĂRII ȘI DIGITALIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Andrei GUȚU,  
președinte al Institutului de Management Japonez*

## SUMMARY

*Cutting red tape and simplifying procedures, both for citizens and at inter- and intra-institutional level, are likely to make the work of the public administration more efficient (in terms of costs and response time). De-bureaucracy is also intended to increase transparency and integrity in the provision of public services, while at the same time helping to improve the citizen's satisfaction and the image of public administration. A very good solution is digitization that involves profound changes in the governance system, and the test is to identify tools based on achievements in information and communication technology that ensure democratization of society and a reduction in the bureaucracy of government institutions.*

**Keywords:** *De-bureaucracy, improvement, transparency.*

**Introducere.** Reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor, atât pentru cetățeni cât și la nivel inter și intra-instituțional, sunt de natură să eficientizeze activitatea administrației publice (din perspectiva costurilor și timpului de reacție) și să crească gradul de transparență și integritate în prestarea serviciilor, contribuind totodată la creșterea gradului de satisfacție al cetățeanului și la îmbunătățirea imaginii administrației publice. Debirocratizarea pornește de la accesul simplu și rapid la informații și servicii. Acesta este un lucru esențial pentru un stat funcțional, în care oamenii nu se simt umiliți atunci când intră în contact cu instituțiile publice. Totodată, și procesul de digitalizare este vital pentru a putea fi realizată debirocratizarea și simplificarea eficientă a procedurilor administrative. Procesul de simplificare trebuie realizat prin reducerea la maximum în reglementările, în special în reglementările de ordin secundar, a acelor proceduri care nu sunt necesare, care sunt inutile, care nu sunt făcute decât pentru a complica drumul pe care trebuie să-l parcurgă cetățeanul pentru a-și obține drepturi, pentru a beneficia de un serviciu.

O soluție foarte bună este guvernarea electronică care implică transformări profunde în sistemul de guvernare, iar piatra de încercare o constituie identificarea unor instrumente proprii, bazate pe realizări în tehnologia informației și comunicații, care să asigure democratizarea societății, debirocratizarea instituțiilor guvernamentale, transparența proceselor decizionale și participarea cetățenilor la actul guvernării.

**Debirocratizarea și digitalizarea administrației publice.** Un rol important în procesul de debirocratizare a instituțiilor publice îl joacă digitalizarea. În administrația publică, digitalizarea generează o multitudine de avantaje care ar trebui să se regăsească în demersul strategic instituțional și să fie promovată de către liderii acesteia. Pe de-o parte, digitalizarea eficientizează activitatea instituțională, conducând la utilizarea eficientă a resurselor, reducerea costurilor și contribuția instituției la progresul tehnologic și socio-economic. Pe de altă parte, digitalizarea generează noi oportunități prin activarea unor capacități și capabilități instituționale care pot livra cetățenilor servicii publice inovative [1, p. 84].

În România, cadrul larg de servicii publice cerut de guvernanta digitală încă lipsește, fiind prevăzut pentru realizare prin Planul Național de Redresare și Reziliență. În acest



sens, principala recomandare de politică publică se referă la regândirea sistemului de guvernare a serviciilor publice digitale, nu doar prin prisma respectării unora din principiile enunțate de către documentele europene, cât, mai ales, prin organizarea clară a unui cadru de guvernare digitală. Guvernarea digitală face referire mai degrabă la procese și mecanisme interne și externe din sectorul public decât strict la utilizarea tehnologiei digitale în furnizarea serviciilor publice. Aceasta din urmă nu presupune automat schimbarea proceselor, ci poate merge și în direcția transferului birocrăției existente în mediul online. Actorii publici și privați din societate pot contribui la o direcționare mai bună a utilizării tehnologiei digitale în serviciul public [2, p. 10].

Digitalizarea serviciilor publice implică regândirea modului în care instituțiile publice concep și livrează serviciile către cetățeni, mai precis, tranziția de la modul tradițional de organizare și funcționare către un ecosistem instituțional centrat pe cetățeni [1, p. 85].

Digitalizarea este un instrument al viitorului ce oferă eficiență și predictibilitate, inclusiv în cazul României. Digitalizarea presupune scăderea numărului de interacțiuni cu funcționarii din instituțiile publice și optimizarea interacțiunii cetățeanului cu reprezentanții instituțiilor publice. Digitalizarea instituțiilor publice aduce cu sine un nivel sporit de eficiență și transparență și ar trebui să fie unul dintre pilonii de dezvoltare ai oricărei comunități inteligente. Prin intermediul digitalizării, este eficientizată întreaga activitate a instituțiilor publice, pe toate cele trei planuri: la nivel intern, intrainstituțional și la nivel extern, în relația cu cetățenii și restul instituțiilor. Prin intermediul transparenței pe care o implică, digitalizarea sporește răspunderea autorităților în fața cetățenilor. Transparența instituțiilor publice și deschiderea acestora în relația cu cetățenii sunt esențiale pentru o societate funcțională [3].

În consecință, obiectivul strategic al digitalizării administrației publice este acela de a transforma relația dintre administrația publică și societate pentru ca cetățenii să perceapă actul administrativ ca fiind responsabil, accesibil, transparent, responsabil, participativ, eficient, eficace și adaptat paradigmei digitale în care ne regăsim. Transformarea digitală a administrației publice propune și alte obiective strategice secundare. Pe de-o parte, tehnologia informației reprezintă suportul pentru deciziile publice și administrative și pentru promovarea directă a e-democrației participative.

Această perspectivă are rolul de a revitaliza încrederea în procesul administrativ prin transparență, responsabilitate și co-crearea contextelor în care se vor regăsi cetățenii. Pe de altă parte, din perspectiva inovării serviciilor publice, administrația digitală este strâns legată de digitalizarea și modernizarea serviciilor publice [1, p.98]. În continuare vă voi prezenta un exemplu foarte bun de debirocratizare a administrației publice. Este vorba despre proiectul „eTurda – Debirocratizare prin digitalizare în administrația publică”. Proiectul prevede consolidarea capacității instituționale și eficientizarea activității la nivelul Municipiului Turda, România, prin continuarea simplificării procedurilor administrative și reducerea birocrăției pentru cetățeni, implementând măsuri din perspectiva back-office (adaptarea procedurilor interne de lucru, digitalizarea proceselor) și front-office pentru serviciile publice furnizate, aferente competențelor partajate ale administrației publice locale. Sistemul informatic ce furnizează digital fluxurile de lucru din cadrul instituției va fi extins, reducând timpul de livrare al serviciilor și asigurând accesul online la o gamă extinsă de servicii publice gestionate de municipiu, din domeniul asistenței sociale, siguranței și ordinii publice, etc. [4].

Mai avem un exemplu foarte bun de debirocratizare a autorităților publice din România. Începând cu 1 ianuarie 2022, o lege care vizează marea debirocratizare a intrat în vigoare și promite schimbări importante în ceea ce privește interacțiunea între cetățeni și autoritățile publice (Legea nr. 267/2021 pentru completarea Ordonanței de

Urgență a Guvernului nr. 41/2016 privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative) [5]. Este un pas foarte bun de a facilita accesul cetățeanului în instituțiile publice, de a-și rezolva în termen rezonabil problema și de a nu mai fi pus în situația de a prezenta acte care nu au niciun rost și care îți ia mult timp de căutare.

**Concluzii.** Debirocratizarea și digitalizarea instituțiilor publice nu mai reprezintă, de multă vreme, o opțiune, ci o obligație și o necesitate. Performanța administrativă a oricărei instituții publice este în prezent și va continua să fie apreciată și în funcție de nivelul de debirocratizare și digitalizare. În ultimul timp, cetățenii au devenit mult mai pretențioși în raport cu administrația publică. Necesitățile lor se referă, în primul rând, la furnizarea de servicii rapide, simple și transparente. Utilizarea instrumentelor digitale poate să transforme interacțiunea dintre cetățeni și administrația publică într-una pozitivă, constructivă. Digitalizarea eficientă a administrației publice presupune în primul rând voință și flexibilitate, atât din partea administrației, dar și din partea cetățenilor. Este nevoie de o nouă cultură organizațională, dezvoltarea de noi competențe și abilități, dotarea cu tehnologie performantă, dar și de o interacțiune permanentă cu cetățenii pentru adaptarea și dezvoltarea noilor proceduri digitale în funcție de nevoile lor. Transformarea nu trebuie să se limiteze la digitalizarea birocrăției administrative, ci presupune un context favorabil revizuirii și simplificării procedurilor administrative. Transparența, rapiditatea, debirocratizarea pe care procesul de transformare digitală le presupune, dar și ușurința utilizării instrumentelor digitale de către cetățeni duce la creșterea încrederii în instituțiile publice, acceptarea și o mai bună legitimare a deciziilor publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Roja, Mihaela Boc. Administrația Publică Digitală. Revista Transilvană de Științe Administrative, 1 (48) / 2021, pp. 83-105. Cluj-Napoca, 2021. <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/607/604>
2. Flavia Durach, Mirela Mărcuț, Radu Puchiu, Veronica Ștefan. Institutul European din România. Colecția Policy Briefs, nr.9. București, iulie, 2021. 19 p. [http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2021/07/Policy-brief-nr.-9\\_iulie-2021\\_Final.pdf](http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2021/07/Policy-brief-nr.-9_iulie-2021_Final.pdf)
3. Digitalizarea instituțiilor publice – o privire spre România. <https://smartcitymagazine.ro/digitalizarea-institutiilor-publice-o-privire-spre-romania/>
4. Debirocratizare prin digitalizare în administrația publică. <https://www.refleqtmedia.ro/eturda-debirocratizare-prin-digitalizare-in-administratia-publica/>
5. <https://www.zf.ro/eveniment/incepe-marea-debirocratizare-certificatul-de-nastere-diploma-de-20449470>

# INCLUSIVE EDUCATION IN EUROPE: FORMATION AND REALISATION OF PUBLIC POLICY

*Mariia KHOLOD,  
PhD student, Odesa Polytechnic National University*

## SUMMARY

*This paper focuses on formation and realization of public policy. Most European countries have approved inclusive education as a means to provide equal education for all students, regardless of race, ethnicity, age, gender, religion, sexual orientation, gender identity, gender expression, disability, economic status and other diverse backgrounds. This paper describes the international and European standards in relation to inclusive education policy and reveals best practices existing in several European countries as benchmarking for Ukraine.*

**Keywords:** *education policy, inclusive education, social inclusion, special educational needs.*

**Education represents opportunity.** At all ages, it empowers people with the knowledge, skills and confidence they need to alleviate poverty, eradicate social exclusion and shape a better future. People with low level of basic skills or qualifications are known to be among the most disadvantaged groups in society.

The major impetus for inclusive education was given at the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, held in Salamanca, Spain, June 1994. More than 300 participants representing 92 governments and 25 international organizations considered the fundamental policy shifts required to promote the approach of inclusive education, thereby enabling schools to serve all children, particularly those with special educational needs (SEN) [19].

International legal frameworks in support of inclusion consist of Universal Declaration of Human Rights 1948[16], Convention against Discrimination in Education 1960[2], International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965[12], Convention on the Rights of the Child 1989[6], International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families 1990 [13], Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour 1999 [3], Convention on the Protection and Promotion of Diversity in Cultural Expressions 2005 [4], Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006 [5], United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007 [15], Incheon Declaration 2015 [11].

Education system lies at the national level and it's delivered differently in different countries. The systems of educational provision for inclusion in all countries are also individual. Inclusive education involves transforming the whole education system - legislation and policy, systems for financing, administration and monitoring of education. The systems of funding education play a crucial role in ensuring all learners, including those who are marginalised because of gender, religion, ability, sexual orientation, social status or ethnicity, have access to an inclusive education system at all levels of lifelong learning.

All European countries promote their own national inclusive education policies.

Sweden has a decentralised education system. Public and private schools have equal

rights and basically follow the same set of regulations. However, private sector schools are led by a school board and not by the municipality's educational administration. All education is free of charge. Private schools are funded by the municipalities public means. Sweden has among the highest public spending on education relative to GDP in the EU [23].

Children with learning disabilities can attend compulsory schools for pupils with learning disabilities as an alternative to mainstream compulsory schools. Deaf or blind pupils can attend special schools. An action plan of provision must be drawn up for pupils in need of special support in compulsory schools. The school head is responsible for investigating pupils' needs before setting up the action plans. Teachers usually draw up the plans, in consultation with learners, their parents and specialist support teachers. The plans, which identify needs and provisions to meet them, are continuously evaluated. Progress and changes of solutions are possible [20].

Finland, unlike most countries, does not have specific legislation regarding the education of learners with special educational needs or disabilities. Instead, general legislation highlights that teaching should be accessible to all. It must be organised and performed with consideration for learners' different needs [9].

The Finnish Parliament enacts laws on education and decides on the general principles of education policy. The government and the Ministry of Education and Culture implement these principles at the central government level. The Ministry of Education and Culture is in charge of the administration of education, research, culture, youth issues and sports. Under the Universities Act, which Parliament passed in June 2009, Finnish universities are independent corporations under public law or foundations under private law.

The Ministry of Education and Culture supervises publicly subsidised education and training provision, from early childhood education and care (ECEC), primary, secondary, upper-secondary general education and vocational education and training, to polytechnic, university and adult education [7].

In the United Kingdom Special Educational Needs and Disability (SEND) tribunals have been created to consider parents' appeals against the decisions of the local authority about children's special educational needs, where the parents cannot reach agreement with the local authority [10].

The Equality and Human Rights Commission is Great Britain's national equality body and has been awarded an 'A' status as a National Human Rights Institution (NHRI) by the United Nations. As a non-departmental public body established by the Equality Act 2006, the Commission operates independently. The Equality Act 2010 ('the Act') consolidates and replaces the previous discrimination legislation for England, Scotland and Wales. The Act covers discrimination based on age, disability, gender reassignment, marriage and civil partnership, pregnancy and maternity, race, religion or belief, sex and sexual orientation. The Equality and Human Rights Commission is an essential point of contact for policy makers, public bodies and business [24].

Germany is a Federal Republic of 16 Länder. Development in the different Länder of Germany is diverse. Each Land has its own responsibility, including individual legislation according to the guidelines of the Basic Law system. Under the Basic Law and the constitutions of the Länder, the entire school system is under the supervision of the state. Schools are, as a rule, institutions of the local authorities and the Länder, and higher education institutions are institutions of the Länder. In addition, there are church-run or privately-run schools and higher education institutions [8].

FADA, the Equality Body in Germany, has launched a project to engage key stakeholders (teachers, school administration, parents etc) in non-discriminatory education. It was established in 2006, after the General Equal Treatment Act (German abbreviation:

AGG) had entered into force. The Agency provides legal consultation, solicited opinions or mediated amicable settlements [1].

Despite commendable progress in formation and realization of inclusive education policy, all countries are overcoming certain national problems, which are compounded by such a global challenge as COVID-19.

The harmful impact of COVID-19 on inclusive education is obvious. 188 countries have imposed countrywide school closures, affecting more than 1.5 billion children and youth. The potential losses that may accrue in learning for today's young generation, and for the development of their human capital, are hard to fathom [18].

To minimize these losses, many schools, colleges and other educational institutions are offering distance learning to their students. But individuals with disabilities and special needs are especially hard to serve through distance learning programmes. Social inclusion is the primary component of inclusive education that occurs only in interactions between SEN and non-SEN students. And furthermore the quality and accessibility of distance learning can vary greatly.

Based on the analysis conveyed, it can be concluded that learning from the experience of other countries facing similar challenges is a crucial element in successful formation and implementation of inclusive education policy. Ukraine, like Moldova, inherited the Soviet residential system of special education that was based on the medical model of disability and focused on the medical assessment. The social model takes a different approach. In the social model people try to remove unnecessary barriers in order to make environment more suitable for disabled individuals.

## REFERENCES

1. Anti-Discrimination Agency broadens consultation services. [https://www.anti-diskriminierungsstelle.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2021/202120924\\_Relaunch\\_Beratung\\_Hotline.html](https://www.anti-diskriminierungsstelle.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2021/202120924_Relaunch_Beratung_Hotline.html)
2. Convention against Discrimination in Education 1960. <https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/UNESCO%20Convention%20against%20Discrimination%20in%20Education.pdf>
3. Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour 1999. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NO\\_RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NO_RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182)
4. Convention on the Protection and Promotion of Diversity in Cultural Expressions 2005. <https://en.unesco.org/creativity/convention>
5. Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>
6. Convention on the Rights of the Child 1989. <https://www.unicef.org/child-rights-convention>
7. Country information for Finland - Legislation and policy. <https://www.european-agency.org/country-information/finland/legislation-and-policy>
8. Country information for Germany - Legislation and policy. <https://www.european-agency.org/country-information/germany/legislation-and-policy>
9. ESOK project - Inclusive Higher Education. <http://www.esok.fi/esok-hanke/esittely/en>
10. First-tier Tribunal (Special Educational Needs and Disability). <https://www.gov.uk/courts-tribunals/first-tier-tribunal-special-educational-needs-and-disability>
11. Incheon Declaration 2015. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/>



education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en\_2.pdf

12. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>

13. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families 1990. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4)

14. United Nations. 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

15. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007. [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf)

16. Universal Declaration of Human Rights 1948. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

17. New Education Policies May Be Increasing Educational Inequality. <https://www.cgdev.org/blog/more-our-database-school-closures-new-education-policies-may-be-increasing-educational>

18. Policy Brief on COVID impact on children. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy\\_brief\\_on\\_covid\\_impact\\_on\\_children\\_16\\_april\\_2020.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_children_16_april_2020.pdf)

19. Policy guidelines on inclusion in education. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849>

20. Skollag (2010:800) Regeringskansliets rättsdatabaser. <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2010:800>

21. Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe – 2021. [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/structural-indicators-monitoring-education-and-training-systems-europe-2021\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/structural-indicators-monitoring-education-and-training-systems-europe-2021_en)

22. Swedish National Agency for Education. <https://www.skolverket.se/andra-sprak-other-languages/english-engelska>

23. Sweden Overview. Key Features of the Education System. [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/sweden\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/sweden_en)

24. The Equality and Human Rights Commission. <https://www.equalityhumanrights.com/en/about-us/who-we-are>

# MANAGEMENTUL CALITĂȚII ÎN EDUCAȚIE

**Otilia-Luminița MĂRGĂRIT,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică,*  
*director, Școala Gimnazială „Carol I” Călărași, România*

## SUMMARY

*Quality assurance in pre-university education is about to generate the consumer and other partners confidence in capacity and availability of the system, to satisfy their ongoing needs, requirements and expectations. European referential most important in quality assurance in education is the European Framework of Reference for Quality Assurance in Vocational Education and Training. In pre-university education, the most important reference system in quality assessment in education is the Romanian Agency for Quality Assurance in Pre-University Education. The quality management specialists have found that the results best of the activities are random, in the absence of a quality management.*

**Keywords:** *quality management, assessing the quality of education, european society, quality assurance.*

**Evaluarea - instrument al calității în educația preuniversitară.** În educație, asigurarea calității este definită legal ca fiind „realizată printr-un ansamblu de acțiuni de dezvoltare a capacității instituționale de elaborare, planificare și implementare de programe de studiu, prin care se formează încrederea beneficiarilor că organizația furnizoare de educație îndeplinește standardele de calitate” [1, p.58]. Asigurarea calității exprimă capacitatea unei organizații furnizoare de a oferi programe de educație în conformitate cu standardele anunțate. Aceasta este astfel promovată, încât să conducă la îmbunătățirea continuă a calității educației. Asigurarea calității educației furnizate de organizația școlară presupune mecanisme de evaluare, care să conducă la menținerea funcționării organizației școlare la nivelul cerințelor și standardelor de acreditare, sistemul de referință minimal al calității, dar și la identificarea oportunităților și la dezvoltarea organizației pe aceste oportunități, în funcție de resurse, în raport cu cerințele sistemul de referință optimal, respectiv ale standardului de referință. Evident că și celelalte componente ale procesului de asigurare a calității educației, „planificarea și realizarea efectivă a rezultatelor așteptate ale învățării, monitorizarea rezultatelor contribuie semnificativ la succesul procesului de asigurare a calității educației” [2, p. 39]. În România, asigurarea calității în învățământul preuniversitar se realizează de către ARACIP-Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar. Are rolul de a acredita, autoriza și evalua periodic unitățile de învățământ preuniversitar. Realizează activitatea de evaluare externă a calității educației (în vederea autorizării, acreditării, evaluării periodice și monitorizării) din învățământul preuniversitar, efectuează, pe baze contractuale, la solicitarea ministrului educației, evaluarea calității educației din învățământul preuniversitar se implică, împreună cu inspectoratele școlare și direcțiile de resort din Ministerul Educației. În activitatea de monitorizare și control al calității, propune Ministerului Educației înființarea și acreditarea, prin ordin, a instituțiilor de învățământ preuniversitar pentru fiecare nivel de învățământ, program de studii și calificare profesională, după caz. ARACIP „elaborează standardele, standardele de referință și indicatorii de performanță, metodologia de evaluare instituțională și de acreditare, manuale de evaluare internă a calității, ghiduri de bune practici, un raport anual cu privire la propria activitate, analize de sistem asupra

calității învățământului preuniversitar din România, recomandări de îmbunătățire a calității învățământului preuniversitar, codul de etică profesională a experților în evaluare și acreditare” [7, p. 1]. Procesele componente asigurării calității educației sunt: planificarea și realizarea efectivă a rezultatelor așteptate ale învățării; monitorizarea acestor rezultate; evaluarea internă care are rolul asumării unei responsabilități efective la nivelul organizației privind derularea activităților și proceselor din interiorul organizației; evaluarea externă care are rolul de validare a rezultatelor obținute de organizație. Datorită evoluției societății moderne, școala de azi cunoaște o nouă reșezare, o regândire radicală a rolului ei în societatea aflată într-o continuă schimbare. Această evoluție impune noi abordări asupra rolului școlii de azi, ca furnizor de educație. Diversitatea mecanismelor, proceselor, interacțiunilor interne și externe, așteptările beneficiarilor (elevi, părinți, comunitate, societate), părți interesate, conduc la abordări absolut noi asupra școlii ca sistem, raportarea evoluției acesteia la sisteme de referință general acceptate (naționale, europene sau mondiale), pentru ca sistemul educațional, în ansamblu, să se înscrie pe o traiectorie raportată la transformările economico-sociale contemporane. În acest context este nevoie de stabilirea unor sisteme de referință clare, relevante față de care sistemul educațional să poată evolua. De asemenea, este nevoie de elaborarea, acceptarea, aplicarea unor standarde, la nivel național, european și global. După ce au fost parcurse toate aceste etape, putem vorbi despre standarde naționale, europene și chiar globale.

Sistemul de referință european, cel mai important în domeniul asigurării calității în educație, îl reprezintă Cadrul European al Asigurării Calității. Asigurarea calității implică existența unor organisme, standarde, modele și proceduri instituționale de evaluare externă și abilitatea unității de învățământ preuniversitar de a prezenta dovezi privind conformitatea sistemului intern de management al calității cu standardele, modelele acceptate [6, p.67]. Competiția pentru bunăstare începe cu sistemul educațional. Europa este unul dintre acești competitori, care a trasat, de comun acord, liniile directoare în privința asigurării unei educații de calitate. De altfel, educația de calitate se află permanent pe lista priorităților, atât în cadrul politicilor fiecărei țări europene. Se consideră că evaluarea educației oferă indicii despre cum poate fi atinsă calitatea, iar fiecare evaluare poate să fie diferită, în funcție de obiectivele urmărite. Se poate evalua procesul de predare, activitatea cadrelor didactice, implicarea elevilor, a părinților ori a comunității locale, obiectivele școlii, managementul, administrarea școlii, dar și sistemul ca întreg. În prezent, se pune accent pe interrelaționarea dintre evaluarea externă și cea internă, încurajarea autoevaluării, văzută și ca metodă de a îmbunătăți calitatea educației oferite de școală, ca entitate. Evaluarea internă a școlilor ca entități există în toate țările, cu excepția Luxemburgului și Bulgariei. În unele cazuri, aceasta este recomandată, în altele evaluarea internă este obligatorie. Cu toate acestea, chiar și în țările în care evaluarea internă este doar la nivel de recomandare, fiecare școală poate să decidă, la un moment dat, că dorește să afle mai multe despre activitatea sa, printr-o evaluare internă. Evaluarea externă a școlilor se poate realiza în moduri diferite, iar țările europene ne oferă o multitudine de variante. În cele mai multe țări, aceasta este efectuată de către un inspectorat responsabil față de guvernul central. În anumite țări, evaluarea externă este inițiată și realizată de către două autorități educaționale separate, precum în Danemarca, Suedia, Regatul Unit, Islanda, Republica Cehă, Estonia, Lituania, Polonia, Slovacia. Conducerea școlii își asumă responsabilitatea generală pentru evaluarea internă și joacă un rol activ în cele mai multe țări europene. De asemenea, în majoritatea țărilor europene există, în fiecare școală, o comisie responsabilă de evaluarea și monitorizarea calității furnizate, această comisie joacă un rol major în evaluarea internă, iar membrii săi sunt cadre didactice, părinți, elevi, reprezentanți ai administrației locale. În Islanda, din această comisie fac parte obligatoriu directorul școlii

și cadrele didactice, de asemenea, sunt invitați să facă parte din comisie și foști elevi. [3, p.63]. Specialiștii în managementul calității au constatat că rezultatele bune ale unor activități sunt aleatoare atunci când și acolo unde aceste activități nu rezultă dintr-o abordare sistematică, sistemică, unitară și coerentă, deci în lipsa unui sistem de management al calității. Performanțele de nivel mediu sau standard sunt posibile doar dacă se asigură repetabilitatea activităților ce generează rezultate bune, care, astfel, devin bune practici. În consecință, pentru sporirea performanțelor unității de învățământ preuniversitar se pune problema ca, în continuarea acreditării și pentru a sprijini dezvoltarea orientării acesteia spre competitivitate și excelență, să fie proiectat și implementat în fiecare instituție câte un sistem de management al calității, de preferință conform cu cerințele unui standard de management al calității având o largă recunoaștere internațională. Acest sistem de management al calității, pentru a fi credibil în exterior, trebuie să fie și certificat de un organism acreditat de certificare, de terță parte. Asigurarea calității este o parte a managementului calității [4, p. 16].

**Calitatea educației în România.** În România, pornind de la solicitările și recomandările Comisiei Europene în domeniul educației, începând cu anul 2005, s-a conturat cadrul legal pentru implementarea unui sistem de management al calității la nivel de sistem, iar la începutul anului 2007 „au apărut și primele standarde naționale de evaluare instituțională privind înființarea, funcționarea și evoluția organizațiilor școlare din sistemul de învățământ, respectiv standardele de autorizare pentru funcționarea provizorie și standardele de funcționare la nivelul minim al calității stabilit prin lege, acreditare și evaluare periodică” [6, p.98]. În sistemul de învățământ preuniversitar, evaluarea calității educației furnizate de organizațiile școlare este realizată pe baza unui set de acte normative, elaborat și aprobat, documentul de bază fiind Legea asigurării calității în educație, nr.87/2006, aceasta se aplica tuturor organizațiilor furnizoare de educație care operează pe teritoriul României, precum și organizațiilor furnizoare de educație românești care funcționează legal pe teritoriul altor state, potrivit reglementărilor în materie în vigoare. Standardele utilizate în evaluarea instituțională au o structură arborescentă, fiind împărțite în domenii de evaluare, domeniile în subdomenii, pentru fiecare subdomeniu sunt indicatori de performanță, fiecărui indicator de performanță îi corespund descriptori specifici. Descriptorii sunt enunțuri care stabilesc, în mod concret și observabil, cerințele minime pe care organizația furnizoare de educație trebuie să le îndeplinească, pentru fiecare indicator, în vederea acreditării, atunci când vorbim despre standardul de acreditare în învățământul preuniversitar [2, p. 76]. Fiind utilizat la evaluarea instituției școlare ca sistem, standardul se va referi la criteriile fundamentale de organizare și funcționare a școlii, ceea ce înseamnă că în structura lui vor intra și aceste criterii.

În prezent, în România au fost aprobate standardele naționale de evaluare instituțională, standardele de autorizare pentru înființarea unei entități școlare, nivelul de învățământ, specializarea, calificarea profesională, standardele de acreditare/evaluare periodică pentru validarea funcționării entităților școlare și standardele de referință pentru validarea funcționării la nivel optimal al calității, prin H.G. nr. 21/2007 privind aprobarea Standardelor de autorizare de funcționare provizorie a unităților de învățământ preuniversitar, precum și a Standardelor de acreditare și de evaluare periodică a unităților de învățământ preuniversitar. Școlile tehnice și profesionale din România au implementat un sistem de management al calității. Din păcate, procesul este incomplet, nefinalizat și, mai ales, neînțeles. Conducerea acestor școli, cadrele angajate, reprezentanții inspectoratelor școlare județene nu au studii de specialitate în domeniul asigurării și evaluării calității, nu sunt interesate/interesați de domeniu, li se pare totul inutil. Voi enumera câteva dintre realitățile constatate, obstacole și rețineri în ceea ce privește dezvoltarea școlilor față de

sistemele de referință, de excelență. Remarcăm faptul că „aceste obstacole și rețineri vin atât din interiorul școlii, cât și din mediul exterior și nu au fost educați să vadă avantajele implementării unui sistem de management al calității” [5, p. 19]. În urma unei analize realizate în unități de învățământ din România, de stat și particulare, s-au desprins următoarele aspecte negative:

- Deficiențe privind structura și calitatea documentelor de proiectare ale școlii;
- Necuprinderea, în documentele de proiectare, a elementelor de dezvoltare a unui învățământ incluziv și, ca urmare, nerealizarea unor programe de studiu individualizate;
- Lipsa cunoștințelor/exercițiului în domeniul autoevaluării, precum și a folosirii rezultatelor acestora pentru optimizarea procesului de învățare;
- Participare modestă a cadrelor didactice la proiecte de cercetare științifică sau de dezvoltare.

Analizând aceste aspecte, se confirmă incapacitatea de funcționare independentă. În plus, anticipăm apariția unor probleme noi în cazul descentralizării sistemului educațional, unitățile școlare nu au, încă, suficientă capacitate de a analiza nevoile beneficiarilor și de a-și adapta rapid oferta educațională la aceasta.

**Concluzii.** Societatea europeană trebuie să devină „o societate bazată permanent pe înnoire și schimbare, mobilitate accentuată a forțelor de muncă, avansul permanent al tehnicii și științei, creșterea exponențială a informației care circulă și la care au acces copiii, educabilii și care provoacă noi mutații în abordarea demersului educațional” [3, p.78]. La nivel european, se poate constata că, dincolo de politicile interne care stabilesc reguli și proceduri specifice fiecărei țări, „există preocupări pentru ca Europa să aibă o voce comună pentru evaluarea calității educației, astfel încât elevii europeni să nu aibă probleme de integrare, de adaptare ori de înțelegere a pieței muncii europene, a vieții, în general. Evaluarea calității educației este reglementată legal, preocuparea în acest domeniu devine din ce în ce mai prezentă în mediul educațional, fiind preluate elemente reprezentative din mediul economic” [4, p. 24]. În furnizarea și evaluarea educației de calitate sunt implicate autoritățile locale, evaluarea internă este considerată a fi factorul cheie în dezvoltarea unei organizații școlare. În procesul evaluării sunt antrenați direct actorii principali ai actului educațional, elevi, cadre didactice, părinți, dar și administrația locală. Rezultatele evaluării sunt cunoscute de către toți cei interesați, elevi, cadre didactice, părinți, reprezentanți ai comunității. Evaluarea a devenit din ce în ce mai complexă și a trecut dincolo de analiza activității didactice. Pe baza rezultatelor evaluării sunt stabilite noile ținte și direcții de acțiune ale școlilor, asigurând calitatea în educație. În privința standardizării, modelul fundamental al celor mai multe țări europene îl reprezintă criteriile Cadrului European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională. Se pune accentul pe promovarea unor exemple și experiențe practice, folosite pentru a depăși diverse situații în procesul asigurării unei educații de calitate. Implementarea recomandărilor cuprinse în Cadrul European de Referință pentru Asigurarea Calității în Educație și Formare Profesională va ajuta sistemele din țările comunitare să răspundă tendințelor actuale în educație (printre cele mai importante: educație de la 0 ani și învățare pe tot parcursul vieții), dar și să implementeze, mai ușor, prevederile Cadrului European al Calificărilor, conducând la o compatibilizare a acestor sisteme. Asigurarea calității în educație va influența în mod esențial mediul educațional, impactul economic fiind extrem de important, avându-se în vedere faptul că procesul a fost deja verificat și testat în mediul economic și industrial. Condițiile dure de piață, cerere și ofertă, au creat mediul favorabil implementării și dezvoltării sistemelor de management al calității și o evoluție firească a acestora spre asigurarea calității și managementul calității totale. Este absolut normal ca evoluția școlilor românești să aibă loc în concordanță cu criteriile de



calitate și performanță ale sistemelor de referință educaționale europene și internaționale. În acest sens, apreciem că, deși s-au produs schimbări semnificative în procesul de implementare a unui sistem de management al calității la nivelul unităților de învățământ preuniversitar. Apreciam că școlile acreditate după standardul național de acreditare pot aborda implementarea unui sistem de management al calității viabil. Având un sistem de management al calității funcțional, școlile acreditate se pot dezvolta în corelație cu cerințele unor sisteme de referință superioare standardelor de acreditare, precum standardul optimal, modelele de excelență.

### BIBLIOGRAFIE

- 1.CATUNEANU, V. Ameliorarea calității. București: Fundația Română pentru Promovarea Calității, 2003.
- 2.CRISTEA, S. Fundamentele pedagogiei. Iași: Polirom, 2010.
- 3.CUCOȘ, C. Pedagogie. Ediția a II-a. Iași: Polirom, 2006.
4. DRAGULANESCU, N. Impactul transpunerii sistemului calității din UE în anumite sectoare industriale din România. București: Institutul European din România, 2002.
- 5.DRAGULANESCU,N.,DRAGULANESCU,M. Managementul Calității Serviciilor. București, Agir, 2003.
- 6.OLARU, M. Managementul Calității. București: Editura Economică, 1995.
- 7.<https://aracip.eu/>

# ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ СФЕРЫ СУДЕБНО- МЕДИЦИНСКИХ ЭКСПЕРТИЗ В УКРАИНЕ

Александр КЛИМЕНКО,

аспирант Учебно-научного института публичной службы и управления  
Государственного университета «Одесская политехника»

## SUMMARY

*The publication discusses the organizational structure of the forensic medical service of Ukraine. In particular, the subjects of the implementation of forensic medical examination are disclosed. Attention is focused on the system of interaction and subordination of the bodies of the healthcare system, which ensure the organization and conduct of forensic medical examination. The subjects that carry out scientific and methodological management of the system of forensic medical examination are singled out. The place of forensic medical examination bodies in the health care system of Ukraine has been determined.*

**Keywords:** *forensic medicine, bodies of forensic medical examination, department of forensic medical examination, compartment of forensic medical examination, forensic medicine service, forensic expert activities, forensic medical activities, forensic medical expert.*

Осуществление организационно-управленческих функций в области судебной медицины и судебной психиатрии в Украине осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере здравоохранения [1].

Проведение судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертизы назначается в порядке, установленном законодательством, для решения вопросов, требующих специальных знаний в сфере судебной медицины или судебной психиатрии. Эксперт привлекается при наличии оснований для проведения экспертизы по поручению стороны уголовного производства. Сторона защиты имеет право самостоятельно привлекать экспертов на договорных условиях для проведения экспертизы.

Судебно-медицинская экспертиза, проводимая с целью исследования на основании специальных знаний материальных объектов, содержащих информацию об обстоятельствах дела, находящегося в производстве органов дознания, следователя, прокурора или суда, выполняется согласно Правилам проведения судебно-медицинских экспертиз (исследований) в отделениях судебно-медицинской экспертизы (Рис. 1.1).

Система службы судебно-медицинской экспертизы Украины состоит из Главного бюро судебно-медицинской экспертизы Министерства здравоохранения Украины, Бюро судебно-медицинской экспертизы управлений здравоохранения областных исполнительных комитетов.

Научно-методическое руководство системой судебно-медицинской экспертизы осуществляет Главное бюро судебно-медицинской экспертизы, начальник которого занимает должность Главного судебно-медицинского эксперта Министерства здравоохранения Украины.



Основной деятельностью бюро является проведение судебно-медицинских экспертиз, назначаемых по поручению стороны уголовного производства с целью исследования, на основании специальных знаний, материальных объектов, содержащих информацию об обстоятельствах дела. Бюро пользуются правами юридического лица, имеющие печати (гербовую, простую, для пакетов) и штампы с указанием своего названия. Отделы и отделения бюро имеют печати (простую, для пакетов) и штампы с указанием своего названия.

Научно-исследовательские институты, высшие учебные, лечебно-профилактические и другие учреждения, входящие в систему учреждений здравоохранения Украины, обязаны содействовать бюро судебно-медицинских экспертиз в выполнении задач, возложенных на них путем предоставления научно-практической и консультативной помощи.

Органы здравоохранения обеспечивают бюро судебно-медицинских экспертиз соответствующими помещениями, оборудованием, материально-техническим снабжением; предоставляют кабинеты в амбулаторно-поликлинических учреждениях и моргах в больницах, автомобильный транспорт, при необходимости – санитарную авиацию; всесторонне содействуют судебно-медицинским экспертам при исполнении служебных обязанностей (предоставление медицинских документов, проведение анализов, консультация специалистов, участие в комиссиях и т. п.).

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Ергард Н. М. Проблеми питання регламентації проведення судово-медичної експертизи / Н. М. Ергард. / Судово-медична експертиза, 2013, №1, с. 61–63.
2. Жванко Л. Становлення судової медицини та медичної експертизи в Українській державі / Жванко Л. / Право України, 2001, № 2, с. 124-126.

# ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ КОММУНИКАЦИЙ СТРАНЫ

Ирина ЛУКЬЯНОВА,  
аспирант Института международных отношений  
КНУ им. Шевченко

## SUMMARY

*The article analyzes public diplomacy as one of the main instruments of strategic communication of a state as well as theoretical approaches to the definition of the concept of strategic communication. The article notes that the issue of strategic communication can be considered via different approaches. While American researchers tend to regard strategic communication with relation to the system of national security, closely linking it with the security and defense sector of a state, then European researchers extend the understanding of the term to other policy areas. Besides, all the definitions analyzed have in common the understanding of information, influence and persuasion as the necessary elements of promotion of the domestic and foreign policy interests and goals of a state.*

*The article considers the process of formation of the system of strategic communication in Ukraine and analyzes characteristics of the modern tools of public diplomacy therein. It emphasizes that public diplomacy is one of the most significant components of modern strategic communication with the aim of promoting national interests and strengthening national security through understanding, informing and influencing foreign audiences. The article reviews the normative documents which regulate public diplomacy in Ukraine and analyzes the concept of popularization of the image of Ukraine and the ways and means of promotion of Ukraine's interests in the global informational landscape. The article emphasizes the importance for Ukraine to integrate into the global informational landscape and establish the image of Ukraine as a reliable business partner, a state with great history and culture, and significant potential for further development. The article analyzes the main strands of Ukrainian public diplomacy, as well as the powers of state authorities in the sphere of public diplomacy. It concludes with the statement that the integration of Ukraine into the global informational landscape is one of the key priorities of the state's foreign policy at the present stage.*

**Keywords:** *strategic communication, public diplomacy, integration in the global informational landscape.*

Публичная дипломатия является одним из основных инструментов стратегических коммуникаций государства, направленных на продвижение положительного международного имиджа страны, повышение узнаваемости бренда страны на мировой арене, повышение репутации в мире.

Стратегические коммуникации играют значительную роль во внешней политике страны. Дж. Фарвелл (JamesFarwell), автор книги «Убеждения и сила: искусство стратегических коммуникаций», предлагает под стратегическими коммуникациями понимать «использование слов, действий, изображений или символов для воздействия на поведение и целевой мысли аудитории для формирования их поведения в целях продвижения интересов или политики для достижения поставленных целей». К. Пол дает следующее определение стратегических коммуникаций: «координированные действия, месседжи, изображения и другие формы сигналов или



участия, предназначенные информировать, влиять или убеждать целевые аудитории (selected audiences) в поддержке национальных целей» [5, 3]. Взгляд на концепцию стратегического нарратива в контексте стратегических коммуникаций представлен в исследовании Г. Димитриу: «Ядром стратегических коммуникаций является стратегический нарратив, привлекательная история, которая может объяснить события убедительно и из которой можно сделать выводы» [4, 195]. Данные определения объединяет то, что информирование, влияние и убеждение во внутренней и внешней политике государства важны для продвижения интересов и целей политики.

Считаем, что «стратегический нарратив» является производным от «гранд нарративов». Так, по Ж.-Ф. Лиотару «гранд нарративы» понимаются как описания, лежащие в основе конкретных вариантов выбора, как возможных направлений деятельности, непосредственно связанных с той или иной идеологией, объясняя их, а также предоставление этим вариантам легитимности. Фактически «гранд нарратив», что утверждается методами стратегических коммуникаций – это позитивистская составляющая системы стратегических коммуникаций, направленная на формирование национального единства, определение понятных национальных целей, сплочение населения, предоставление ему понятных трактовок событий.

Необходимо отметить, что существуют разные подходы к пониманию сущности стратегических коммуникаций. Так, американские исследователи достаточно четко позиционируют место стратегических коммуникаций в общей системе национальной безопасности, тесно связывая его с сектором безопасности и обороны государства. В то же время европейские исследователи в большинстве распространяют этот термин на более широкие сферы, называя любую коммуникацию с внешним миром «стратегическими коммуникациями». Так, одна из наиболее часто цитируемых европейскими учеными работа Д. Хольтцхаузена дает следующие определения «Стратегические коммуникации – это целенаправленное использование коммуникаций организацией для выполнения ее миссии» [3]. В классическом понимании стратегические коммуникации являются термином, который может применяться исключительно к деятельности, которой занимается государство.

Становление системы стратегических коммуникаций в Украине происходит постепенно, дорожную карту программы Партнерства в сфере стратегических коммуникаций было подписано в сентябре 2015 года. Документ предусматривал поддержку Украины в сфере становления стратегических коммуникаций, в том числе подготовку персонала, содействие развитию профильных структур, развитие законодательства, проведение научных исследований.

Публичная дипломатия является одной из самых значимых составляющих современных стратегических коммуникаций, характеризуется как коммуникативно-информационные действия государства для обеспечения реагирования на существующие проблемы в сфере международных отношений. Целью публичной дипломатии является продвижение национальных интересов и укрепления национальной безопасности через понимание, информирование и влияние на зарубежные аудитории. К современному инструментарию публичной дипломатии относятся проекты в области культуры, программы обменов, краткосрочные информационные кампании с целью коррекции имиджа страны на международной арене, международное вещание и мониторинг зарубежного общественного мнения. Таким образом, эффективность публичной дипломатии в значительной степени находится в плоскости внимания к изучению положительных и отрицательных мнений, суждений, существующих о стране в зарубежной аудитории и налаживании

диалога как на межгосударственном уровне, так и на уровне гражданского общества.

Процесс институционализации публичной дипломатии в Украине был начат еще в 2015 г., созданием Департамента публичной дипломатии в составе МИДа Украины. Впоследствии был принят ряд важных документов, содержащих задачи для публичной дипломатии Украины. Так, Распоряжением Кабинета Министров Украины от 11 октября 2016 г. №739[1], была утверждена Концепция популяризации Украины в мире и продвижение интересов Украины в мировом информационном пространстве. Целью Концепции было определено:

- популяризацию Украины в мировых информационных ресурсах и национальных информационных ресурсах иностранных государств, направленную на защиту ее политических, экономических и социально-культурных интересов,

- формирование позитивного имиджа Украины путем освещения объективной информации о конкурентных преимуществах, сильных сторонах, весомых достижениях нашего государства на мировой арене, широких перспективах сотрудничества международного сообщества с Украиной;

- обеспечение постоянной оперативной и скоординированной деятельности по подготовке и распространению в мировом информационном пространстве правдивой и объективной информации об Украине, в частности, отдельных ее регионах, а также повышении туристической и инвестиционной привлекательности Украины.

В Концепции были конкретизированы пути и способы достижения цели, среди которых:

- обеспечение взаимовыгодного сотрудничества с украинской диаспорой по популяризации Украины и украинцев, продвижение их интересов в других государствах и на международной арене;

- обеспечение эффективного использования возможностей украинских культурно-информационных центров за рубежом;

- создание привлекательного имиджа бизнес-деятельности в Украине, вместе с постоянным продвижением имеющихся возможностей и предложений.

Как конечный результат было определено обеспечение интеграции в мировое информационное пространство и утверждение имиджа Украины как надежного бизнес-партнера, государства, имеющего богатую историю, культуру, значительный производственный, экспортный, туристический и инвестиционный потенциал.

В 2017 году была принята Доктрина информационной безопасности Украины. В Доктрине было дано определение стратегических коммуникаций как скоординированное и надлежащее использование коммуникативных возможностей государства – публичной дипломатии, связей с общественностью, военных связей, информационных и психологических операций, мер, направленных на продвижение целей государства. Стратегический нарратив определен как специально подготовленный текст, предназначенный для вербального изложения в процессе стратегических коммуникаций, с целью информационного воздействия на целевую аудиторию.

Приказом МИД от 24 марта 2021 г., одобрена Стратегия публичной дипломатии Министерства иностранных дел Украины 2021-2025 [2]. Документ определяет:

- основные подходы и понятия публичной дипломатии;
- внутреннюю среду и среду внешнюю;
- цели, стратегические цели и задачи публичной дипломатии МИД;
- позиционирование Украины: бренд Ukraine NOW и ключевые сообщения;
- целевые аудитории, инструменты и каналы публичной дипломатии;
- географические приоритеты;
- ресурсы;

- сотрудничество и координацию с другими государственными органами Украины.

В Стратегии, в частности, говорится, что публичная дипломатия является неотъемлемой частью стратегических коммуникаций государства.

Публичная дипломатия рассматривается как система мер, с помощью которых государство коммуницирует с общественностью других государств и оказывает влияние на формирование общественного мнения населения других стран для продвижения своих национальных интересов и реализации внешнеполитических целей. Инструменты публичной дипломатии позволяют значительно расширить охват аудитории, привлекать представителей сфер, которые находятся за пределами сферы влияния официальных органов власти: неправительственных организаций, бизнеса, аналитических центров, образовательных учреждений, молодежи, лидеров общественного мнения.

Основными направлениями публичной дипломатии являются: культурная, экономическая, экспертная, кулинарная, научно-образовательная, спортивная и цифровая дипломатии.

На сегодняшний день, ключевые полномочия в сфере публичной дипломатии имеют: Министерство иностранных дел Украины; Украинский институт – экспертная организация, «имеющая системообразующую роль в международной репрезентации Украины; Министерство культуры и информационной политики; Украинский культурный фонд; Министерство экономики Украины; Министерство молодежи и спорта; Министерство образования и науки Украины. Компетенция центральных органов государственной власти по позиционированию Украины в мире закреплена в положениях о деятельности этих органов и специальных концепциях и программах.

Интеграция Украины в мировое информационное пространство является одним из основных приоритетов внешней политики государства, указанных в Законе Украины «Об основах внутренней и внешней политики», выявляя потребность в осведомленности мирового сообщества о государстве для обеспечения национальных интересов, определяет инструментарий по усилению информационного присутствия государства в других странах мира.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Концепция популяризации Украины в мире и продвижение интересов Украины в мировом информационном пространстве Распоряжение Кабинета Министров Украины от 11 октября 2016 г. №739. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80#Text>
- 2.. Стратегия публичной дипломатии. <https://mfa.gov.ua/storage/app/sites/1/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97/public-diplomacy-strategy.pdf>
3. Dimitriu G.R. Winning the story war: Strategic communication and the conflict in Afghanistan // Public Relations Review, 2012, № 38, p. 195–207
4. Hallahan, Kirk, Holtzhausen, Derina, Ruler, Betteke van, Verčič, Dejan & Krishnamurthy, Sriramesh. (2007). Defining Strategic Communication, International Journal of Strategic Communication, 3–35.
5. Paul Christopher. Strategic Communication: origins, concept, and current debates. – PRAEGER, 2011, 240 p.

# GESTIONAREA POLITICILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE ÎN INTERPRETAREA AUTORILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Alfred SILISTRARI,  
doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Public procurement is a mechanism for achieving and meeting the needs of society by public authorities and institutions, which is carried out in strict accordance with the provisions of the legal framework. In this context, public procurement policies are a key prerogative for the public sector due to the aims of this mechanism, the challenges and major changes in the public procurement system as a result of the emergence of new social realities.*

**Keywords:** *public procurements, public policies, transparency, efficiency of public administration, anti-corruption policies, information technologies, sustainable public procurement, green public procurement.*

Achizițiile publice reprezintă un mecanism de realizare și satisfacere a necesităților societății de către autoritățile și instituțiile publice, ce este desfășurat în strictă conformitate cu prevederile cadrului legal. În acest context, politicile ce țin de domeniul achizițiilor publice constituie o prerogativă esențială pentru sectorul public datorită scopurilor pe care le urmărește acest mecanism, provocărilor și schimbărilor majore care intervin în sistemul achizițiilor publice, ca urmare a apariției noilor realități sociale.

Gestionarea politicilor de achiziții publice își găsește reflectare în publicațiile autorilor din Republica Moldova. Autoarea Sirbu U., în articolul „Studiul asupra premiselor de pornire a achizițiilor publice pe plan internațional”, explică modul de apariție și dezvoltare a sistemelor moderne de achiziții publice la scară internațională, ca parte componentă a economiei de piață în statele dezvoltate, precum și în statele în curs de tranziție. Totodată, se menționează că în concepțiunea formării Uniunii Europene, tratatele care stau la baza UE și care au reglementat principiile de organizare în cadrul uniunii, sunt aplicabile și în sistemul de achiziții publice, ceea ce a și presupus dezvoltarea acestuia. Acele principii, precum sunt: principiile de bază (solidarității comunitare, egalității, nediscriminării și garantării drepturilor fundamentale, subsidiarității, recunoașterii reciproce etc.), libera circulație a bunurilor și serviciilor și interzicerea corespunzătoare a restricțiilor cantitative asupra importurilor și exporturilor și toate măsurile cu efect echivalent asupra a astfel de restricții cantitative, au garantat dezvoltarea sistemului de achiziții publice transparente, cu acces liber, nediscriminatoriu, egal, etc. [12, p. 127-128].

Din anul 1999, Republica Moldova a inițiat procesul de armonizare a legislației naționale cu aquis-ul comunitar, având sprijinul prin prisma proiectului Uniunii Europene pentru susținerea implementării Acordului de Parteneriat și Cooperare dintre Comunitatea Europeană și statele membre pe de o parte și Republica Moldova pe de altă parte. Pentru Republica Moldova, armonizarea legislației naționale cu aquis-ul european este o faptă adevărat importantă pentru apropierea statului nostru de Uniunea Europeană, ținând cont de aspirația Republicii Moldova de a se integra în comunitatea europeană. Acordul de Asociere RM-UE a fost o nouă etapă pentru țara noastră de a se alinia standardelor europene în diferite domenii, inclusiv și achiziții publice. Într-un articol

elaborat de Codreanu A., cu titlul „Facilitarea accesului operatorilor economici la contractele de achiziții publice în lumina acquis-ului comunitar”, a fost abordat aspectul privind armonizarea legislației naționale cu aquis-ul comunitar din perspectiva dezvoltării facilităților de acces a operatorilor economici odată cu aprobarea noului cadru legislativ aferent domeniului achizițiilor publice din 2015 [4, p. 249]. Menționăm în acest context că unele aspecte, în special ce țin de prevederile legislative ale UE, precum și ale Republicii Moldova au suportat modificări considerabile.

Configurațiile legislative sunt elucidate în articolul autoarei Nani A. „Sistemul achizițiilor publice – realități și perspective”, unde se subliniază că Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice se bazează pe armonizarea legislației naționale la aquis-ul comunitar, conform angajamentelor Republicii Moldova față de Uniunea Europeană în urma semnării Acordului de Asociere RM-UE [8, p. 83].

Sectorul public achiziționează un volum mare de bunuri, lucrări și servicii, ceea ce presupune antrenarea considerabilă a resurselor financiare, umane, de timp. Din acest considerent, domeniul achizițiilor publice este predominat de mai multe riscuri. Printre acestea, cele mai evidente riscuri în acest domeniu sunt abuzul, fraudă și risipa de bani publici. Drept urmare, sistemul achizițiilor publice urmează a fi protejat prin implementarea anumitor mecanisme care vor asigura integritatea și transparența în acest sistem.

Mocanu E. în „Mecanisme de asigurare a integrității și transparenței în procesul de achiziții publice” tratează subiectul dat și relevă că problema corupției în achiziții publice are o experiență internațională destul de mare, încât aceasta are un impact asupra domeniului financiar, economic, mediului ambiant, sănătății, securității umane etc. Aceasta din urmă creează dificultăți în transparentizarea procesului de achiziții publice, promovează concurența neloială și schemele frauduloase, în detrimentul interesului public. O mare parte din mecanismele pentru prevenirea și combaterea comportamentului corupțional în domeniul achizițiilor publice, au fost reglementate de legislația aferentă prezentului domeniu, însă nu excludem, afirmă autoarea, că în continuare persistă scheme anticoncurențiale, antitransparente, corupționiste care încalcă prevederile legislative în vigoare. Pe când la nivel central situația în ceea ce ține de respectarea cadrului legislativ aferent domeniului achizițiilor publice este una mai bună, la nivel local starea lucrurilor este mai complicată [6, p. 243-244].

În consecutivitatea analizei noastre, remarcăm contribuția autoarei Buzdugan A., care în lucrarea „Achizițiile guvernamentale municipale: reflecții, sugestii”, reflectă asupra necesității că achizițiile guvernamentale și cele municipale trebuie luate la un loc ca un câmp comun, care dispune de aceleași sisteme inventive de escrocherii din ambele părți, fie din partea operatorului economic, fie din partea autorității contractante. Dacă cumpărătorul și vânzătorul sunt corecți, raționali, atunci are de câștigat societatea, iar dacă cel puțin unul sau chiar ambii sunt escroci, în dezavantaj, de asemenea, este societatea și, drept urmare, autoritatea contractantă, care își pierde încrederea. Se subliniază că corectitudinea de desfășurare a procedurilor de achiziții publice depinde de nivelul de patriotism, altruism al structurilor guvernamentale, municipale, precum și de operatorii economici [2, p. 257-258].

Un comportament oportunist în procesele achizițiilor guvernamentale și municipale, posibilități de abatere de la unele reguli, crearea unor dificultăți artificiale, adoptarea unor decizii meschine, personale aparent legale sunt cele mai viabile vulnerabilități ale sistemului de achiziții publice. La nivel municipal, acesta poate fi des văzut la proceduri de achiziții publice ce țin de produsele alimentare, lucrări de construcție și reparație, alte bunuri, lucrări și servicii.

Din perspectiva unei abordări practice, analizează problema Boaghi L., primarul satu-



lui Sireți. În lucrarea sa „Sistemul de achiziții publice ale produselor alimentare: probleme și soluții”, apreciază produsele alimentare drept cel mai vulnerabil segment în sistemul achizițiilor publice. Astfel, produsele alimentare sunt o problemă sistemică generată de mai mulți actori, implicați nemijlocit în sistemul achizițiilor publice.

În lucrare se accentuează că produsele alimentare funcționează ca un cerc vicios. Din lipsă de funcționari calificați și cadru legal, care nu reglementează strict aceste specificări necesare pentru alimentația copiilor, anunțurile de participare sunt foarte vag formulate, ceea ce este în favoarea operatorilor economici. Din lipsa specificațiilor și caracteristicilor stricte ale produselor solicitate de autoritatea contractantă, operatorii economici depun oferta, fiind interesați să ofere produse alimentare de cea mai joasă calitate, fiindcă acestea au un preț mult mai mic, iar conform legii, criteriul de atribuire a contractului de achiziții publice la produsele alimentare este prețul cel mai mic, astfel ca în urma evaluării ofertei pentru fiecare poziție în parte, operatorul economic să câștige un contract cât mai solid. Totodată, există o birocrație în ceea ce privește certificatele de conformitate elaborate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Centrul Național de Sănătate Publică, pentru că unele produse furnizate pot fi însoțite de mai multe certificate, ceea ce se consideră o exagerare birocratică [1, p.131-133].

Pentru eficientizarea activității administrației publice și, totodată, pentru transparențizarea și eliminarea factorilor de corupție și ilegalitate în sistemul achizițiilor publice, a survenit un instrument util care a modernizat prezentul sistem și a transpus digitalizarea achizițiilor publice. Aspectul ce ține de implementarea tehnologiilor digitale sau informaționale a fost analizat în articolul elaborat de Cainarian C., „Modernizarea sistemului achizițiilor publice prin implementarea tehnologiilor digitale”. La etapa actuală, Republica Moldova se află în procesul implementării tehnologiilor informaționale în sistemul achizițiilor publice, iar pe parcursul ultimilor ani, sistemul achizițiilor publice a suferit o serie de schimbări, majoritatea având un impact pozitiv. Procesul de E-Achiziții a fost inițiat încă din 2016, odată cu pilotarea noului sistem, care a fost denumit Mtender. Sistemul informațional Mtender a accelerat și a simplificat procesul de achiziții publice în Republica Moldova. La rândul său, acesta a sporit gradul de transparență a procedurilor de achiziții publice și a îmbunătățit concurența dintre operatorii economici. În același timp, cadrul legislativ, aferent achizițiilor publice, a reglementat și răspunderea juridică pentru actorii implicați în procesul de achiziții publice [3, p. 166-167].

Chihai C., autoarea articolului „Răspundere penală pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice – propunere de lege ferendă”, reliefează subiectul important care ține de gestionarea justă și corectă a patrimoniului public, precum și managementul eficient și calitativ al fondurilor publice. În conținutul articolului sunt cercetate formele răspunderii juridice pentru încălcarea prevederilor legale cu privire la condițiile și regulile procedurii de achiziții publice. Analizând în mod detaliat și amplu dispozițiile Legii privind achizițiile publice, nr. 131/2015, s-a constatat că autoritatea legislativă nu a prevăzut în mod expres tipul răspunderii juridice, ce urmează a fi stabilită în cazul încălcării prevederilor legii indicate supra, așa cum a fost făcut în legea anterioară [5, p. 99-101]. Totuși, corelarea dintre legea specială și alte tipuri de răspundere juridică există și anume - Codul Contravențional conține anumite clauze care reglementează domeniul achizițiilor publice. De asemenea, există și o răspundere juridică civilă, datorită faptului că contractele administrative – de achiziții publice cad sub incidența legii 131/2015 și a Codului civil al Republicii Moldova.

În contextul prezentei sinteze bibliografice, relevăm efortul depus de cercetătorii Munteanu I. și Codreanu A., care au venit cu unele soluții în vederea contracarării fenomenului de practici ilegale în domeniul achizițiilor publice, în articolul „Recomandări de contracarare a fenomenului de practici ilegale în domeniul achizițiilor publice”. Din punct de vede-

re al autorilor, proiectele de finanțare europeană pot fi fraudate prin următoarele mijloace: corupție, oferte discrepante, manipulare a ofertelor, nedeclarare a conflictelor de interese, manipulare a specificațiilor, practici de cooperare secretă, divulgare a datelor referitoare la licitații, stabilire incorectă a costurilor, neîndeplinire a specificațiilor contractului, fragmentare sau divizare a achizițiilor publice, atribuirea nejustificată a unui singur ofertant, combinarea contractelor, operatori economici fictivi [7, p. 478]. Transformările sistemului de achiziții publice au condus la apariția și a altor concepte utilizate pe scară largă în acest domeniu, precum ar fi: achiziții publice sustenabile sau durabile, achiziții publice ecologice sau circulare etc. Conceptul de achiziții publice sustenabile a fost studiat în articolul elaborat de către Rusu E. „Achizițiile sustenabile – un imperativ al dezvoltării durabile în Republica Moldova”. Acest concept are drept scop îmbunătățirea practicilor de achiziții și a managementului autorităților contractante, prin reorientarea politicilor publice din domeniul achizițiilor publice de reducere a cheltuielilor bugetare, utilizare eficientă a banilor publici, diminuare a gradului de fraudare a acestora, precum și asigurare a achiziționării bunurilor, serviciilor și lucrărilor de calitate [9, p. 131]. Totodată, în continuare Rusu E. dezvoltă importanța achizițiilor publice durabile și a achizițiilor publice sustenabile în lucrarea „Achiziții publice durabile – o continuitate a dezvoltării durabile a Republicii Moldova”. În conținutul acestui studiu este desfășurat subiectul achizițiilor publice durabile, care se bazează pe principii și bune practici de achiziții tradiționale și sunt orientate spre beneficiile sociale, economice și de mediu, pentru procesul de organizare și desfășurare a achizițiilor publice. Factorii ce generează achizițiile publice sustenabile și cele durabile urmăresc drept scop de a dezvolta procesul sustenabil în achiziții publice, care să răspundă la nevoile prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare, precum și de a dezvolta un sistem durabil de achiziții, prin implementarea unor politici publice naționale, ce vor promova principii directe și acțiuni corecte pentru cea mai bună utilizare a finanțelor publice, cu impact negativ minim asupra mediului [10, p. 208-209].

Alături de achiziții publice durabile, s-a dezvoltat și un nou concept de achiziții publice ecologice sau circulare. Drept urmare, în articolul „Achizițiile circulare – soluție pentru dezvoltarea durabilă”, Rusu E. se expune asupra necesității de adaptare a sistemului de achiziții publice la modelul economiei circulare. Economia circulară a apărut drept rezultat al provocărilor existente cu care se confruntă atât economiile în curs de dezvoltare, cât și economiile dezvoltate. Provocările existente, în mare parte, se referă la provocările sociale și cele de mediu și anume la ceea ce ține de degradarea terenurilor agricole, poluarea apei, depozitarea irațională a deșeurilor, migrația, îmbătrânirea populației, șomajul etc [11, p. 201].

Concluzia pe care o deducem din referențialul bibliografic al autorilor naționali, ne permite să afirmăm că gestionarea eficientă a politicilor în achiziții publice are un impact major în formarea activităților economice cu o piață competitivă, transparentă, loială, care contribuie la dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, prin furnizarea serviciilor publice de calitate. Datorită faptelor enunțate anterior, gestionarea politicilor de achiziții publice în scopul eficientizării administrației publice, pot asigura o gestionare eficientă a banului public, a activității administrației publice, sporește o credibilitate în instituțiile statului, precum și îmbunătățește mediul de viață al întregii comunități.

## BIBLIOGRAFIE

1. BOAGHI Leonid. Sistemul de achiziții publice ale produselor alimentare: probleme și soluții. În: Conferința științifico-practică „Teoria și practica administrării publice”. Chișinău: AAP, 2017, p.131-133. ISBN 978-9975-3019-6-1.

2. BUZDUGAN Adriana. Achizițiile guvernamental-municipale: reflecții, sugestii. Conferința: „Asigurarea viabilității economico-manageriale pentru dezvoltarea durabilă a economiei regionale în condițiile integrării în UE”. Bălți: Universitatea de Stat Alecu Russo din Bălți, 2017, p. 257-258. ISBN 978-9975-50-215-3.

3. CANARIAN Cristian. Modernizarea sistemului achizițiilor publice prin tehnologii digitale. *Administrarea Publică* Nr. 3(95)/2017. Chișinău: AAP, 2017, p. 166-167. ISSN 1813-8489.

4. CODREANU Alina. Facilitarea accesului operatorilor economici la contractele de achiziții publice în lumina acquis-ului comunitar. Conferința „Competitivitatea și inovația în economia cunoașterii”, Chișinău: ASEM, 2015, p. 249. ISBN 978-9975-75-773-7.

5. CHIHAI Cristina. Răspunderea penală pentru încălcarea legislației privind achizițiile publice – propunere de lege ferenda. *Studia Universitatis Moldaviae (Seria Științe Sociale)* Nr 8(118). Chișinău: USM, 2018, p.99-101. ISSN 1814-3199.

6. MOCANU Eleonora. Mecanisme de asigurare a integrității și transparenței în procesul de achiziții publice. Conferința „Strategii și politici de management în economia contemporană”. Ediția 5, Chișinău: AAP, 2016, p. 243-244. ISBN 978-9975-75-791-1.

7. MUNTEANU Iulian, Codreanu Ana. Recomandări de contracarare a fenomenului de practici ilegale în domeniul achizițiilor publice. Simpozionul „Dezvoltarea durabilă a mediului rural - realizări și perspective” Chișinău: ASEM, 2018, p. 478. ISBN 978-9975-64-297-2.

8. NANI Angela. Sistemul achizițiilor publice – realități și perspective. Conferința științifico-practică „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”. Chișinău: AAP, 2016, p. 83. ISBN 978-9975-136-26-6

9. RUSU Elena. Achizițiile sustenabile – un imperativ al dezvoltării durabile în Republica Moldova. *Studia Universitatis Moldaviae (Seria Științe Exacte și Economice)* Nr 7(137), Chișinău: USM, 2020, p.131. ISSN 1857-2073

10. RUSU Elena. Achizițiile publice durabile - o continuitate a dezvoltării durabile a Republicii Moldova. Conferința „Paradigme moderne în dezvoltarea economiei naționale și mondiale”. Chișinău: USM, 2020, p.208-209. ISBN 978-9975-152-69-3.

11. RUSU Elena. Achizițiile circulare – soluție pentru dezvoltarea durabilă. Conferința „Integrare prin cercetare și inovare.” Chișinău: USM, 2020, p. 201. ISBN 978-9975-152-48-8.

12. SÎRBU Uliana, GAMURARI Vitalie. Studiu asupra premiselor de pornire a achizițiilor publice pe plan internațional. Conferința „Știința juridică autohtonă prin prisma valorilor și tradițiilor europene”, Chișinău: ULIM, 2015, p. 127-128. ISBN 978-9975-3058-2-2.

# MANAGEMENT OF VETERINARY ENTERPRISES IN UKRAINE: CURRENT CHALLENGES

**Oleksandra SOROKIVSKA,**

*PhD student, Department of veterinary hygiene, sanitary and expertise,  
Odesa State Agrarian University*

## SUMMARY

*The research presents an analysis of the main trends in the field of veterinary institutions management in modern Ukraine. The importance of improving the veterinary sphere management in the context of animal husbandry development is emphasized; the sphere of functional responsibilities of the manager in the veterinary institution is defined; the main problems, which often do not allow the Ukrainian veterinary clinics to function effectively are considered. On the example of the Hospital of Veterinary Medicine "Aibolit" the methods for ensuring effective veterinary institution management in modern conditions are demonstrated.*

**Keywords:** management, veterinary medicine, veterinary clinic.

At the present stage the issues related to the development of the veterinary sector as a whole are very important in Ukraine. One of the most topical task in veterinary medicine is not only treatment of animals, but also organizing medical staff work and managing veterinary enterprises. In order to solve this problem proper veterinary clinic management should be provided at all levels. Each graduate of veterinary faculties must master competencies of management, as well as marketing activities aimed at meeting existing needs and obtaining benefits.

In the difficult market conditions that have developed today in our country, we see that agriculture is profitable, but also the most economically unstable industry. Various forms of technology of animal husbandry force to solve new problems of veterinary service and allow to use widely achievements of science and the best experience in maintenance of steady veterinary and sanitary well-being of herds and environment [2].

Management is the coordination and administration of tasks to achieve a goal. Such administration activities include setting the organization's strategy and coordinating the efforts of staff to accomplish these objectives through the application of available resources. Management can also refer to the seniority structure of staff members within an organization.

To be an effective manager, you'll need to develop a set of skills, including planning, communication, organization and leadership. You will also need extensive knowledge of the company's goals and how to direct employees, sales and other operations to accomplish them [3].

The role of the manager consists in organization and management or business administration. In veterinary medicine, for a long time there has been neither a clear definition of veterinary management, nor a structure that would train such specialists. To prove it we may consider the responsibilities and tasks of a manager in a veterinary clinic. In such a medical institution, a manager can be the head (director, chief physician, etc.) of an enterprise, head of a unit (therapeutic department, surgical department, laboratory, etc.) or direction (for working with animal owners, trade, etc.). If the manager is the head of the clinic, then his task is to organize activities to provide therapeutic, preventive, diagnostic

measures in order to achieve the highest possible quality of veterinary care for animals.

If there are additional activities, then, accordingly, the manager is also responsible for their results. One of the key areas for the manager of the clinic is planning activity based on the tasks set by the owner, the development of budget and the forecast for the veterinary services market.

An equally important area of activity is fruitful work with people: clinic employees, pet owners, suppliers and representatives of third-party organizations. The manager is responsible for the financial sector and filling the budget of the clinic, satisfying the needs of the animals in veterinary care as much as possible. Pet owners need to know what they are paying their money for. Another task that the manager has to solve is controlling the activities of the clinic. This means that veterinarians and employees of the veterinary clinic understand the goals of the enterprise, receive tasks for execution and are accountable for their implementation. The manager is aware of who and what should do at a given time, how the budget is spent and replenished. The processes of providing veterinary services, recruiting and procurement are also subject to mandatory control. Finally, the most important goal of a veterinary clinic manager is to ensure a combination of quality veterinary services, the availability of these services for the general population and the specified profitability of the clinic.

At the same time veterinary sphere has one important feature differing it from the others. The administrative functions in a veterinary clinic are often performed by one person – the founder or manager, who is responsible for all areas of activity:

- Finances
- Marketing
- Staff

Such a manager has a university diploma in veterinary field, but does not have the necessary training in management. Therefore, a lot of small veterinary hospitals are not successful. Most veterinarians do not study business activities necessary for successful human resource management. Only 40% of managers take measures to encourage employees at the company, 25% of them analyze the level of employees' satisfaction [4].

Nevertheless, the effective work of veterinary institutions is possible nowadays. In particular, the activities of the Hospital of Veterinary Medicine "Aibolit" – well known clinic located in Odesa, could be considered. The clinic offers a full range of medical services to the pet owners. The "Aibolit" hospital consists of medical, surgical, and lab equipment. The key to the "Aibolit" clinic's success is its transparency for the community. The location is crucial as well. The "Aibolit" branches are located in the three places in Odesa. The name "Aibolit" is associated with the famous children's book "Aibolit" by K. Chukovskii.

The foundation of the "Aibolit" veterinary clinic was laid in March 2003, and in November 2005 the first patient crossed the threshold of the clinic. From the first day of opening, the veterinary clinic has been providing round-the-clock emergency veterinary care for pets [1].

Much attention is devoted by the leadership to the training component. The best veterinarians of Ukraine provide training on the basis of the hospital "Aibolit". So, anyone can improve one's qualification. To a large extent the success of "Aibolit" is predetermined by proper management and attention to staff training.

In our opinion, the veterinary clinic functioning is always associated with the correct management, that is why it is important to take into account some aspects of management and marketing management. The leadership of the veterinary clinic have to guarantee the comfortable work for their staff. Besides of this, given the fact that the market situation is constantly changing, the goal of management of the veterinary clinic is overcoming risk



situations in the economics of the country not only today but in the future, which requires business plan and attracting additional finance.

An appropriate and carefully developed business plan, without any doubt, is necessary prerequisite for attracting funding by veterinary clinic.

A business plan is a document which determines the ability of companies to produce and sell enough goods, products or services, to the amount of profit and the return of deposits satisfy investors.

A business plan must consist of such items as description of veterinary market project and application part. The document presents the financial model of the veterinary clinic: the schedule of investments, calculated payment schedule (in the case of loans), made up of sales of veterinary services provided, the profit and loss account, forward-looking statement of cash flows. To assess the investment attractiveness of the project all the necessary parameters should be calculated: the internal rate of return, net present value, payback period, and a number of others. Also several scenarios of doing business, and the impact of adverse changes in the financial stability of the project should be calculated and designed.

Therefore, in our opinion, the success of veterinary clinic depends largely on the leadership style needed to create the comfortable environment, clear management goals for the present and the future, identifying possible risks and ways to eliminate them.

## REFERENCES

1. Aibolit. Hospital of Veterinary Medicine. Official web-site. <https://aybolit.od.ua/>
2. Kruchynenko O. Kontseptualni osnovy marketinhovoho planuvannia pidpriemstva v haluzi veterynarnoi medytsyny. [https://visen.knau.kharkov.ua/uploads/visn\\_econom/2017/2/22.pdf](https://visen.knau.kharkov.ua/uploads/visn_econom/2017/2/22.pdf)
3. What Is Management? Definitions and Functions. <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/what-is-management>
4. Zazharskii V. Suchasni problemy upravlinnia veterinaranoi klinikoju. <https://ppt-online.org/117843>

# ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE VETERINARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Cristina SÎRBU,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică,  
Inspector superior, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor*

## SUMMARY

*Current analysis of public veterinary services system in the Republic of Moldova proves that they're focused on preventing mass transmission of diseases from animals to human beings, food safety, protecting national territory from infectious diseases, etc. The importance of such services is obvious in the age of pandemics (most recent epidemics and the current pandemic - such as the Ebola, West Nile or COVID-19 - have been caused by animal diseases transmittable to people). This makes it clear that the sector of public veterinary services cannot be shunned. Subsequently, public veterinary services must be equally considered when investments are made in order to improve national health systems, while the development of such services must become a national priority, including in the Republic of Moldova.*

Grija față de necuvântătoare a fost încă din Antichitate una dintre prioritățile oamenilor, conștientizându-se potențialul lor economic pentru societățile agricole de odinioară, precum și importanța lor psihoterapeutică în calitate de animale de companie, care a fost confirmată mai târziu.

Deși la începuturi, sănătatea și bunăstarea animalelor era mai mult o problemă individuală, odată cu dezvoltarea civilizației, acest aspect s-a schimbat, devenind o preocupare complexă, care privește întreaga societate și, inclusiv, în epoca pandemiilor, întreaga societate globală.

Motivele consolidării sistemelor de sănătate, în scopul contracarării urgențelor și amenințărilor, nu au fost niciodată mai convingătoare, sănătatea animală fiind o platformă cheie. Aproximativ 75% din bolile infecțioase emergente care afectează oamenii sunt de origine animală și aproximativ 60% din toți agenții patogeni umani sunt transmisibili de la animale la oameni.

În același context, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) în anul 2018 și-a revizuit lista de boli „Blueprint” pentru a putea acorda prioritate în contextele de urgență de sănătate publică, ca urmare a potențialelor epidemii ce pot fi generate de aceste boli. De remarcat este faptul că toți cei 7 agenți patogeni identificați sunt zoonoze. Boli precum Ebola, coronavirusurile noi precum SARS și MERS, gripa aviară – toate sunt boli de origine animală transmisibile oamenilor (zoonoze). Zoonoze neglijate ca rabia și tuberculoza bovină sunt, de asemenea, cel mai bine gestionate la animalul sursă, în caz contrar, transmise omului, acestea continuă să aibă un impact global devastator asupra sănătății umane.

Activitatea medicală veterinară este, astfel, o problemă de stat și se realizează în Republica Moldova, după o concepție unitară, de către serviciile sanitare veterinare de stat și serviciile sanitare veterinare de liberă practică, organizate în condițiile legii.

În ultimii ani, statele de pe Glob, în general, și Republica Moldova, în particular, conștientizează impactul enorm pe care îl au serviciile veterinare asupra sănătății și bunăstării națiunii.

Principala problemă este facilitarea accesului societății la serviciile veterinare, fapt ce ar completa politica statului orientată spre o dezvoltare rurală durabilă. Această problemă poate fi conștientizată mai ușor dacă se face o analiză a situației actuale a serviciilor publice veterinare în Republica Moldova.

Sistemul de control al domeniului sanitar-veterinar este organizat în 2 nivele:

- Nivelul central este reprezentat de Direcția sănătatea și bunăstarea animalelor a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor;
- Nivelul teritorial (raional/municipal) este reprezentat de Subdiviziunea supraveghere sanitar-veterinară [3, p. 31].

Direcția sănătatea și bunăstarea animalelor (DSBA) are misiunea de a asigura sănătatea, protecția și bunăstarea animalelor de producere, cât și de companie, supravegherea identificării și trasabilității animalelor, în scopul prevenirii transmiterii bolilor infecțioase de la animale la om. În particular, angajații Direcției la nivel central:

- implementează strategii veterinare privind apărarea sănătății în prevenirea introducerii bolilor epizootice și zoonozelor pe teritoriul țării,
- asigură realizarea programelor naționale și internaționale de protecție a teritoriilor față de infiltrarea și răspândirea bolilor infecțioase deosebit de periculoase;
- efectuează controlul asupra bolilor contagioase ale animalelor, zoonozelor și agenților zoonotici,
- colectează, analizează, interpretează și raportează sistematic datele referitoare la sănătatea animalelor;
- realizează, în colaborare cu alte autorități abilitate, sistemul de analiză, gestionare și comunicare a riscului în domeniul introducerii bolilor epizootice și zoonozelor pe teritoriul țării;
- participă la elaborarea de norme sanitar-veterinare și instrucțiuni tehnice privind supravegherea, depistarea, profilaxia și combaterea bolilor la animale și a celor transmise de la animale la om;
- oferă suport metodologic pentru subdiviziunile teritoriale, inclusiv prin elaborarea de proceduri și instrucțiuni de serviciu;
- elaborează planuri și programe pentru implementare la nivel național;
- controlează și coordonează activitatea subdiviziunilor teritoriale, precum și verifică executarea programelor naționale [3, p. 31-32].

Subdiviziunile teritoriale pentru siguranța alimentelor organizează activitățile sanitar-veterinare pe întreg teritoriul raionului/municipiului, asigură realizarea programelor naționale și internaționale de protecție a teritoriilor față de infiltrarea și răspândirea bolilor infecțioase deosebit de periculoase, controlează respectarea cerințelor sanitar-veterinare în procesul permutărilor, exportului și importului animalelor, produselor și materiei prime de origine animală, precum și al furajului etc. La nivel teritorial sunt elaborate planuri raionale sau municipale privind implementarea programelor naționale [3, p. 32].

Medicii veterinari de liberă practică conform noilor modificări ale Legii nr.221/2007 privind activitatea sanitară-veterinară art. 14 alin. (4), sunt medici veterinari angajați de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) în cadrul circumscripțiilor teritoriale sanitare veterinare din cadrul subdiviziunilor teritoriale pentru siguranța alimentelor, ca să efectueze activitățile sanitar-veterinare de stat (vaccinări, prelevări de ser, prelevări de probe, acțiuni de dezinsecție, dezinsecție și deratizare etc), inclusiv să participe, în caz de necesitate, la combaterea și eradicarea focarelor de boli infecțioase [2, art. 14, alin. (4)].

În cadrul activităților sale, Subdiviziunea supraveghere sanitar-veterinară din subdiviziunile teritoriale:

- organizează activitatea de control oficial la nivel teritorial, în următoarele domenii: protecția animalelor în timpul transportului, protecția animalelor de fermă;
- analizează, soluționează și dispune măsurile care se impun în cazul petițiilor din domeniul protecției și bunăstării animalelor;
- informează conducerea ANSA cu privire la neconformitățile sau deficiențele constatate în activitatea de control oficial;
- organizează și monitorizează, controlează implementarea legislației sanitare veterinare din domeniul bunăstării animalelor;
- întocmește documentația pentru înregistrarea/autorizarea mijloacelor de transport de animale vii;
- controlează respectarea standardelor minime privind protecția animalelor în timpul transportului și a animalelor de fermă [3, p. 32].

Fiecare animal de pe teritoriul Republicii Moldova se identifică individual și se înregistrează în Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Animalelor” (SIA „RSA”), utilizându-se câte o crotalie pentru animalele din speciile ovine, caprine și suine, două crotalii (cu același cod de identificare) pentru animalele din speciile bovină, respectiv un transponder (microcip) pentru animalele din specia cabaline. În cazul bovinelor, după aplicarea crotaliei, se eliberează și pașaportul individual pentru bovine [3, p. 33].

Conform ultimelor modificări ale Legii nr.221/2007 privind activitatea sanitară-veterinară art. 7 alin. (c1) atribuția ANSA este asigurarea identificării și înregistrării gratuite a animalelor din exploatațiile nonprofesionale în conformitate cu prevederile Legii nr. 231/2006 privind identificarea și înregistrarea animalelor.

La nivelul unităților/exploatațiilor în care sunt menținute animale de fermă, se realizează anual controale oficiale, efectuate în conformitate cu prevederile Legii nr. 50 din 28.03.2013 cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor și a Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, frecvența de efectuare a acestora fiind stabilită în baza unor factori de risc asociați fiecărei categorii de unitate supusă controlului sanitar - veterinar [4, p. 11].

Principala formă de control este inspecția, care este verificarea de către medicul veterinar oficial (inspectorul) din cadrul Subdiviziunii supraveghere sanitar-veterinare a îndeplinirii măsurilor sanitar-veterinare. O altă formă de supraveghere utilizată este prelevarea de probe și analiza lor în laboratorul de referință sau cel desemnat de către ANSA [3, p. 34].

Inspecțiile la exploatații pot fi planificate și inopinate. Control planificat se exercită nu mai mult decât o dată într-un an calendaristic.

Controalele inopinate poartă un caracter de inspecție tematică, astfel acestea se referă doar la aspectele legate de bolile din lista bolilor transmisibile ale animalelor sau de alte tematici specifice.

Anual inspectorii din subdiviziunile teritoriale pentru siguranța alimentelor supun controlului oficial toate tipurile de unități: ferme de animale, ferme de carantină, tabere de vară, stâne, târguri de animale, gospodării individuale, grădini zoologice, canise, magazine pentru comercializarea animalelor, menajerii, mijloace de transport destinate transportului de animale vii [4, p. 11].

Implementarea controalelor oficiale și pentru eradicarea bolilor se efectuează în conformitate cu Procedurile specifice și se referă la boli ca: Pesta porcină clasică (PPC), Influența aviară (IA), Boala de Newcastle (pseudopesta aviară), Rabie la animale, Antrax la animale, Tuberculoza (TBC) la animale, Encefalopatia spongiformă transmisibilă (EST), Bruceloza la animale, Boala limbii albastre (Bluetongue) [3, p. 35-37].

În Republica Moldova, există sistemul de acordare a despăgubirilor proprietarilor de

animale sacrificate, ucise sau altfel afectate în urma lichidării focarelor de boli transmisibile ale animalelor. Proprietarii animalelor pot obține despăgubiri în afara sumelor recuperate prin valorificarea produselor și subproduselor de la animalele sacrificate. Plata despăgubirilor se efectuează din fondurile prevăzute în bugetul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, în limita alocărilor pentru finanțarea anuală a măsurilor sanitar-veterinare de profilaxie, de supraveghere și de combatere a bolilor la animale, în valoarea de înlocuire a prețului de piață la data când a avut loc acțiunea de lichidare a focarelor de boală [3, p. 37].

Implementarea Programului acțiunilor strategice de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii bolilor de la animale la om, elaborat de către DSBA și aprobat anual prin Ordinul Directorului General al ANSA, este unul din scopurile principale ale Direcției. Programul prevede acțiuni sanitar-veterinare de combatere și profilaxie a bolilor la animale domestice și sălbatice pentru fiecare an în parte, în funcție de evoluția situației epizootice în regiune dar și de emergența unor noi boli transfrontaliere [3, p. 32].

Scopul programului presupune controlul și combaterea bolilor la animale, înlăturarea posibilităților de transmitere a bolilor cu caracter zoonotic. Aceste acțiuni sunt în scopul garantării principiilor „De la furcă la furculiță” și principiului „O sănătate”. Aplicarea unui astfel de Program este imperativ astfel încât să fie asigurat animalelor fie celor agricole, sălbatice sau de companie și agrement, condiții de sănătate și bunăstare, care ulterior se vor răsfrânge în sens pozitiv asupra sănătății umane, economiei republicii, principiilor morale și a mediului înconjurător [4, p. 12].

O altă problemă esențială este controlul zoonozelor, unde totuși pilonul de bază îl reprezintă starea de sănătate a animalelor care până la urmă este determinată de organizarea asistenței sanitar veterinar ce are un impact social enorm. Zoonozele sunt boli produse de numeroși agenți patogeni ai animalelor, ce se pot transmite de la animale la om, dar și invers. Un rol important pentru prevenirea și combaterea zoonozelor le revine medicilor veterinari, crescătorilor de animale, populației în general și serviciilor veterinare în special, prin implementarea măsurilor de profilaxie, de proceduri și mecanisme tehnologice specifice care să asigure că riscul contaminării este redus la minim. Astfel, anual sunt înregistrate în jur de peste 120 de cazuri de echinococoză la oameni, sau se poate exemplifica și prin cazurile de antrax înregistrate la Cahul în anul 2014 sau exemplu de rezonanță ar servi și cazul letal de rabie înregistrat în r-nul Căușeni în anul 2016 când a decedat un om care s-a infectat cu rabie (în popor – „turbare”), dar și cazul copilului din s. Goian care a decedat din cauza rabiei în anul 2019, fapt care a scandalizat opinia publică. Astfel, o problemă majoră în continuare este numărul sporit de cazuri de rabie înregistrat atât la animalele sălbatice, cât și domestice, Republica Moldova continuând să fie una dintre țările cu cel mai mare număr de cazuri de rabie în Europa (la animale și oameni). Cele mai multe cazuri de rabie fiind înregistrate la bovine, vulpi, câini, pisici, dar și alte animale [1, p. 2].

Controlul zoonozelor este un obiectiv primordial al ANSA, iar anual se observă că în mare parte obiectivele stabilite sunt îndeplinite în proporții diferite, dar care depășesc valori de 50%. Valorile mici indică de fapt indici de sănătate bună a efectivelor de animale, fiind de fapt aplicate doar în cazul animalelor suspecte. Bolile cu caracter zoonotic vor continua să rămână strategice reieșind din riscurile majore pe care le prezintă pentru societate și în deosebi tuberculoza incidența căreia este destul de înaltă în rândul populației umane [4, p. 13].

În concluzie, analiza sistemului serviciilor publice veterinare din Republica Moldova demonstrează că acestea se concentrează pe prevenirea transmiterii în masă de boli



de la animale la om, siguranța alimentară, protejarea teritoriului național față de bolile infecțioase, precum și protecția mediului în raport cu creșterea animalelor și industria alimentară. La fel ca și în cazul tuturor serviciilor publice, aici pot fi identificate probleme cum ar fi lipsa de resurse financiare, lipsa de specialiști, învechirea resurselor tehnico-materiale existente, descreșterea numărului de animale etc. Cu toate acestea, chiar și cu resurse financiare minime, autoritățile veterinare responsabile sunt mereu în alertă, fiind concentrate în special pe activități de prevenire. Mai mult decât atât, dată fiind importanța serviciilor veterinare în epoca pandemiilor (cele mai recente epidemii și actuala pandemie au fost cauzate de boli animale transmise ulterior oamenilor – de ex. Ebola, West Nile sau COVID-19), este evident că sectorul serviciilor veterinare nu mai poate rămâne în umbră. Prin urmare, serviciile veterinare trebuie să fie egal luate în considerare atunci când se fac investiții în scopul consolidării sistemelor de sănătate, iar dezvoltarea acestor servicii trebuie să devină și o prioritate a statelor, ceea ce evident demonstrează necesitatea modernizării continue a serviciilor veterinare și în Republica Moldova. Cu acest scop, au și fost create baze de date automatizate, de ex. - Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Animalelor”.

### BIBLIOGRAFIE

1. Analiza impactului de reglementare (AIR) asupra proiectului de hotărâre a Guvernului cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 600/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, 2021, 10 p.
2. Legea Republicii Moldova privind activitatea sanitară veterinară nr. 221 din 19.10.2007. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 13-20.
3. Planul Național Multianual de Control 2018-2022. Chișinău: Editura ANSA, 2018, 139 p.
4. Raportul anual 2020 privind implementarea Planului Național Multianual de Control 2018-2022. Chișinău: Editura ANSA, 2021, 90 p.

## ☞ Sesiunea 2. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE



### INFORMATION DEVELOPMENT AS THE LATEST STAGE IN THE FORMATION OF HUMAN RESOURCE IN THE WORLD

**Mariia KERNOVA,**  
*Graduate student of the Odessa Scientific and  
Educational Institute of Public Administration and Management*

#### SUMMARY

*The revolution in the digital world has created new opportunities for communication and „mobility” that have been able to complement physical mobility. Nowadays, the merging of physical, biological and digital worlds will further overcome spatial and temporal constraints while stimulating mobility. All this requires responsibility in bringing national and personal security to the fore, and finding ways to maintain social harmony in a situation of growing diversity. Radical groups fighting progress with particular, ideologically motivated brutality can be a threat to global cooperation and stability. Hyperconnectivity does not lead to greater tolerance or adaptability in itself, as it can be seen in the example of the response to forced relocations of refugees which have reached historic highs. However, we must not forget that hyperconnectivity also implies the possibility of greater understanding of each other and understanding of differences. This may serve to bring humanity closer together, rather than exclusion. And if we do not continue moving in this direction, the alternative path of development of our civilization will be growing fragmentation.*

**Keywords:** digital technologies, digital isolation, innovation.

The modern world is laced with connections where information, thoughts and people are moving very fast. The current world is a world of inequality caused by significant changes in the labor market. Social isolation, complicated search of the meaning of life in the modern world, disappointment in the current elite and various structures. In some countries, it has encouraged the recruitment of supporters to fight tough the existing system. The very advantage of digital information transmission was the idea of fast and safe usage. It allows you to organize activities aimed at good causes, but they can also be used to spread harmful materials and propaganda. Young people are most vulnerable to such influence, especially if they do not have a stable social support.

In today's world, the global economy is increasingly moving into the field of digital technology, a crucial condition for the prosperity of any structure is the availability of a reliable infrastructure - the Internet. It is important to understand the potential of these technological advances. It is important not only to adopt the latest technologies in order to optimize their internal operations, but also to encourage and support their widespread adoption and use them to move forward in a globally connected information society. The problem of digital isolation (or digital barrier) is becoming increasingly important as people find it more and more difficult to participate in the digital economy and new forms

of civic activism without proper access to the Internet and without access to a connected device or sufficient knowledge to use this device.

However, given how difficult it is to fully master the potential and hidden technical aspects of modern technology. It should be understood that the situation may increase inequality between technically educated people who understand and control these technologies, and less knowledgeable people who are passive consumers of technology without understanding it[3]. Innovation is a complex social process that should not be taken for granted. Thus, even if this section identifies a wide range of technological advances that can change the world, it is important to pay attention especially to how we can ensure the focus of such research and achievements to receive best results [4, p23]. Scientific institutions are often seen as a cutting edge in the development of progressive ideas. However, recent data indicate that today universities, guided by career considerations and funding conditions, prefer phased conservative research to bold innovation programs [1].

Despite the positive impact of new technologies on economic growth, it is important to consider their possible negative impact on the labor market at least in the short term. Concerns about the negative impact of technological development of the labor market did not arise today. Everyone remembers how in 1931 the economist John Maynard Keynes warned of the wide spread of technological unemployment, „because the discovery of ways to use labor economically is ahead of the pace of discovering new applications of labor” [2].

His warning didn't confirm then, but what if it comes true this time? In the last few years, there has been controversy over the replacement of a number of professions, including accountant, cashier, telephone operator and librarian, by computer.

In connection with these, one thing remains indisputable: even today, new technologies are radically changing the nature of work in all industries and professions. Fundamental uncertainty concerns the extent to which labor is replaced by automation. We can only speculate on how long this may take and how far it will go. To realize this, we need to understand the two competing actions of technology on employment. First, there is natural selection, because technology-driven breakthroughs and automation replace labor with capital, depriving workers of earnings or forcing them to apply their skills elsewhere.

The reason why the new technological revolution may provoke more shocks than previous industrial revolutions is the pace of change (everything is happening much faster than ever before), breadth and depth (many radical changes are happening at the same time) and the complete transformation of all systems.

Throughout its existence, mankind has learned to survive and adapt precisely because of its ingenuity and unique ability to adapt. In the past, people have mostly identified themselves by living in a certain area, ethnic group, specific culture or even language. When the opportunity arose to interact online and confront the ideas of other cultures, it found out that identity was now more multifaceted than before. People now experience far fewer inconveniences in using and managing their multiple identities.

The development of technology has always destroyed or replaced some professions, replacing them with new ones with other activities, perhaps elsewhere. Agriculture is an example. In the early nineteenth century, people employed in this field constituted 90% of the workforce, today their market share does not exceed 2%. And such a sharp decline has happened relatively smoothly, without much social unrest or unemployment epidemics. The economics of program development is an example of a new employment ecosystem.

Currently, the main factor is the duration and degree of compensation for the destructive effect of the capitalization effect, as well as the rate of substitution. There are two opposing

camps for the impact of new technologies on the labor market: those who believe in a happy ending when workers displaced by technology find new jobs and technology launches a new era of prosperity; and those who believe that technology will lead to a progressive social and political collapse, creating massive technological unemployment. Historical experience shows that the actual result of this process will be somewhere in the middle.

A striking example occurred in 2008, when Steve Jobs, the founder of Apple, gave third-party developers the opportunity to create applications for the iPhone. By mid-2015, the global application economy was expected to generate \$ 100 billion in revenue, beating the film industry, which has existed in the United States for over a hundred years [4].

One of the most serious problems at the level of individuals, which arises in connection with the use of the Internet, as well as due to the growing degree of our connection to various networks, concerns privacy. This issue is becoming more acute as we are increasingly willing to change privacy for convenience when it comes to many of the devices we use. The global debate on the importance of privacy in a world where a high level of transparency has been achieved has only just begun. We can already feel that the Internet can be an unprecedented tool of governance, but at the same time create conditions for indiscriminate, far-reaching and almost invisible observation of the general population.

And here is an important question about the importance of personal privacy. We all instinctively understand why our personal selves just need it. Even those of us who claim that we do not value it very much, that we have nothing to hide from them, would not want anyone to know about some of their words or deeds. Numerous studies have been written showing that people who know what they are watching are starting to show more conformism and adherence to their behavior.

Conclusions. Human needs and desires have no limits, so the process of satisfying them must also be endless. Excluding the usual economic downturns and temporary depressions, there will always be enough work for everyone. The development and introduction of new technologies is associated with uncertainty and means that we have no idea yet how the transformations caused by this industrial revolution will continue to develop. Many categories of professions, including those involving mechanical, monotonous and precise manual labor, are already automated. They will be followed by other categories, as computing power continues to grow exponentially. The digital revolution is creating radically new approaches that are fundamentally changing the way we interact and collaborate between individuals and countries, but it is important for us to find a balance. It is what will keep humanity within certain limits of understanding diversity, the importance of differences and protection against fragmentation.

## REFERENCES

1. Jacob J. Foster, Andrew Rzhetsky and James A. Evans, „Tradition and Innovation in the Research Strategies of Scientists,” *American Sociological Review*, October 2015. 80: 875-908. <http://www.knowledgelab.org/docs/130.pdf>
2. John Maynard Keynes, „Economic Opportunities for Our Grandchildren”, from the book „*Essays on Persuasion*”, published by Harcourt Brace, 1931.
3. Call to the Principles of Maneuvering in the Age of Disruptive Influences”, Global Expert Council on Software and Society, World Economic Forum, November 2015.
4. The Fourth Industrial Revolution / K. Schwab - „Exmo”, 2016 (Top Business Awards).

# PRINCIPII DE ACTIVITATE A PREFECTULUI ÎN ROMÂNIA

*Mihaela Otilia AROȘOAIE,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică,  
Instituția Prefectului Județul Botoșani, Șef Serviciu Juridic*

## SUMMARY

*The Romanian state has established, for the representative of the government in the territory, a distinct institution in attributions and with a special role in ensuring the principle of legality of local public administration acts, namely the institution of the prefect whose legal representative is the county prefect. The theme of the prefect's activity principles in Romania is an analysis of the most important principles applicable to the prefect's activity through the prism of the administrative tutelage activity, as its exclusive holder. The analysis concerns constitutional principles and other legal principles regulated by the Romanian legislator through higher level normative acts, with an impact on the activity of verifying the legality of administrative acts issued or adopted by local public authorities.*

**Keywords:** *prefect, principles, legality, local administrative acts, transparency, equality, proportionality.*

Activitatea administrației publice din România se desfășoară potrivit unor reguli de bază consacrate atât în Constituția României cât și în Codul administrativ național sub denumirea generică de principii generale sau specifice aplicabile acestui segment de activitate.

Definiția comună și uzuală a noțiunii de principiu oferită de dicționarul explicativ al limbii române vizează acel element fundamental, acea idee, lege de bază pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic, juridic, o normă de conduită [8, p.334].

Analiza principiilor aplicabile unei activități este seacă, aridă de cele mai multe ori însă cu o importanță deosebită în organizarea și funcționarea unei autorități statale.

Dând eficiență cadrului legal aplicabil la nivel național, în special cadrului procedural un principiu poate căpăta valoare de temei juridic în cazul în care o pricină nu poate fi soluționată nici în baza legii, nici a uzanțelor, iar în lipsa acestora din urmă, nici în baza dispozițiilor legale privitoare la situații asemănătoare, ea va trebui judecată în baza principiilor generale ale dreptului, având în vedere toate circumstanțele acesteia și ținând seama de cerințele echității, conform Codului de procedură civilă adoptat prin Legea nr.134/2010.

Prefectul în România se bucură de reglementare constituțională încă din anul 1991 de la adoptarea primei Constituții democratice dar și de prevederi normative specifice concretizate în legi sau ordonanțe de guvern, motiv pentru care putem clasifica principiile aplicabile prefectului, în principii constituționale și principii legale, din punct de vedere al izvorului de reglementare.

Dintre principiile generale prevăzute de legiuitorul constituant în cuprinsul legii fundamentale aplicabile activității prefectului, putem extrage, într-o ordine cronologică a reglementărilor, primul și cel mai important principiu din art.1 alin.3 al Constituției, conform căruia România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea



și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate [2, p.2].

Astfel, controlul legalității în activitatea administrației publice intră în sfera conceptului de mecanism juridic de înfăptuire a statului de drept alături de controlul constituționalității legilor, independența justiției și existența instituției avocatului poporului [5, p.62], tutela administrativă exercitată de reprezentantul guvernului în teritoriu contribuind la realizarea statului de drept prin promovarea disciplinei juridice în actele administrative locale și sancționarea devierilor de la legislație, sprijinind astfel bazele piramidei democratice în realizarea statului de drept.

Cât privește garantarea drepturilor și libertăților cetățenilor în contextul integrării României în Uniunea Europeană, autoritățile locale au în vedere la emiterea sau adoptarea actelor administrative locale respectarea libertăților fundamentale instituite de Tratatul privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005 [6, p.31]. Potrivit prevederilor Tratatului, statele membre au obligația să elimine din legislația lor internă toate obstacolele în calea celor cinci libertăți fundamentale, respectiv libera circulație a persoanelor, a serviciilor, mărfurilor și a capitalurilor, precum și libertatea de stabilire.

Astfel, vor fi respectate obligațiile asumate de România în domenii, cu caracter exemplificativ, ce reglementează taxele și impozitele locale, concesionarea, vânzarea, închirierea unor bunuri care fac parte din proprietatea publică sau privată a comunităților locale, a serviciilor publice de interes local precum și procedurile de atribuire. Practic la emiterea sau adoptarea acestor acte se va avea în vedere să nu se producă discriminări pe considerente de cetățenie, domiciliu etc., între cetățenii uniunii europene, indiferent că sunt resortisanți ai statului român sau ai altor state membre ale uniunii.

Parcurgând prevederile Constituției, art.1 alin.5 statuează că în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie [2, p.2]. Într-adevăr, prevederea este poziționată în primul titlu al Constituției intitulat principii generale de unde putem concluziona în sensul aplicării acestuia tuturor autorităților și instituțiilor publice și private din România precum și tuturor cetățenilor români.

O importanță deosebită a aplicării acestui principiu o reprezintă activitatea prefectului, fiind titularul verificării legalității actelor administrative locale de la nivelul unui județ, pilonul teritorial în respectarea cadrului legal al statului prin exercitarea tutelei administrative. Principiul are un dublu sens în exercitarea activității prefectului, unul interior în sensul respectării acestuia în propriile reguli de organizare și funcționare a instituției și un alt sens, exterior ca atribuție principală de exercitat în activitatea prefectului, acesta fiind pază respectării legislației la nivel județean.

Guvernul României reprezintă organul central al puterii executive condus de primul-ministru care exercită conducerea generală a administrației publice și asigură realizarea politicii interne și externe a țării. În teritoriu, reprezentantul Guvernului la nivelul județelor este prefectul. În acest mod, s-au transferat atribuțiile generale ale organului central către reprezentanții din teritoriu, mecanism lăudabil având în vedere dimensiunea teritorială în sensul apropierii de comunitățile locale și de beneficiarii finali-cetățenii unui județ.

Ceea ce nu s-a transferat prefectului, pentru a deveni o putere consolidată la nivel teritorial, este inițiativa legislativă sau chiar forța legislativă a Guvernului având în vedere abilitatea acestuia de a emite ordonanțe de urgență și hotărâri de guvern. Se păstrează astfel integritatea puterii executive centrale căreia legiuitorul i-a încredințat supremația actului legislativ competent. Prefectul emite ordine cu caracter individual sau normativ, acte administrative a căror sferă de competență teritorială se extinde doar asupra județului în cazul ordinelor cu caracter normativ. Astfel, dată fiind menirea administrației publice

în cadrul puterii executive, actul administrativ este elaborat/emis „în vederea aplicării legii ori prestării de servicii” [4, p. 2].

Un alt principiu constituțional cu impact asupra activității prefectului îl reprezintă prevederile art. 123 alin.4 conform căruia între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare [2, p.21]. Acest principiu are menirea de a consolida principiul autonomiei locale. Distinsa profesoară Dana Apostol Tofan definește principiul autonomiei locale ca fiind principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat [3, p. 141].

Principiul autonomiei locale este consacrat expres atât la nivel național [2, p.20] cât și la nivel european prin Carta Europeană a autonomiei locale [1, p.2], exprimând și promovând dreptul unităților administrative teritoriale de a-și satisface și realiza propriile nevoi fără amestecul autorităților publice centrale. Este motivul pentru care prefectul exercită doar controlul de legalitate asupra actelor administrative locale nu și controlul de oportunitate, acesta fiind atributul exclusiv al autorităților publice locale deliberative sau executive.

Abandonând analiza principiilor constituționale aplicabile activității prefectului, continuăm cu analiza principiilor legale (care au un alt izvor decât Constituția României) și vom menționa că, în trecut, cadrul legal de acțiune al activității prefectului era reglementat prin Legea nr.340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, în prezent abrogată de Codul administrativ al României, care prevedea în mod expres că activitatea prefectului se întemeiază pe principiile: legalității, imparțialității și obiectivității, transparenței și liberului acces la informațiile de interes public, eficienței, responsabilității, profesionalizării și al orientării către cetățean.

Începând cu anul 2019, legiuitorul român a stabilit prin Codul administrativ al României [7, p. 42] în articolele 6-13 principiile generale aplicabile administrației publice reglementând în acest mod și principiile aplicabile prefectului. Analiza acestor principii legale va viza în mod special activitatea principală a prefectului și anume tutela administrativă.

De menționat că, spre deosebire de vechea reglementare a principiilor expres indicate în activitatea prefectului prin legea nr.340/2004 în care ponderea o dețineau principiile specifice funcției publice, noua reglementare din codul administrativ nu numai că renunță la o enunțare expresă a acestor principii pentru activitatea prefectului dar și disociază/separă principiile aplicabile administrației publice de cele aplicabile conduitei profesionale a funcționarilor publici. Mecanismul este explicabil, cel puțin în privința activității prefectului, dată fiind schimbarea statutului juridic al acestuia din înalt funcționar public în funcție de demnitate publică.

Revenind la reglementarea actuală a principiilor aplicabile activității prefectului se impune o analiză a principiilor indicate de legiuitor în partea I, titlul III, art.6-13 din codul administrativ, principii generale aplicabile administrației publice deci și instituției prefectului.

Principiul legalității conform căruia autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte [7, p. 2]. În acest context, legislația din România, prevede în sarcina prefectului județului atribuția principală constând în asigurarea verificării legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale cu posibilitatea atacării în fața instanței de contencios administrativ a actelor acestora pe care le consideră ilegale [7, p. 314].

Alături de asigurarea legalității la nivel de județ principiul legalității este respectat

și în propria activitate internă de organizare și funcționare așa cum prevede legislația specifică.

Principiul egalității conform căruia beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege [7, p. 2]. Acest principiu se aplică în egală măsură atât cetățenilor români cât și cetățenilor uniunii europene, fiind unul din criteriile de verificat în exercitarea tutelei administrative de către prefect.

Prefectul va urmări respectarea de către autoritățile administrației publice locale la adoptarea sau emiterea actelor administrative cu caracter normativ a conformității actului cu normele instituite de Uniunea Europeană, conform prevederilor art. 148 alin. (2) din Constituția României din anul 1991, republicată în anul 2003, și a prevederilor Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005 [6, p. 31].

Principiul transparenței conform căruia în procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii [7, p. 2].

Acest principiu general al transparenței enunțat de legiuitor în Codul administrativ vizează două dimensiuni de respectat și anume transparența decizională și accesul la informații de interes public. Legiuitorul roman a reglementat prin legi speciale cuprinse într-un pachet legislativ menit să contribuie la instituționalizarea administrației și desecretizarea deciziei administrative, pentru ambele dimensiuni adoptându-se două legi, respectiv Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public.

Principiul transparenței aplicabil administrației publice comportă un rol deosebit în activitatea de tutelă administrativă exercitată de către prefect și anume verificarea respectării procedurii pentru asigurarea transparenței decizionale în procesul de elaborare, în special în cazul actelor administrative locale cu caracter normativ, conform dispozițiilor Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică care reprezintă cadrul legal privind stabilirea unor anumite reguli de procedură în asigurarea transparenței procesului decizional la nivelul administrației publice locale.

Principiul proporționalității conform căruia formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse [7, p. 2]. Aplicarea acestui principiu preîntâmpină și chiar înlătură un eventual abuz de putere al factorilor decizionali, inclusiv al prefectului. Astfel, solicitarea de revocare a unui act administrativ local de către prefectul județului trebuie să respecte principiul proporționalității în sensul în care măsura să corespundă caracterului necesar și adecvat cu înlăturarea ilegalității fără a deveni o măsură mai aspră decât reglementarea însăși, însă lipsa criteriilor legale obiective în aprecierea proporționalității determină o aplicare anevoioasă și deseori subiectivă.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Carta Europeană a autonomiei locale din 15 octombrie 1985 adoptată la Strasbourg, publicată în Monitorul Oficial nr. 331/26.11.1997 ratificată prin Legea nr. 199/17.11.1997, publicată în Monitorul Oficial nr. 331 din 26 noiembrie 1997.
2. Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României nr.767 din 31 octombrie 2003.
3. Dana Apostol Tofan, Probleme actuale ale descentralizării administrative, în Studii de drept românesc nr. 3-4 din 1991.
4. Diaconu Mihail, Actul administrativ – principala formă de realizare a administrației publice, Chișinău, 2017.
5. Drăganu Tudor, Introducere în teoria și practica statului de drept, Cluj Napoca, Editura Dacia, 1992.
6. Legea nr.157 din 2005 pentru ratificarea Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005.
7. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României nr.555 din 5 iulie 2019.
8. <https://dexonline.ro/definitie/principiu>

# ASIGURAREA PRINCIPIULUI STABILITĂȚII ÎN FUNCTIA PUBLICĂ – PREMIZĂ A CALITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Victor DURBALĂ,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In this article, the author addresses the quality of public administration from the perspective of job stability of civil servants. Aspects regarding the professionalism, competencies, experience of the civil servant are examined; maintaining its motivation for activity in the public administration system and the political, economic and social consequences generated by staff fluctuations in the administrative system.*

**Keywords:** *public administration, civil service, principle, job stability.*

Activitatea administrației publice din perspectiva bunei funcționări și de prestare a serviciilor de calitate cetățenilor este determinată, în mare măsură, de profesionalismul funcționarilor publici. În literatura de specialitate găsim mai multe publicații consacrate acestui subiect. Autori străini și autohtoni văd rezultatele activității funcționarilor publici prin prisma pregătirii și dezvoltării profesionale, prin prisma managementului funcției publice.

În prezentul articol intenționăm să examinăm eficiența administrației publice în raport cu un principiu important în sistemul de management al funcției publice, precum principiul stabilității în funcție a funcționarului public.

Abordarea eficienței administrației publice din perspectiva cunoașterii și analizei aspectelor teoretice este foarte importantă având în vedere faptul că administrația publică este parte a sistemului social și, în calitate de sistem este determinată de anumite legi și legități de funcționare, proprii sistemelor sociale. Limitele restrânse ale prezentului articol ne fac să renunțăm la analiza și explicarea noțiunilor generale de sisteme sociale și principiile de organizare și funcționare ale acestora. ne vom opri doar la ceea ce ține de principiile de organizare și funcționare a sistemului administrativ și în mod special la ceea ce ține de principiile funcției publice.

Privită ca o totalitate de autorități care, în regim de putere publică au misiunea realizării atribuțiilor puterii executive și a programului de guvernare, în vederea satisfacerii intereselor generale ale cetățenilor, administrația publică este parte componentă a sistemului politic, iar în forma sa inițială formează un sistem aparte.

Activitatea administrației publice este reglementată de Constituția Republicii Moldova, Legea cu privire la Guvern și alte legi speciale ce reglementează activitatea administrației publice centrale de specialitate, a administrației publice locale și alte entități administrative.

Cadrul normativ de funcționare a administrației publice este foarte important în statul de drept. Prin adoptarea legilor privind organizarea și funcționarea instituțiilor sistemului administrative sunt specificate principiile de funcționare și organizare, competențele, atribuțiile, drepturile și obligațiile fiecărei entități administrative. După declararea independenței Republicii Moldova a devenit foarte stringentă necesitatea încadrării într-un sistem legal a statutului funcționarului public. Lipsa reglementărilor juridice de rigoare genera mai multe probleme de funcționalitate a sistemului administrativ, de gestionare a



resurselor umane în autoritățile administrației publice, de garantare, asigurare a drepturilor constituționale ale cetățenilor la profesie, inclusiv prin participare la administrarea treburilor publice. Primul pas în acest sens poate fi considerat adoptarea în 1994 a Legii supreme a țării în care Republica Moldova este declarată stat de drept [1] a fost statuat și dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice Art.39 stipulează: „(2) Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică”. Ulterior norma constituțională a fost urmată în 1995 de legea serviciului public nr.443 substituită în 2008 cu nr. 158 privind funcția publică și statutul funcționarului public. Valoarea socială, administrativă și politică a acestor legi poate fi calificată ca una revoluționară. Pentru prima dată în istoria statului moldovenesc era garantat prin lege accesul la funcția publică în baza unor principii și proceduri transparente. Sunt stabilite prin legea 158, art.3 activitățile care au statut de funcție publică [3].

Legea menționată specifică principiile pe care se bazează funcția publică. Principiile în asigurarea administrației publice au o valoare și o pondere echivalente cu legile naturii, care nu pot fi ignorate sau ocolite. Orice deviere de la principiile de funcționare a administrației publice duc, în mod firesc, la consecințe care provoacă deraieri și stagnări funcționale ale întregului sistem social.

Ca și sistemul administrației publice, funcția publică este ghidată de principiul legalității. Acest principiu este unul fundamental în statul de drept. Toate instituțiile statului, toate persoanele care exercită atribuții de putere publică, toți cetățenii și alte persoane care se află pe teritoriul țării sunt obligate să respecte constituția și legile Republicii Moldova. De principiul legalității urmează să se ghideze toți funcționarii publici în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Principiul profesionalismului este un principiu esențial al statutului funcționarului public care în activitatea sa are îndatorirea să implementeze legile și să asigure buna funcționare a sistemului administrativ, aplicând cu iscusință toate cunoștințele și competențele la soluționarea celor mai complexe probleme ce țin de atingerea scopurilor și obiectivelor autorității publice pe dimensiunea de responsabilitate. Alături de principiile examinate, la baza funcției publice stau și principiile transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității [3].

Deși toate că toate principiile menționate sunt importante pentru buna funcționare a administrației publice în ansamblu și a unor instituții luate aparte, vom încerca în continuare să examinăm aspectele valorice și funcționale ale principiului stabilității.

Dimensiunea valorică a stabilității o putem urmări de-a lungul istoriei societății umane atât în abordarea ei liniară cât și transversală. Comunitățile umane și indivizii manifestau mai multă grijă pentru durabilitatea activităților realizate și investeau mai multe resurse intelectuale și materiale pentru asigurarea stabilității valorilor create. Prin această teză nicidecum nu dorim să fim identificați cu protagoniștii stagnării. Din contra, în viziunea noastră stabilitatea raportată la sistemele instituționale permite consolidarea și evoluția calitativă a acestora prin dezvoltarea elementelor constitutive ale acestora. Din multiplele definiții identificate de dicționarele explicative cu referire la Stabilitate am dat preferință Dicționarului enciclopedic care vine cu dimensiunea filozofică a STABILITĂȚII. În dicționarul menționat este specificat: „S. relativă = noțiune care reflectă însușirea unui obiect sau proces de a-și menține un timp calitatea, de a fi identic cu sine ca unitate a contrariilor. Legile sunt o expresie a s.r. a fenomenelor și a proceselor din Univers” [2]. Din definiția de mai sus observăm că stabilitatea are caracter relativ care asigură menținerea calității și identificarea fenomenelor și proceselor. Pentru sistemul administrației publice principiul stabilității funcției publice vine să asigure calitatea și eficiența funcționării instituțiilor în cadrul autorităților administrației publice din mai multe perspective.

Recrutarea personalului pentru ocuparea funcției publice vacante, pe lângă aspectele psihologice de satisfacție a obținerii unui statut social deosebit care este asociat cu puterea publică, titularul funcției urmează să beneficieze și de o puternică motivație bazată pe garanții materiale și sociale.

Principiile legalității, ale profesionalismului dar și cele ale imparțialității, independenței și transparenței își aduc contribuția pentru principiul stabilității examinat în prezentul articol. Dacă până la adoptarea legii 158 statutul și stabilitatea în funcție a funcționarului public erau determinate de conjunctura politică, iar menținerea în serviciu erau mai mult asigurate de bunele relații cu șefii decât de lege.

Lipsa certitudinii în viitor constituie cel mai puternic factor demotivant pentru un funcționar public. Consecințele lipsei de motivare pentru dezvoltarea carierei de funcționar public se manifestă în lipsa interesului pentru dezvoltarea competențelor profesionale, pentru studii și cursuri de dezvoltare profesională. Și mai regretabilă este situația care, în ciuda eforturilor depuse de funcționarul public pentru creșterea calităților profesionale, investițiile realizate de acesta în acumularea de noi cunoștințe, formarea de noi competențe, sacrificarea timpului personal și a resurselor publice pentru dezvoltarea profesională, factorii decidenți ghidați de interesele și de conjunctură politică, elimină acest funcționar din sistemul administrativ.

Asemenea scenarii constituie o parte din practicile proaste care se mai întâlnesc în diverse autorități publice. Nu vom aduce exemple concrete, dar sunt cunoscute mai multe cazuri când în urma schimbării coloraturii politice a executivului, efectele erau resimțite de unii funcționari care, fie că erau „incomози” pentru șefi, fie că funcțiile pe care le ocupau prezentau interes pentru noua conducere. Cu satisfacție putem constata că cei mai profesioniști și curajoși au reușit să-și revendice drepturile în instanță și să revină la posturile deținute. În acest sens putem menționa o dată în plus valoare principiului legalității.

Revenind la ipoteza formulată în titlul articolului vom insista pe ideea că realizarea principiului stabilității în funcție produce efecte benefice pentru eficiența activității autorității administrației publice. Stabilitatea în funcție a fiecărui funcționar public generează stabilitatea echipei și subdiviziunilor autorității publice. Certitudinea în viitor, în perspectiva de creștere în cariera de funcționar pune în valoare calitățile profesionale precum competențele, și cele personale responsabilitatea, spiritul de inițiativă și cel de echipă.

Asigurarea realizării principiului stabilității în funcție este o obligație a statului de drept care și-a asumat în Legea supremă responsabilitatea față de societate să garanteze prin lege și alte acte normative drepturile cetățenilor la profesie, la dezvoltarea profesională la creșterea în carieră pe potrivea capacităților profesionale. Legea 158 și HG 201 constituie instrumente legale menite să asigure stabilitatea în funcție a funcționarului public. Este incontestabil că pe lângă acțiunile generatoare de instabilitate în funcție care pot fi ușor identificate și contestate prin mijloace juridice, relațiile de serviciu, atmosfera moral psihologică, deasemenea pot servi drept motiv de abandonare a statutului de funcționar public.

Abuzurile, suprasolicitarea, hărțuiala, presingul, bulnyngul, sunt factori care nu contribuie la formarea unei atmosfere pozitive și lucrative în unitatea administrativă și reduce din eficiența activității acesteea.

Rolul conducătorului entității publice este nu doar de a asigura atingerea scopului și realizarea obiectivelor instituției pe care o conduce, dar și crearea premizelor de asigurare a stabilității și buneii atmosfere de lucru în subdiviziuni. Managementul în subdiviziunile primare este nu mai puțin important decât activitatea de conducere la nivel mediu și

superior. Modul în care este realizată organizarea activității funcționarilor debutanți, încadrarea lor în echipă, formarea spiritului de echipă și de sentimentul de responsabilitate și de mândrie pentru rezultatele obținute, sunt cultivate în subdiviziunile primare.

Fiecare funcționar public urmează să cunoască perspectivele sale de carieră, pașii care urmează să-i realizeze pentru înaintarea pe scara ierarhică. Asigurarea managementul carierei este o parte a managementului funcției publice și constituie una din componentele politicii de stat ce tine de funcția publică și statutul funcționarului public. Numai realizarea unei politici consecvente cu realizarea principiului stabilității funcției publice autoritățile administrației publice au posibilitatea să devină structuri sociale capabile să îndeplinească misiunile publice directe care le revin și să ofere exemple de bună organizare pentru alte entități.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al RM nr.din 06.08.1994.
2. Dicționar enciclopedic Marcel D. Popa, Alexandru Stănciulescu, Gabriel Florin-Matei, Anicuța Tudor, Carmen Zgăvărdici, Rodica Chiriacescu Editura Enciclopedică, 1993-2009).
3. Legea nr. 158 din 04.07cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, publicată: 23-12-2008 în Monitorul Oficial nr. 230-232 art. 840.
4. Legea nr.98 din 04-05-2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Publicat : 03-08-2012 în Monitorul Oficial nr. 160-164 art. 537.

# PROFESIONALIZAREA FUNCȚIEI PUBLICE

*Alexandra ZAMȘA,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The initiation and acceleration of the professionalization process in the civil service from the public sector in our country is a necessary premise of the whole administrative reform, which is waiting to be implemented in the public authorities and institutions at central and local level. From this point of view, efforts have been strengthened to continue measures aimed to achieve the objectives of public administration reform, in line with the commitments made in the Moldova-EU Association Agreement, good European practices, as well as the provisions of the Strategy on Public Administration Reform for 2016- 2020.*

**Keywords:** *professional development, public service, professionalization, career.*

**Introducere.** Profesionalizarea funcției publice constă într-un proces amplu de atragere, selecție și creare în cadrul instituțiilor publice a unui corp de funcționari specializați și competenți conform domeniului de activitate, care vor duce spre obținerea unor performanțe deosebite în instituțiile publice prin aplicarea tehnicilor moderne, mecanisme și abordări inovative ca răspuns la așteptările cetățenilor.

Procesul de realizare a lui este puternic influențat de conținutul cadrului legislativ și de gradul de profesionalizare a persoanelor angajate, a titularilor de posturi și funcții publice de conducere dar și de execuție, care desfășoară activitatea în cadrul sistemului public.

Prin urmare, un aspect prioritar în declanșarea procesului de reforme în sectorul public și o schimbare majoră pe care se va pune accent este crearea și dezvoltarea unui corp profesionist de funcționari publici, neutri din punct de vedere politic și care să-și asume responsabilitatea atât pentru punerea în aplicare a cadrului legislativ în vigoare dar mai cu seamă în ceea ce privește realizarea obiectivului fundamental al administrației publice.

Formarea profesională și perfecționarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici și a personalului atras în instituțiile publice au devenit o necesitate stringentă în multe instituții publice din țările dezvoltate. Astfel, în țările occidentale, procesul de profesionalizare a managementului public a început cu redefinirea activității de selecție a candidaților la posturile și funcțiile publice. Scopul acestui proces este identificarea celei mai bune persoane pentru o carieră de funcționar public bazată pe competențele și abilitățile acesteia.

De luat în considerare că mecanismul de recrutare a persoanelor competente se începe cu direcția resurse umane din cadrul instituțiilor, care necesită a fi perfecționată în primul rând. Anume subdiviziunea resurse umane este responsabil de recrutare, selecție, dezvoltarea, avansare, promovare și toate celelalte procese legate de personalul încadrat în entitățile administrative ale Statului.

**Dezvoltarea carierei.** În ultimii ani, realitatea a demonstrat că în toate țările occidentale se identifica o nevoie urgentă de instruire și perfecționare a pregătirii titularilor de posturi și funcții publice de conducere.

Un obiectiv important vizează dezvoltarea sistemului carierei acordându-se o atenție deosebită dezvoltării aptitudinilor și experienței persoanelor capabile încadrate în autoritățile și instituțiile publice. În timp, acestor categorii de persoane li se acorda competențe mai mari pentru a desfășura o gamă variată de activități chiar și în instituții

sau autorități publice diferite pentru a crea un corp de funcționari publici cu o viziune sistemică și un grad mai mare de flexibilitate.

Modelul de cadre de competență propus de către Banca Mondială [5, p. 21-23] pentru administrația publică din România recomandă utilizarea unui cadru de competențe generale unic, adaptat la contextul țării (conceptualizarea bunei performanțe, cerințele societale și de digitalizare, așteptările sociale, gradul de maturitate a reformelor deja implementate). Într-o fază ulterioară, după legiferarea și implementarea cadrului de competențe generale, se impune elaborarea cadrelor de competențe specifice pentru fiecare tip de post, ținând seama de nevoile fiecărei, de specificul domeniului de activitate și de nivelul ierarhic/nivelul administrativ al instituției. Se face o distincție clară între competențele necesare pentru toți funcționarii publici la toate nivelurile – numite „competențe de bază (generale)” și competențele necesare doar într-un domeniu specializat de activitate - numite „competențe funcționale (specifice)”. Pentru posturile la nivel de execuție sunt propuse trei grupe de competențe de bază (eficiență personală, eficiență interpersonală și responsabilitate socială), iar pentru funcțiile de conducere sunt prevăzute cinci grupe de competențe (cele trei aferente funcțiilor de execuție, la care se adaugă două grupe de competențe referitoare la abilitățile manageriale și leadership). Fiecărui grup de competențe îi corespunde un set de competențe adaptat nivelului fiecărei funcții (execuție, manager tehnic, manager, înalt funcționar public), corelat cu creșterea gradului de complexitate a acestor competențe (expert, avansat, profesional) și cu propunerea de simplificare a clasificării posturilor.

**Fig.1. Categoriile de competențe recomandate pentru toate posturile publice (Banca Mondială, 2020).**

Categoriile de competență	Descriere	
Abilități manageriale	Competențe necesare pentru orice profesionist care își propune să obțină performanțe într-un rol de conducere	Nivel de conducere
Leadership	Competențe necesare pentru ca un manager senior să creeze o viziune clară, să stimuleze implicarea în proiecte de impact și să schimbe procese sau să atingă rezultate ambițioase	
Eficiență personală	Valorificarea cunoștințelor, informațiilor, judecatei, energiei și a timpului de lucru. Utilizarea resurselor disponibile, în vederea obținerii de performanțe la cele mai înalte standard	Nivel de execuție
Eficiență interpersonală	Competențele necesare schimbului interpersonal de gânduri, idei, sentimente, problem sau propuneri, în vederea îndrumării persoanelor către soluții, satisfacție, performanță	
Responsabilitate socială	Competențele care produc un impact direct asupra normelor sociale, bunăstării cetățenilor, eticii profesionale și valorilor instituționale	

În Danemarca există trei mari coordonate ale procesului de modernizare a funcției publice. Prima este profesionalizarea funcției prin care se urmărește eficientizarea serviciilor publice și a sistemului de furnizare a acestora. A doua coordonată majoră este privatizarea serviciilor publice în vederea rentabilizării acestora. A treia coordonată vizează salarizarea funcționarilor publici în funcție de performanțele individuale obținute și de gradul de realizare al obiectivelor.



În Elveția, profesionalizarea funcției publice este puternic susținută de introducerea unui sistem specific de „indicatori specifici”, definiți exclusiv pentru reprezentanții politicului integrați în structura sistemului administrativ și în managementul public. Astfel, este posibilă măsurarea eficienței sistemului și a eficacității celor care fundamentează decizii politice importante.

Un alt pas important pe care democrațiile occidentale l-au parcurs în ceea ce privește profesionalizarea funcției publice a fost motivarea funcționarilor publici pentru a deveni buni profesioniști. Toate statele Uniunii Europene consideră dificil acest proces, deoarece se recunoaște că cei mai mulți cetățeni nu doresc „să-și vadă banii din impozite cheltuiți pe salariile mari ale funcționarilor din instituții”. Pe de altă parte, se pornește de la un adevăr elementar, dar esențial, și anume de la faptul că fără o motivare corespunzătoare a funcționarilor publici, în general și a celor cu funcții de conducere, în special, autoritățile și instituțiile publice nu vor reuși niciodată să atragă, să integreze și să profesionalizeze resursele umane, să dezvolte un management public profesionist bazat pe competența și orientat către obținerea de performanțe.

**Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din Moldova.** Cadrul normativ în vigoare, în special Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, hotărârea 201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor legii nr.158 (anexa 10), prevede dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici care 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.

Totodată, art.37 al legii 158/2008 menționează că funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională. Fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include:

- a) aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților;
- b) modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției.

Astfel, profesionalizarea funcției publice prevede nu doar recrutarea și identificarea unor angajați calificați de la bun început, dar și dezvoltarea profesională continuă care vor spori capacitățile cadrelor încadrate în funcția publică. În Republica Moldova, autoritățile publice au obligația de a prevedea în bugetul anual propriu mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare, iar Guvernul aprobă modul de organizare și desfășurare a cursurilor de perfecționare.

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se efectuează în cadrul Academiei de Administrare Publică.

Pentru anul 2020, Academia de Administrare Publică a fost responsabilă de realizarea cursurilor de instruire a funcționarilor publici conform Hotărârii Guvernului nr.18/2020 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. Astfel, AAP a realizat 12 programe de instruire din 13 planificate. Nu a fost realizată o singură tematică „Utilizarea noilor tehnologii informaționale la locul de muncă în administrația publică» pentru 60 de persoane, din motivul lipsei formatorului. Totodată, din cauza restricțiilor impuse de situația epidemiologică din țară și condițiile stabilite de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, atelierelor de instruire au fost adaptate pentru a putea fi desfășurate la distanță. În acest sens, Academia de Administrare Publică a îmbinat instruirea în sala de curs cu instruirea la distanță, în funcție de evoluția situației epidemiologice. Astfel, în pofida situației pandemice provocată de virusul COVID-19,

numărul persoanelor instruite a constituit 97,5% din numărul de persoane planificat (1034 din 1060). Este necesar de menționat că se atestă un grad mai scăzut de participare din partea autorităților publice locale. Informația detaliată despre activitățile de instruire realizate de către AAP în anul 2020 poate fi accesată la adresa: [www.aap.gov.md](http://www.aap.gov.md).

Instruiri organizate cu suportul partenerilor de dezvoltare În anul 2020, Cancelaria de Stat, prin intermediul proiectului UE „Sprijin pentru dezvoltarea capacităților profesionale și motivarea angajaților administrației publice în Republica Moldova”, a elaborat și implementat un Program de instruire managerială, în cadrul căruia au fost instruiți 45 funcționari publici de conducere din cadrul a 6 ministere și a Cancelariei de Stat. Programul a oferit o combinație unică de expertiză internațională și practică locală, și a ajutat participanții să își îmbunătățească abilitățile manageriale. Totodată, pentru pregătirea elaborării Programului de instruire managerială, au fost desfășurate 7 zile de instruire pentru formare de formatori, la care au participat 16 persoane – funcționari publici și formatori cu experiență. Participanții la Program au apreciat pozitiv implementarea acestuia și au susținut continuitatea Programului, pentru alți participanți din cadrul autorităților publice centrale. De asemenea, cu suportul proiectelor UE „Sprijin în Procesul de reformare a administrației publice” și „Motivare”, în perioada 15 ianuarie -21 februarie 2020, Cancelaria de Stat în parteneriat cu Consiliile raionale a organizat instruirii de informare în scopul consolidării capacităților profesionale ale celor peste 2 mii de angajați de la nivelul unu și doi (funcționari publici și demnitari) din toate unitățile administrativ teritoriale ale țării. Din cauza situației provocate de pandemia de COVID-19, cursurile de instruire în alte țări au fost anulate (China, Japonia, Singapore). Astfel, din numărul total de activități planificate au reușit să participe doar 2 persoane la cursurile organizate în Japonia.

În scopul sporirii gradului de instruire a funcționarilor publice, se propun următoarele măsuri de intervenție:

1. Valorificarea anuală a celor 2% din fondul de salarii pentru formarea profesională și monitorizarea utilizării acestora conform destinației (prin mecanisme de control intern managerial, misiuni de audit);
2. Diversificarea metodelor de instruire și încurajarea instruirii la distanță (costuri reduse);
3. Identificarea și stabilirea relațiilor de colaborare cu alte autorități publice/organizații din țară și peste hotare pentru desfășurarea unor instruirii pe subiecte specifice sau împărtășirea bunelor practici (protecția datelor cu caracter personal, control intern managerial, managementul resurselor umane, integritatea funcționarilor publici ș.a.);
4. Promovarea și actualizarea informației cu privire la oportunitățile de instruire a personalului, oferite de diferiți prestatori de servicii de instruire din țară și de peste hotare, și diseminarea acestora în autoritățile publice.

#### Concluzie

În conformitate cu prevederile Strategiei de reformă a administrației publice centrale, una din prioritățile-cheie ale Guvernului constituie modernizarea serviciului public conform principiilor și practicilor europene, sporirea atractivității și transparenței serviciului public.

Actualul sistem de management al funcției publice nu asigură pe deplin corectitudinea procesului de recrutare, promovare și evaluare a funcționarilor publici. O abordare corespunzătoare ar trebui să conducă la promovarea neutralității politice a funcționarilor publici și la creșterea transparenței procesului. Recrutarea înalților funcționari trebuie efectuată pe baza de merite și performanțe profesionale, și totodată, corelată cu un sistem de recompense atractiv.

Un pas important în demersul de a constitui un corp profesionist de manageri publici este profesionalizarea funcției publice care constă în faptul ca exercitarea funcțiilor administrative a devenit o meserie care necesită existența unei cunoașteri specializate și produce o puternică solidaritate corporativă. Introducerea acestui concept în cadrul aparatului administrativ presupune realizarea câtorva cerințe specifice : permanența, statutul, competența, spiritul de corp și echipă, dezvoltarea continuă și cunoștințe specifice în domeniu.

O prima modalitate de promovare a profesionalismului presupune încadrarea unor persoane bine documentate, cu studii corespunzătoare și un grad ridicat de competență. Astfel, recrutarea, selectarea și promovarea în carieră se vor face pe criterii obiective. Competența, cunoștințele și performanța personală constituie criterii de bază, în timp ce non-valori precum servilismul, loialitatea politica și nepotismul vor fi abandonate pentru creșterea performanțelor în instituția publică.

### BIBLIOGRAFIE

1. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006
4. Profesionalizarea Administrației Publice prin introducerea cadrelor de competențe generale și specifice pentru funcția publică din România, Paula Vitriuc și Lavinia Niculescu, articol prezentat în 2020, DOI: 10.5281/zenodo.3996023
5. Banca Mondială (2020) Raportul privind competențele și tipurile de posturi din administrația publică din România (Report on the competencies and jobs within the Romanian public administration).
6. Raport anual privind funcția publică și statutul functionarului public, Cancelaria de Stat.
7. Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public
8. Hotărârea nr.18/2020 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în anul 2020

# PLANIFICAREA CARIEREI PROFESIONALE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC DEBUTANT ÎN CONDIȚIILE REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Valeriu GUREU,  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Predecessor over time planning the career of the civil servant in the conditions of public administration reform focuses on management positions and short and long term needs of the organization, institution or enterprise, while individual career planning focuses mainly on skills, abilities or qualifications the employee, as well as his needs and aspirations in the public administration system.*

*As stated in previous papers, planning an activity in the public management sector is primarily focused on certain priority elements, which ultimately leads unquestionably and inevitably to a major goal - the good organization and management of an administrative subdivision that would recorded in a certain period of time certain positive and efficient results for the public administration.*

**Keywords:** *public administration, public servant, administration reform, administrative management, managerial activity, human resources management, decision-making process.*

**Introducere.** Perspectiva individuală a planificării și dezvoltării carierei profesionale în cadrul administrației publice este deosebit de importantă, deoarece este o problemă de care este cointereseată comunitatea umană și care trebuie să răspundă la unele întrebări de genul: „Ce vrem să facem?”, „Ce putem să facem?”, „Care sunt punctele noastre forte și cele slabe?”, „Cine i-a deciziile cu privire la cariera noastră?”, „Cât suntem de mulțumiți de noi înșine?”, „Poate că ar trebui să facem o schimbare în propria carieră?”, „Cum a-r trebui să acționăm în mod concret?” etc.

Oamenii cunosc că, de cele mai multe ori, dacă vor să reușească în carieră, este necesar să și-o pregătească din timp. Întrebarea principală, la care ar trebui să răspundem cu toții este: „Ce doresc eu să fiu și ce trebuie să fac pentru a deveni ceea ce vreau să fiu?”.

Potrivit opiniei Gribincea T., planificarea carierei este parte integrantă a planificării resurselor umane, iar evaluarea performanței este una din condițiile necesare pentru dezvoltarea carierei profesionale. Planificarea resurselor umane are în vedere nu atât previziunea posturilor vacante, cât identificarea potențialului condițiilor și a calificării necesare acestora pentru ocuparea posturilor respective, iar evaluarea performanțelor se realizează nu atât pentru fundamentarea deciziilor privind remunerarea, cât pentru identificarea necesităților de dezvoltare a angajaților [2].

**Metode aplicate.** Direcțiile prioritare ale organizării unui management administrativ funcțional care ar aduce rezultate eficiente la planificarea și dezvoltarea carierei profesionale a funcționarului public s-au axat în prim plan pe metoda comparativă, fiind utilizată la abordarea acestui subiect pentru analiza comparativă, fiind puse punctele forte pe unele doctrine de specialitate care au tratat multilateral problemele aparente în cauză, determinând totodată și soluțiile optime în vederea gestionării și organizării corecte a managementului administrativ pentru administrarea publică, printre care accentuăm unii reprezentanți care s-au identificat cu lucrările sale: Manolescu A., T Zorlentean., Burdus

E., Caprarescu T., Stancioiu I., Militaru Gh., Dumitrescu M. (România), Gribincea T., Sîmboteanu A., Dulschi I., Țepordei A., Nastas A., Gureu V. (Republica Moldova).

Datorită metodei de constatare, s-a stabilit unele criterii de constatare a factorilor și direcțiilor relevante menite de a asigura corectitudinea planificării și dezvoltării carierei profesionale continue pentru toți funcționarii publici din cadrul autorităților publice, intenția cărora într-un anumit interval de timp să ajungă la un anumit nivel al carierei sale, obținând totodată și anumite calificative.

**Rezultatele investigației.** În cele din urmă eventual apare întrebarea: Cum pot organizațiile să-și ajute membrii, ca aceștia să-și dirijeze carierele astfel încât să contribuie la eficiența organizației?

În situația în care, programele pentru resurse umane se v-or concentra nemijlocit pe dezvoltarea „capitalului uman” pe termen lung și se va anticipa pe viitoarele tranzacții profesionale prin care va trece angajatul, eforturile vor răsplăti osteneala.

Astfel încât, direcțiile relevante ar fi: [5]

- stabilirea legăturii dezvoltării individuale de strategia organizației. De obicei aceasta se echivalează cu anticiparea schimbărilor tehnologice și cultivarea abilităților importante, înainte de a fi nevoie de ele;

- conexiunea acțiunilor vizînd dezvoltarea carierei de alte practici din sectorul resurselor umane. Instruirea și selecția, de exemplu, sunt două alte practici ale sectorului resurse umane care ar trebui conectate;

- implicarea managerilor cu atribuirea unor responsabilități privind acțiunile menite să dezvolte carierele subordonaților săi;

- relevarea vizibilă a acțiunilor întreprinse pentru dezvoltarea carierelor angajaților.

În cele din urmă apar o serie de factori care influențează la planificarea, dezvoltarea și alegerea carierei profesionale și anume: [1]

- auto-identitatea;

- interesele;

- personalitatea

- mediul social.

**Auto – identitatea.** Cuprinde cariera care reflectă modul în care ne înțelegem pe noi înșine și imaginea noastră despre sine. În special cariera subiectivă, transpunerea subiectivă a propriilor abilități, deprinderi ce are o legătură importantă cu auto-identificarea. Am putea spune că, datorită implicațiilor pe care le are cariera, că la un moment dat, individul se auto-identifică prin cariera sa.

**Interesele.** Orice comportament este determinat de un interes imediat. Omul nu face nimic de dragul de a face. În spatele acțiunilor noastre se ascunde un anumit interes. Nu contează dacă este nobil sau meschin, oarecum există... Reflectarea asupra propriilor interese este o problemă destul de grea, dar de ea depinde succesul.

**Personalitatea.** Ansamblul de trăsături constante, temperamentale, aptitudinale și caracteriale, care ne diferențiază și individualizează în raport cu o altă persoană reprezintă personalitatea. Este normal ca ea să influențeze cariera. Personalitatea dă naștere la mai multe tipuri de comportamente: artistice, realiste, convenționale, etc. în organizații se folosesc, cu succes: profile psihologice, tablouri psiho-comportamentale sau psiho-profesiograme, care într-un fel sau altul pun în relație profesiunea cu personalitatea.

**Mediul social.** Se i-a în vedere tehnica și tehnologia, educația sau pregătirea, nivelul ocupațional, situația socială și economică a părinților, elemente care pot influența cariera. Alegerea carierei este influențată, de asemenea, de gradul în care, pe lângă valorile, așteptările, năzuințele sau perspectivele noastre, acceptăm sau nu sprijinul prin consiliere. Aceasta cu atât mai mult cu cât, cercetări în domeniul resurselor umane au dovedit că, în



general, oamenii sunt pasivi și reacționează fața de mediu, îndeosebi, când apar probleme privind cariera sa.

Din cele afirmate anterior, autorul Manolescu A., consideră că managementul carierei cuprinde integrarea planificării și dezvoltării carierei, iar, într-o accepțiune mai largă, implică multiplele interdependențe funcționale ale planificării carierei individuale, planificării carierei organizaționale și dezvoltării carierei [3].

Un element nu mai puțin important în corectitudinea planificării și dezvoltării carierei profesionale ține nemijlocit și de modelarea unei cariere elastice, astfel încât oamenii își definesc adesea carierele în termeni de punct final, ca promovarea într-un post înalt. O înțelegere mai adâncă, subliniază însă numeroase puncte de tranziție dintr-o carieră.

Nu putem uita și de faptul că aspectul modelării este frecvent întrunit în cadrul instituțiilor administrative ale statului, pe măsura în care individul face progrese mai întâi de toate pe arena politică apoi și cea profesională – în final realizând un anumit scop benefic doar pentru el. Aici nu se exclud nici potențialele riscuri ale individului, urmare la faptul că practic conform constatărilor actuale 40% din personalul administrativ din instituțiile statului nu-și realizează pe deplin tendințele și năzuințele sale de a atinge apogeul în cariera sa profesională.

În ultimii ani au crescut dramatic mărimea și frecvența schimbărilor și redirectionărilor la care te poți aștepta chiar și după o carieră îndelungată. Aceste schimbări organizaționale au și anumite oportunități, cum ar fi șansa re-energizării carierei prin noi interese ocupaționale.

Există strategii de carieră care-i pot ajuta pe oameni să anticipeze problemele, să țină sub control inevitabilele cotituri și răsturnări, menținând cariera pe linia de plutire. Elementele unei asemenea strategii elastice sunt:

- cunoaște-te pe tine însuși. Care este identitatea ocupațională și orientarea în carieră? Care sunt punctele mele tari și cele slabe? Nu sunt întrebări simple, dar dacă oameni nu înțeleg cum propriul lor barometru le orientează deciziile și preferințele, mai devreme sau mai târziu, vor pierde controlul asupra evenimentelor din carieră;

- cunoașteți mediul profesional. Ocaziile și obstrucțiile din cariere sunt dirijate de forțe cu care se confruntă organizația. Dacă înțelegeți aceste realități, aveți mai multe șanse să pregătiți o strategie eficientă pentru a le înfrunta;

- mențineți reputația profesională. Dați-le ocazia celorlalți, în special celor cu putere de decizie, să afle despre realizările dumneavoastră. Trebuie întreținută o rețea socială, care poate fi o sursă importantă de informații și sprijin, ca și o rețea de publicitate pentru realizările dumneavoastră;

- ramâneți mobil și mereu în evoluție. Dezvoltați-vă abilitățile foarte căutate în organizație. Menținerea abilităților curente și dezvoltarea unor noi ar trebui să fie un obiectiv constant;

- fii atât specialist cât și generalist. Faceți investiții în dezvoltarea unei competențe solide și bine definite în domeniu, pentru a fi considerat expert. Considerați-vă abilitățile ca acțiuni într-un portofoliu. Suma abilităților, capacităților și cunoștințelor ocupaționale reprezintă un portofoliu de abilități ale carierei;

- documentează reușitele proprii. Căutați posturi și proiecte care dau indicatori obiectivi ai competenței dumneavoastră. Capacitatea de a preciza convingător modul în care munca dumneavoastră aduce valoare și satisface beneficiarii din interior și din exterior vă va ajuta în negocierile cu șeful actual sau virtual;

- pregătește întotdeauna un plan de rezervă și fii gata să acționezi. Planul de rezervă ar trebui schimbat în raport cu propria evoluție prin dezvoltarea de noi competențe și lărgirea portofoliului de abilități;

- menține-te în formă fizică și psihică. Carierele în vremuri agitate sunt stresante și cuprind perioada de venituri reduse. Nivelul de stres trebuie ținut explicit sub control [4].

După cum observăm din cele enunțate mai sus planificarea carierei profesionale este un proces destul de complex și de lungă durată, astfel autoarea Gribincea T., consideră că managementul carierei profesionale reprezintă o activitate dificilă, dar extrem de importantă pentru realizarea performanței, fapt pentru care este necesară conceperea unui model față de care angajații să-și poată raporta așteptările și să-și direcționeze eforturile, dacă se dorește ca organizația să poată face față tuturor presiunilor la care este supusă atât din interior, cât și din exteriorul acesteia [2].

Uniunea Europeană, în condițiile actuale în care Republica Moldova își menține parcursul pro-european, propune obiective noi, clare și transparente, pentru un stat de drept, fapt care pot aduce anumite rezultate pentru și în vederea implementării reformelor instituționale, în special și pentru administrația publică. Deși, în privința administrației publice, au fost identificate elemente ale unei potențiale schițe de model european de guvernare, instituțiile politice, juridice și administrative ale statelor membre și-au păstrat identitatea și caracteristicile anterioare aderării, ulterior simplificând cristalizarea reformelor în administrația publică [8].

Scopul reformei, în condițiile actuale constă în instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale și locale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările-membre ale UE, chiar dacă la momentul actual Uniunea Europeană trece printr-o perioadă de tranziție destul de dificilă potrivit guvernării sale politice, în special ce ține inclusiv și de menținerea tuturor statelor în cadrul UE, care s-au integrat de-a lungul acestei perioade, deși UE în 2017 deja a pierdut un partener strategic prioritar din punct de vedere economic și politic cum este Marea Britanie. Reforma instituțională într-un stat de drept, presupune atingerea cu cheltuieli optime a unor performanțe în administrația publică centrală și locală, care ar permite să se țină cont în prim plan, de interesele și drepturile cetățenilor, în vederea îndeplinirii condițiilor stabilite pentru creșterea economică durabilă și continuă.

Executivul, printre obiectivele majore, urmărește inclusiv și îmbunătățirea calității a gestionării resurselor financiare ale statului, inclusiv și pentru sistemul achizițiilor publice transparente din partea ministerelor, care la etapa actuală sunt puse în discuție tot mai frecvent, mai ales că, anul 2017 este considerat anul lansării reformelor instituționale în practică pentru Republica Moldova.

Pentru atingerea acestor obiective s-a impus necesitatea de a elabora o strategie de reforme în sistemul administrației publice centrale, ce are drept scop, identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor prin spectrul reducerii respective a numărului de ministere, sporirii eficacității procesului decizional asigurat în cadrul acestor autorități, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice pentru fiecare autoritate publică în parte, deoarece în condițiile actuale semnificativ întrunim o serie de dificultăți majore ce apar în cadrul procesului decizional legat de domeniile: economic, socio-cultural, bineînțeles și în plan politico - administrativ.

După cum afirmă autorul Osoianu I., inițierea și desfășurarea reformei administrației publice în Republica Moldova s-a făcut posibilă grație democratizării societății la începutul anilor 1990. O influență substanțială asupra organizării și funcționării administrației publice a avut-o și factorul extern, exprimat prin afirmarea Republicii Moldova în relațiile cu statele lumii și cu organisme internaționale, dar și prin necesitatea de racordare a administrației publice la standardele europene [9].

După cum afirmă autorii Dulschi I., Țepordei A., o administrație publică poate activa

eficient doar cu condiția că personalul acesteia și, în primul rând, funcționarii publici posedă competențe pe potriva exercitării atribuțiilor funcționale [11].

Un aspect important al reformei administrației publice pentru eficiența managementului administrativ după cum susțin autorii Profiroiu M., Tudorel A., Dinca Dr., Carpîl R., îl constituie managementul reformei în procesul de aplicare a acesteia. Un risc important în realizarea reformei administrației publice este aglomerarea sarcinilor cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute.

În consecință, pentru ca reforma administrației publice să aibă succes este necesar ca un număr mare de grupuri țintă, (în particular persoane cheie de la nivele de conducere și decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări [10].

Autorul Simboteanu A., susține că, de felul cum concepe personalul problemele și sarcinile ce stau în fața organelor respective, de modul cum le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea de consecințele activității sale, de felul cum conlucrează cu cetățenii depinde autoritatea organelor administrației publice. Trebuie să recunoaștem, că în prima etapă a reformei administrației publice în această sferă de activitate au fost comise erori serioase. Deseori în organele administrației publice atât centrale, cât și locale erau atrase cadre necompetente, fără experiență nu numai în domeniul administrării, ci și în activitatea de muncă, în general [12].

**Concluzii.** După cum se constată anterior, bunele practici ce asigură tronsonul planificării și dezvoltării carierei profesionale pentru un funcționar public care este plasat în câmpul muncii ca debutant rezidă în careva direcții strategice, care permit din perspectivele viitoare realizarea unui anumit succes într-o instituție publică sau privată, totodată luându-se în considerare că personalul debutant își v-a alege corect organizația care se bazează pe o anumită strategie în domeniul resurselor sale umane.

Totodată, nu uităm și de faptul că atingerea apogeeului potrivit treptelor profesionale în cariera debutantului – funcționar public, ține nemijlocit și de implicarea activă a managerului care ghidează pe toată perioada activității sale rezultatele obținute și calificativele acordate acestui debutant, această conexiune în paralel fiind asigurată și de bunele practici care ni le oferă mentorii experimentați ce dețin abilități speciale în vederea promovării și dezvoltării carierei profesionale a individului.

În cele din urmă, cunoașterea mediului profesional, menținerea reputației profesionale, mobilitatea, reușitele proprii ale debutantului – funcționar public în cariera sa profesională, sunt factori majori în planificarea carierei profesionale. Doar numai în așa condiții și împrejurări ar fi posibilă reușita sau succesul unui funcționar public debutant ca pentru tot parcursul dezvoltării carierei profesionale să obțină maxime rezultate în atingerea obiectivelor sale majore.

## BIBLIOGRAFIE

1. Dumitrescu M., Introducere în management și management general, Ed. Eurounion, Oradea: 1995, p. 58.
2. Gribincea T., Conceptul de management al carierei profesionale în asistența socială. Administrația publică nr. 4, Chișinău: 2010, p. 138-145.
3. Manolescu A., Managementul resurselor umane, Ed. Economică, București: 2001.
4. Stancioiu I., Militaru Gh., Management - elemente fundamentale, Ed. Teora, București: 1998, p. 433.
5. Zorlentean T., Burdu E., Caprarescu T., Managementul organizației, Vol. II, Ed. Holding reporter, București: 1996, p. 327.

6. Nastas A., Gureu V., Managementul securității și ordinii publice. Note de curs. Chișinău: 2019, 82 p.
7. Nastas A., Gureu V., Controlul - element prioritar al procesului managerial în domeniul securității și ordinii publice. Spațiul european de securitate: provocări, oportunități, perspective de integrare. Articol. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, Chișinău: 11 octombrie 2019, p. 182-189.
8. Gureu V., Reforma administrației ministeriale: prioritate națională a statului în condițiile integrării europene. Articol. Revista științifico-practică Relații Internaționale Plus, nr. 4, Chișinău: 2017, p. 223-230.
9. Osoianu I., Prioritățile reformei administrației publice în perspectiva elaborării strategiei de integrare europeană și a Planului de Acțiuni Republica Moldova - UE, Chișinău: 2004, 30 p.
10. Profiroiu M., Tudorel A., Dinca D., Carpîl R., Reforma administrației publice în contextul integrării europene, Institutul European din România – Studii de impact III. [http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII\\_ro/Pais3\\_studiu\\_3\\_ro.pdf](http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf). 72p.
11. Dulschi I., Țepordei A., Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică: provocări și soluții. Revista Administrarea Publică, nr. 2, Chișinău: 2021, p. 97-103.
12. Sîmboteanu A., Administrația publică: prin reformare spre modernizare, Culegere de studii, Chișinău: 2013, p. 15, 326 p.

# PRACTICI INTERNAȚIONALE DE FLEXIBILIZARE A MODULUI ȘI TIMPULUI DE MUNCĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Aliona MUNTEAN,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article discusses international practices on how to make working time and flexibility in public administration more flexible. The Covid 19 pandemic has posed serious challenges for the world, changed the configuration of common business algorithms, and governments have had to look for effective ways to ensure the activity of the authorities at the central and local levels. This study presents the results of the implementation of the study on the flexibility of the way and time applied in the USA, Great Britain, Australia, Canada, Estonia, the Netherlands, Romania, etc. Spatial and territorial flexibility are analyzed from the perspective of an opportunity for civil servants to work from home and, practically, from any place that allows the internet connection, registering performance of saving financial resources, effectiveness and efficiency.*

**Keywords:** *public administration, flexibility of mode and time, flexible working, COVID-19 pandemic, spatial flexibility, temporal flexibility.*

Situația fără precedent de izolare și distanțare socială declanșată de epidemia COVID-19 a reînnoit importanța unor politici adecvate privind angajații. Administrațiile publice din zona UE/OECD au întreprins diverse măsuri pentru a-și proteja angajații și, simultan, pentru a asigura furnizarea de servicii esențiale cetățenilor și companiilor și pentru a asigura buna funcționare a instituțiilor statului. În acest context, o soluție o reprezintă munca la distanță sau telemunca. Telemunca este definită ca utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) – telefoane, tablete, computere laptopuri pentru a efectua sarcini în afara sediului organizației [2]. Cu alte cuvinte, telemunca implică munca efectuată cu utilizarea TIC în afara sediului angajatorului. Telemunca nu este o premieră absolută generată de pandemia Covid 19. Numărul de persoane care lucrează la distanță part-time sau full-time a crescut treptat crescut de-a lungul anilor, însă pandemia de Covid-19 a accelerat, fără îndoială, acest fenomen.

În Republica Moldova autoritățile s-au confruntat cu o situație similară, fiind nevoite să caute modalități eficiente de organizare a activității funcționarilor publici. În prezent s-au instaurat în administrația publică din Republica Moldova forme de muncă flexibile, cu accent pe cele de flexibilitate spațială și temporală. Înainte de pandemie cel mai frecvent era folosită flexibilitatea temporală, care presupune un program flexibil (flexitime), muncă cu fracțiuni de normă (part-time), program de lucru comprimat (reducerea săptămânii de lucru la maximum 4 zile) și timp de muncă bazat pe încredere (angajatul își alege liber când și cât să lucreze). Fenomenul de telemuncă sau muncă la domiciliu este nefamiliar în administrația publică, cu toate că un procent foarte mic dintre manageri și personal de execuție îl aplicase, însă nu se știe dacă acesta era din categoria personalului contractual sau a funcționarilor publici.

Este de subliniat că Republica Moldova, la momentul actual nu are un cadru normativ care să reglementeze expres munca la distanță prin telemuncă, comparativ cu statele membre



ale Uniunii Europene, care fie au implementat prin intermediul unor contracte colective de muncă la nivel național/ramural, diferite ghiduri și coduri de aplicare a telemuncii – precum Germania, Franța, Belgia, Italia, fie au transpus la nivel de act normativ cu caracter general obligatoriu acest tip de prestare a muncii – cum ar fi cazul Ungariei, Poloniei, Cehiei ș.a. Amintim, că formele de muncă flexibile în administrațiile publice din Europa erau folosite încă de dinaintea pandemiei de COVID-19.

O informație relevantă prezentată de revista financiar-economică americană FORBES, specifică cinci dintre cele mai populare tipuri de teleworking, acestea fiind contabil, inginer, profesor, scriitor și consultant. Aceeași revistă FORBES, enumeră o listă de top 100 de companii din întreaga lume care oferă cele mai multe posturi de muncă prin teleworking. În acest top se regăsesc astfel de companii precum Appen, Lionbridge, Amazon, Dell, Johnson & Johnson, Hilton, Philips etc. Spre exemplu, Appen este o companie internațională care lucrează în 130 de țări din întreaga lume, iar odată cu achiziția Leapforce, sprijină aproape un milion de contractori care lucrează pe tot globul.

Cercetarea practicilor internaționale și a modalităților de aplicare a formulelor de flexibilizare a programului de muncă în context național a relevat necesitatea organizării demersului metodologic prin aplicarea analizei documentare, fiind analizat cadrul normativ european și experiența țărilor dezvoltate (în special a celor europene) în aplicarea formulelor de flexibilizare. Totuși, urmare a adoptării directivelor în anul 2019, unele țări europene ar putea fi în proces de modificare a cadrului normativ, astfel încât să asigure punerea în aplicare a noilor norme. De asemenea, în cadrul demersului de investigație au fost analizate datele publice ale studiilor realizate de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND): European Company Survey, European Working Conditions Survey și European Quality of Life Survey [3].

Pandemia COVID-19 și distanțarea socială forțată au arătat că munca la distanță sau hibridă nu este un vis. Lucrătorii atât din sectorul privat, cât și din sectorul public au aflat că există alternative la orele de birou cu normă întreagă. Acum mulți dintre ei – formând o majoritate clară în unele țări, inclusiv Marea Britanie – nu doresc să revină la status quo-ul de dinainte de pandemie.

O analiză globală a situației în patru state – SUA, Marea Britanie, Australia și Canada – arată că înalții oficiali pun în aplicare planuri pentru a face munca mai flexibilă în departamentele lor, deși cu diferite niveluri de entuziasm și viteză. În plus, unii lideri politici sugerează că doresc să se întoarcă la munca de birou, chiar dacă politicile propriilor guverne promovează un model hibrid.

Spre exemplu în SUA lucru flexibil a devenit un instrument de recrutare. Odată cu sosirea lui Joe Biden la Casa Albă în ianuarie anul 2020, guvernul Statelor Unite a înăsprit regulile menite să prevină infecțiile la locul de muncă în serviciul public federal. Noua administrație a cerut agențiilor să depună „toate eforturile” pentru a maximiza munca la distanță, impunând în același timp purtarea obligatorie a măștilor și o limită maximă de ocupare de 25%. Aceste măsuri au consolidat o tendință care fusese deja instalată în practică în ultimele luni ale administrației Trump. Un raport intern al Oficiului pentru Managementul Personalului (OPM) a constatat că 59% dintre funcționarii publici au lucrat la distanță zilnic în 2020, comparativ cu doar 3% care au făcut acest lucru înainte de criza de sănătate. Deja din primăvară anului 2020 guvernul federal a lucrat la politici pentru a aborda actuala pandemie și în anii următori. Acestea prevăd o revenire lentă la birou, dar recunosc în mod clar interesul funcționarilor publici de a păstra practicile de lucru la distanță și hibride construite din martie 2020.

În iunie anul 2020 Casa Albă a publicat un memorandum prin care îndeamnă departamentele publice „să ia în considerare tendințele mai largi ale forței de muncă și la

locul de muncă”, din cauza „necesității ca guvernul federal să fie competitiv pentru talentele de top ca angajatori pe piața mai largă a muncii”. Înălților funcționari publici li se solicită „reinventarea” politicilor de management al personalului conform unui principiu clar: „angajații care au lucrat la distanță în timpul pandemiei, în general, vor rămâne eligibili pentru muncă la distanță, cel puțin pe o bază situațională”.

Agențiile americane se bucură de o anumită libertate în a-și proiecta strategiile, cum ar fi capacitatea de a implementa programe pilot de lucru hibride și apoi de a le examina rezultatele. Și guvernul se angajează să le ofere mai multe resurse pentru a gestiona o forță de muncă hibridă, cu finanțare suplimentară și investiții TIC, astfel încât lucrătorii să poată colabora din diferite locații. Această investiție va fi crucială pentru succes, spune Claire McCartney: „Este important ca organizațiile să angajeze managerii și să le ofere formare și dezvoltare pentru a sprijini munca hibridă de succes... Tehnologia joacă un rol crucial în lucrul hibrid și este probabil ca mulți angajatori să fie nevoiți să investește în acest spațiu pentru a le permite angajaților să lucreze fără probleme între locul de muncă și acasă”. [1]

Dar integrarea schimbărilor culturale și comportamentale determinate de pandemie nu va fi o sarcină ușoară. Kiran Ahuja, directorul OPM (Biroul de Management al Personalului), a trimis îndrumări suplimentare agențiilor federale în iulie, admitând că mulți manageri rămân împotriva muncii la distanță – mai ales atunci când această practică nu este forțată de o situație de criză precum pandemia. Ahuja le-a reamintit oficialilor înalți că organismele publice „ar trebui să facă orice determinări în curs de eligibilitate pentru munca la telemuncă pe baza funcțiilor postului, și nu a preferințelor manageriale în sine” [1]. În SUA, se pare, liderii de top și mulți tineri angajați doresc să se bazeze pe schimbările făcute în timpul pandemiei, dar managerii de mijloc și unii lideri seniori rămân preocupați de vechile suspiciuni.

Examinarea situației în Regatul Unit al Marii Britanii arată că funcționarii publici doresc să lucreze pentru angajatori acolo unde predomină flexibilitatea. Într-un sondaj recent realizat 82% dintre oficialii britanici au spus că doresc să lucreze de acasă mai des în viitor. Aproximativ 72% dintre respondenți au spus că munca de la distanță le îmbunătățește bunăstarea, iar 59% că sunt mai productivi acasă decât la birou [1]. Aceste date se aliniază cu informațiile proprii ale guvernului. Agenția pentru Proprietatea Guvernului din Marea Britanie (GPA) a chestionat 25.000 de funcționari în ultimele luni pentru a întreba despre experiențele lor de lucru de la distanță: „Ne-au spus că ar dori să se întoarcă la birou poate două sau trei zile pe săptămână” [1]. Adoptarea muncii flexibile pe termen lung se potrivește cu politicile declarate ale guvernului: departamentele au fost de mult încurajate să mute personalul din centrul Londrei către birouri regionale „hub” concepute pentru a sprijini lucrul la distanță și în conformitate cu politica de „nivelare” a conservatorilor. 22.000 de locuri de muncă din serviciul public britanic vor fi mutate din sud-est în alte regiuni.

În unele țări, pandemia a modernizat atitudinile, precum și practicile de lucru. „Anterior, aranjamentele flexibile erau folosite cel mai adesea de femeile care lucrau cu fracțiune de normă sau care aveau acces la ore flexibile”, a declarat comisarul pentru Serviciul Public Australian (APS), Peter Woolcott, într-un discurs recent. Dar, în timpul pandemiei, modelele de lucru flexibile – „fie că lucrează de la distanță, în schimburi împărțite sau echipe prin rotație prin birou” – au fost „acceptate pe scară largă ca măsură necesară pentru a se asigura că angajații pot rămâne productivi și concentrați pe furnizarea de servicii esențiale” [1].

Potrivit lui Dominic Brankin, „repararea locului de muncă și repararea tehnologiei este ușoară”, dar „sprijinirea unei schimbări de comportament, gândire și credință este mult mai dificilă și cred că este un drum mai lung pentru noi” [1].

În Canada, drept răspuns la pandemie, guvernul a lansat un plan ambițios pentru a stimula munca la distanță. Potrivit Secretariatului Consiliului de Trezorerie al Canadei, guvernul a investit în tehnologia de telemuncă – dublând numărul de conexiuni de rețea securizate în doar trei luni și triplându-și capacitatea de teleconferință – și a publicat un ghid online cuprinzător pentru angajații săi. Similar altor țări, eforturile de a crea un model de muncă mai flexibil și-au găsit un aliat puternic în sindicate. Acest efort a fost parțial condus de organizații precum Alianța Serviciului Public din Canada (PSAC), care reprezintă lucrătorii federali din întreaga țară. Chris Aylward, președintele PSAC, a declarat recent că majoritatea membrilor săi, cu excepția unor angajați critici, continuă să lucreze de acasă astăzi. „O întoarcere la locul de muncă chiar nu este pe radar în acest moment”, a spus Aylward, reflectând mesajele care ies din Consiliul de Trezorerie – care a confirmat că angajații vor continua să lucreze de la distanță „în viitorul apropiat” [1]. Jean-Yves Duclos, președintele Consiliului de Trezorerie, a spus că pandemia va genera „lecții pentru a îmbunătăți productivitatea funcționarilor publici” și că munca în afara biroului va deveni o caracteristică permanentă a funcției publice canadiene. Această schimbare va fi susținută de inițiativa GC Workplace, lansată în 2019, care oferă o rețea de birouri satelit unde personalul din sectorul public poate accesa facilități de birouri din apropierea caselor lor [3].

Situația Canadei reflectă în mod clar dorințele funcționarilor săi publici: conform statisticilor din Canada, 80% dintre noii lucrători la distanță doresc să continue să își exercite complet sau parțial funcțiile în afara biroului. Dintre toate țările examinate, Canada arată cea mai mare unitate între miniștri, sindicate și forța de muncă, ceea ce sugerează că este probabil să se bucure de cea mai bună călătorie către un viitor pe termen lung al muncii flexibile.

În întreaga lume, alte țări își lansează propriile politici de lucru flexibile – unele dintre ele foarte ambițioase. În Irlanda, de exemplu, la începutul anului 2021, guvernul și-a publicat Strategia națională de muncă la distanță – care promovează munca la distanță pe piața muncii irlandeză, atât în companiile private, cât și în guvern.

În Malta, guvernul vrea să vadă o forță de muncă cu adevărat flexibilă. Anthony Gatt, secretar permanent al Ministerului pentru Energie, Întreprinderi și Dezvoltare Durabilă din Malta, a explicat modul în care administrația pregătește o strategie care le va permite oficialilor să „lucreze de oriunde în orice moment” [1].

În Portugalia, guvernul a pus munca flexibilă pentru funcționarii publici în centrul planurilor sale de a revigora zonele depopulate și slabe din punct de vedere economic din interiorul țării. O lege din iulie 2020 încurajează personalul din sectorul public să se mute, oferind atât salarii și beneficii suplimentare, cât și oportunitatea de a lucra de la distanță sau în mod flexibil – utilizând o nouă rețea de birouri de telemuncă înființată în aceste regiuni. Până în 2023, guvernul își propune să vadă 25% dintre angajații săi lucrând de la distanță [1].

Chiar și Comisia Europeană ia în considerare un viitor al lucrului la distanță. Un studiu de referință în acest sens este cel dezvoltat de Austria în 2018, în cadrul președinției rotative a Rețelei Europene de Administrație Publică/ EUPAN, care evidențiază patru aspecte ale flexibilității care au fost adesea diferențiate: flexibilitatea spațială, temporală, funcțională și numerică.

În general, flexibilitatea spațială se referă la oportunitatea angajaților de a lucra de acasă și, practic, din orice loc care permite conexiunea la internet. Datele din 2015 aferente Chestionarului privind Condițiile de Muncă Europene (realizat o dată la 5 ani de către Fundația Europeană pentru îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă) au arătat că, în ansamblu, în UE, 70% dintre angajați au un singur loc de muncă, în timp ce restul de 30% lucrează din locuri diferite de muncă [8]. În ceea ce privește sexul, 78% dintre angajații de

sex feminin tind să aibă un singur loc de lucru, comparativ cu 62% dintre lucrătorii de sex masculin [1].

Flexibilitatea spațială este identificată ca având 4 forme: telemunca (a lucra de oriunde), munca la domiciliu, folosirea de spații pentru birouri în diverse spații (activity-based flexible offices) și folosirea unui birou de către mai multe persoane într-un spațiu prealocat (desk-sharing). Țările scandinave, Estonia, Elveția, Țările de Jos și Belgia folosesc toate cele patru forme de flexibilitate spațială. Republica Moldova nu folosea nicio formă de flexibilitate spațială administrația publică, reglementată prin acte normative, până în 2020.

Odată cu înlocuirea programelor rigide ale timpului de lucru cu orele de lucru bazate pe încredere, angajații sunt mai autonomi peste programele lor de lucru, contribuind la flexibilitatea temporală. În mod previzibil administrațiile din țările scandinave utilizează toate cele patru forme de flexibilitate temporală în administrația publică, alături de Estonia, Letonia, Țările de Jos, Elveția și Franța.

În Irlanda, o formă des întâlnită de flexibilitate în administrație publică este partajarea locului de muncă (job sharing/ worksharing), introdusă în anul 1984. Aceasta presupune ca doi sau mai mulți angajați să împartă sarcinile pentru o normă întreagă (full time job). În general, acest tip de flexibilitate a muncii în Irlanda se implementează prin partajarea unui loc de muncă între doi angajați, împărțind în același timp și salariul și beneficiile în funcție de timpul lucrat. Această formă de muncă le permite angajaților să facă față responsabilităților din afara locului de muncă. De asemenea această schemă a funcționat eficient și în perioadele în care Irlanda se confrunta cu rate mari de șomaj.

Așa cum s-a putut observa și în studiul european privind modurile de utilizare flexibile ale timpului și spațiului în administrațiile publice din Europa, România ocupa o poziție inferioară comparativ cu celelalte state membre sau cu alte țări din Europa. În România, în cazul administrației publice nu există decât flexibilitate spațială și temporală. În cazul flexibilității spațiale se aplică două forme: telemunca și munca la domiciliu, iar în situația flexibilității temporale trei forme: program flexibil (inegal sau individualizat), program de lucru comprimat (reducerea săptămânii de lucru la maximum 4 zile) și muncă cu fracțiune de normă (part-time). Posibilitatea flexibilității numerice sau a celei funcționale nu sunt momentan disponibile în administrația românească [8].

În Republica Moldova, la fel, au fost făcuți primii pași privind flexibilizarea modului și timpului de muncă pentru toți angajații. Astfel, au fost aprobate în septembrie 2020 primele modificări în vederea reglementării unei instituții juridice noi care ar permite gestionarea într-un mod mai flexibil de către angajatori a resurselor umane în perioada reducerii activităților economice care se datorează unor situații excepționale.

În concluzie, menționăm că pandemia Covid 19 a generat provocări serioase pentru întreaga lume, a schimbat configurația algoritmilor obișnuiți de activitate, iar guvernele au fost nevoite să caute modalități eficiente pentru asigurarea activității autorităților la nivel central și local. În funcție de experiența deja acumulată și capacitățile TIC disponibile, țările lumii au pus în aplicare diverse modele de organizare a timpului și spațiului de muncă, bazate pe flexibilizare. Pe viitor telemunca ar putea deveni o dimensiune structurală a exercitării anumitor activități din sectorul public, atunci când autoritățile vor reveni la funcționarea normală.

## BIBLIOGRAFIE

1. ARANDIA PABLO JIMENEZ. We're all teleworkers now: flexible working policies in the USA, UK, Canada and Australia. <https://www.globalgovernmentforum.com/were-all-teleworkers-now-flexible-working-policies-in-the-usa-uk-canada-and-australia/>

2. BROOKS, SAMANTHA K, REBECCA K WEBSTER, LOUISE E SMITH, LISA WOODLAND, SIMON WESSELY, NEIL GREENBERG, AND GIDEON JAMES RUBIN. 2020. The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence. *The Lancet* 395 (10227): 912–20. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32112714/>

3. EUROFOUND et BIT. Working anytime, anywhere: The effects on the world of work (Luxembourg et Genève, Bureau des publications de l'Union européenne et BIT). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_712531.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_712531.pdf).

4. EUROFOUND, Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide, Joint research center, may, Spain, 2020. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/>

5. EUROFOUND, Regulations to address work–life balance in digital flexible working arrangements, 2020. <https://www.eurofound.europa.eu/>

6. EUROFOUND, The potential for teleworking in Europe and the risk of a new digital divide, 2020. <https://voxeu.org/>

7. INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION, Flexible and Innovative working arrangements in the Irish public service, Dublin, 2000

8. Studiu privind oportunitatea de flexibilizare a modului și timpului în administrația publică din România. <https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/>

9. SIGMA, OECD, Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic. Mapping the EU member states' public administration responses to the COVID-19 pandemic (for EU Enlargement and Neighborhood countries), France, 1-7 april 2020.



# IMPORTANȚA LEADERSHIPUL-UI STRATEGIC ÎN CADRUL ORGANIZAȚIILOR

Vasile TOMUZ,  
doctorand, Academia de Administrare Publică,  
vicedirector IMSP Institutul Mamei și Copilului, Clinica Emilian Coțaga

## SUMMARY

*Strategic leadership is the ability to influence others to make voluntary decisions that increase the prospects for the long-term success of the organization while maintaining short-term financial stability. A strategic leader is essentially the leader of an organization. An effective strategic leader fulfills his mission in the terms expected by the organization he leads, especially in changing times.*

**Keywords:** *strategic planning, organizational development, strategic management, strategy, leadership.*

Majoritatea companiilor de astăzi sunt mai mult gestionate (managed) și mai puțin conduse (lead). Ele au nevoie să-și dezvolte capacitatea de a-și exercita leadership-ul.

Liderii se confruntă cu provocarea continuă a modului în care pot îndeplini așteptările celor care i-au plasat acolo. Abordarea acestor așteptări ia de obicei forma unor decizii și acțiuni strategice.

Leadership-ul înseamnă capacitate: capacitatea liderilor de a asculta și observa, de a-și folosi expertiza ca punct de plecare pentru a încuraja dialogul între toate nivelurile de luare a deciziilor, pentru a stabili procese și transparență în luarea deciziilor, pentru a-și articula propriile valori și viziuni.

În opinia lui Pearce „leadership-ul înseamnă stabilirea și nu doar reacția la agende, identificarea problemelor și inițierea schimbărilor care conduc la îmbunătățiri substanțiale, mai degrabă decât gestionarea schimbării” [7, p. 12].

Liderii strategici sunt definiți ca fiind cei care au capacitatea de organizare cu orientare strategică; transpune strategia în acțiune; alinierea oamenilor și organizațiilor; determină puncte de intervenție strategică eficiente; dezvoltă competente strategice. Un lider strategic manifestă nemulțumire sau neliniște față de prezent; capacitatea de absorbție; capacitatea de adaptare; înțelepciune.

Cercetătorul Rowe afirmă că „leadership-ul strategic este capacitatea de a influența pe alții să ia în mod voluntar decizii de zi cu zi care sporesc viabilitatea pe termen lung a organizației, menținând în același timp stabilitatea financiară pe termen scurt”.

Există diferite stiluri de conducere strategică. Având în vedere că leadership-ul strategic este un subiect atât de larg, Rowe face diferența între liderii strategici, vizionari și manageriali. Conducerea strategică presupune o viziune comună a ceea ce va fi o organizație, astfel încât procesul de luare a deciziilor de zi cu zi sau procesul de strategie emergentă să fie în concordanță cu această viziune. Liderii manageriali influențează doar acțiunile și deciziile celor cu care lucrează. Liderii vizionari lucrează din poziții cu risc ridicat și caută întreprinderi riscante, mai ales atunci când recompensele sunt mari [10, p. 39].

Pentru a face față cu succes schimbării, toți directorii au nevoie de abilitățile și instrumentele atât pentru formularea cât și pentru implementarea strategiei. Gestionarea

schimbării și ambiguității necesită lideri strategici care nu doar să ofere un sentiment de direcție, ci și care să dezvolte asumarea și alinierea în cadrul grupurilor lor de lucru pentru a implementa schimbarea. Conducerea strategică oferă tehnici care concentrează organizațiile atunci când își decid scopul și cele mai bune practici de afaceri care sunt esențiale pentru a rămâne competitive și relevante. A fi capabil să învețe și să se adapteze a devenit vital pentru durabilitate. Eșecul de a se adapta la tehnologia în schimbare, schimbările climatice și factorii economici riscă ca organizația să devină învechită.

Leadership-ul strategic este definit de Barron ca exersarea abilităților și abilităților existente și influențarea altora să se antreneze în noi formate pentru noi modele de conducere. Mai exact, pentru a obține un management de succes în cadrul organizației, liderii ar trebui să se gândească strategic unde sunt necesare schimbări și de ce. Prin urmare, în definiția lui Barron a leadership-ului strategic, el concluzionează că „Leadership-ul strategic este demonstrat de angajații din toate domeniile care posedă abilități de a crea și comunica viziune și de a efectua schimbarea prin leadership interactiv” [2, p. 93].

În opinia lui John Adair: „Majoritatea abilităților și funcțiilor leadership-ului strategic sunt transferabile dintr-un domeniu într-altul. Ele cuprind: alegerea, pedepsirea și recompensarea, clădirea alianțelor și hărnicia”. Anumite competențe ale liderului strategic sunt înnăscute, iar altele sunt dobândite. Cea mai importantă este capacitatea de a câștiga bunăvoința celor de pe treptele inferioare [1, p. 20].

Davies subliniază conceptul de „capacitate de adaptare”, o strategie care le permite liderilor să se schimbe și să învețe afirmând că „stăpânirea haosului, complexității și schimbării necesită noi moduri de „a vedea și a gândi”. Un lider strategic este orientat strategic spre viitor. Un lider strategic influențează „organizația prin alinierea sistemelor, culturii și structurii organizaționale pentru a asigura coerența cu strategia” [12].

Influențarea angajaților să ia în mod voluntar decizii care îmbunătățesc organizația este cea mai importantă parte a leadership-ului strategic. Un lider strategic, în ambele cazuri, se pregătește pentru viitor și ia în considerare atât obiectivul pe termen lung, cât și înțelegerea contextului actual al organizației.

Un model de conducere strategică care a fost introdus de cercetătorii Beatty și Quinn și este format din trei componente: cine, cum și ce. Cele trei procese interdependente ale acestui model sunt gândirea, acțiunea și influențarea. Liderii strategici au capacitatea de a determina puncte de intervenție eficiente. Aceasta înseamnă că strategia unui lider eficient este să dezvolte noi viziuni, să creeze noi strategii și să se deplaseze într-o direcție nouă, uneori neașteptată [3, p. 7].

Leadership-ul este despre inovatori și agenți de schimbare; a vedea imaginea de ansamblu, a gândi strategic cum să atingeți obiectivele și a lucra (cu ajutorul altora) pentru a atinge obiectivele [6, p. 20]. Orientarea strategică este capacitatea de a fi inovator în conectarea viziunilor și conceptelor pe termen lung la munca de zi cu zi.

Quong & Walker și-au bazat lucrările pe descrierea termenilor și segmentelor definitive. În articolul lor intitulat ”Șapte principii ale leadership-ului strategic”, Quong și Walker descriu un cadru de șapte principii, care sunt:

1. Liderii strategici sunt orientați spre viitor și au o strategie de viitor;
2. Liderii strategici se bazează pe dovezi și sunt conduși de cercetare;
3. Liderii strategici fac lucrurile;
4. Liderii strategici deschid un nou orizont;
5. Liderii strategici sunt apti să conducă;
6. Liderii strategici fac parteneriat bun;
7. Liderii strategici fac „următorul” lucru corect.

Pentru ca o strategie să reușească, liderul trebuie să fie capabil să o ajusteze așa cum o cer condițiile. Dar liderii nu pot învăța suficient de rapid și nu pot face suficient singuri pentru a adapta eficient strategia și apoi a defini, modela și executa răspunsul organizațional [9].

Provocarea nu este doar producerea unei strategii câștigătoare la un moment dat, ci și obținerea angajaților suficient de inteligenți și suficient de motivați pentru a executa strategia și a o schimba pe măsură ce condițiile se schimbă. Acest lucru presupune ca liderul să se concentreze la fel de mult pe procesul utilizat pentru dezvoltarea strategiei – dimensiunea umană, cât și pe conținutul strategiei – dimensiunea analitică. [11, p. 85].

Liderii recunosc nevoia de a încorpora aspecte atât ale dimensiunii analitice, cât și ale dimensiunii umane pentru a conduce în mod eficient organizația, dar modul în care această perspectivă se traduce în acțiune variază semnificativ de la un lider la altul.

Aceste diferențe sunt în mare măsură determinate de părtinirea liderilor în ceea ce privește modul în care își împart timpul între cele două dimensiuni. Această părtinire se reflectă în modul în care liderii răspund la întrebări precum următoarele:

Care este rolul lor principal ca strateg șef?

Care este misiunea lor ca lider în timpul procesului de elaborare a strategiei?

Ce tip de echipă ar trebui să creeze elaborarea strategiei lor?

Când se termină elaborarea strategiei?

Modul în care liderii răspund la aceste întrebări le va afecta în cele din urmă capacitatea de a oferi o strategie câștigătoare, deoarece răspunsurile lor indică dacă și cum construiesc și conduc o organizație care este aliniată și angajată la o anumită agendă.

*Întrebarea 1: Care este rolul lor principal ca lider strategic?*

Ar trebui să se pună accentul pe a fi arhitectul produsului strategic sau pe a fi arhitectul procesului strategic? Sarcina lor principală este să vină cu strategia potrivită sau este să gestioneze un proces pentru a obține acest rezultat?

Analitic: Dintr-o perspectivă analitică, treaba liderului strategic este de a fi „arhitectul produsului strategic perfect”. Liderii care dețin această perspectivă văd strategia în sine ca rezultat, iar gestionarea procesului este fie ignorată, fie delegată, deseori unor indivizi cărora le lipsește linia vizuală față de persoana din subordine.

Uman: Răspunzând la aceeași întrebare din perspectiva dimensiunii umane, treaba liderului strategic este de a fi „arhitectul procesului strategic perfect”. Liderii care dețin această perspectivă văd procesul ca rezultatul principal, iar produsul, deși important, poate și ar trebui să fie construit de alții.

*Întrebarea 2: Care este misiunea lor ca lider în timpul procesului de elaborare a strategiei?*

Legat de prima întrebare, această a doua întrebare se concentrează asupra modului în care liderii își conceptualizează rolul pe măsură ce participă la procesul de strategie în curs. Este pentru a oferi un lider îndrăzneț, clar, care le trezește încredere în capacitățile lor personale de „erou”, sau este pentru a servi drept „antrenor și ghid” care îi permite altora să performeze și să stea în lumina reflectoarelor? [11].

Analitică: liderii analitici simt nevoia să vină personal cu răspunsul corect. Dacă ei vor fi lideri, ei trebuie să fie cei cu soluțiile. Ei se simt obligați să conducă din față în probleme strategice, demonstrând expertiză prin perspective de afaceri și cunoștințe despre clienți, depășind cu pricepere concurența și depășind piața. Acești lideri sunt văzuți ca lideri vizionari, inteligenți, care își asumă confortabil statutul de vedetă în timp ce ocupă rolul unui erou homeric.

Uman: Acești lideri se consideră antrenori, crezând că strategia organizației este la fel de bună ca amplasarea și profunzimea înțelegerii și angajamentului pe care aceasta le atrage. Responsabilitatea pentru dezvoltarea strategiei este larg dispersată, dar atent coordonată.

Acești lideri se concentrează pe îndrumarea și răspunsul în timp ce își construiesc angajamentul și împuternicirea în rândul celor care construiesc strategia.

*Întrebarea 3: Ce tip de echipă ar trebui să creeze elaborarea strategiei lor?*

Această a treia întrebare recunoaște că fiecare proces de strategie definește o comunitate și creează o echipă. Acest lucru este adevărat indiferent dacă liderul este conștient sau nu de asta și dacă liderul o gestionează sau nu.

Analitică: Abordarea analitică a strategiei creează un „cerc interior” exclusiv de gânditori care cunosc și iau majoritatea deciziilor. Elementul comun care leagă membrii societății este exclusivitatea lor strâns unită și accesul și înțelegerea extraordinară a datelor și gândirii care conduc la strategie.

Uman: Un lider care se concentrează pe dimensiunea umană este preocupat de construirea unui sentiment de apartenență în rândul unui grup mult mai mare de oameni. Este construit în jurul unui proces care invită o participare mult mai largă și se bazează pe contribuția multor alții din afara echipei de top.

*Întrebarea 4: Când se termină elaborarea strategiei?*

Majoritatea liderilor au o idee despre modul în care elaborarea strategiei și timpul sunt legate. Întrebarea care se pune este: „Este elaborarea strategiei ca un set discret de activități secvențiale cu un început și o oprire definite? Sau, este strategia ceva care se reformează continuu, niciodată complet sau perfecționat, dar întotdeauna într-o stare de evoluție?” În esență, întrebarea este: „În organizație, este procesul strategiei fundamental liniar, cu un început și un sfârșit definite, sau este fundamental iterativ fără un punct final definit?”

Analitic: Din punct de vedere analitic, o bună elaborare a strategiei urmează un proces liniar, fiecare sarcină fiind „verificată” pe măsură ce este finalizată. Este un set de pași rezonabili, bine definiți, care conduc la un plan de execuție complet format. În mod efectiv, strategia este stabilită pentru o perioadă de timp definită și executată.

Uman: Liderii care se înclină spre dimensiunea umană văd strategia ca pe o activitate continuă în proces, ceva care este mai liber, niciodată cu adevărat complet, dar care este continuu modelat pe măsură ce interacțiunile au loc cu clienții și concurenții și pe măsură ce apar noi probleme.

Procesele strategice eficiente mută linia „noi/ei” în jos în organizație, astfel încât mai mulți oameni să folosească cuvântul „noi” și să-și asume responsabilitatea pentru a face lucrurile să se întâmple și a îmbunătăți lucrurile. [5].

Bunele practici de conducere strategică, cu echilibrul corect între dimensiunea analitică și dimensiunea umană și disciplina și angajamentul de a finaliza procesul în timpul formulării și implementării strategiei pot fi un motor puternic pentru a duce linia „noi/ei” mult mai adânc în organizație. O linie profundă „noi” produce strategii câștigătoare, deoarece cei din „noi” sunt mult mai dispuși și mai capabili să facă față cerințelor schimbării.

În concluzie se poate de menționat, că organizațiile au nevoie de un leadership eficient la trei niveluri – strategic, operațional și de echipă – alături de cooperarea între niveluri. Atingerea acestei stări sau condiții se numără printre prioritățile de vârf ca lideri strategici. Gândirea strategică este o muncă dificilă, presupunând implicare determinate la nivelurile organizaționale. Leadership-ul strategic ne conduce atent și de o manieră concretă și bine structurată prin întreg procesul spre viziune și direcție pentru creșterea succesului unui lider strategic. Pentru a face față schimbărilor, toți liderii au nevoie de abilități și instrumente atât pentru formularea, cât și pentru implementarea strategiei. Liderii strategici sunt capabili să folosească viziunea pentru a motiva angajații și departamentele, promovând între ei un sentiment de unitate și direcție pentru a implementa schimbarea în cadrul organizației lor.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Adair John (2015) Leadership strategic: cum să gândim și să planificăm strategic și să oferim îndrumare, București, 125 p.
2. Barron, B. G., & Henderson, M. V. (1995). Strategic leadership: A theoretical and operational definition. *Journal of Instructional Psychology*, 178.
3. Beatty, K., & Quinn, L.. Comandă strategică, în perspectiva succesului organizațional. Leadership în acțiune. 2010, p. 37.
4. Blake R. Mouton J. Grila managerială: cheia excelenței în leadership. Houston: Gulf Publishing Co. 1964, p. 89.
5. Davies, Barbara J. & Davies, Brent (2004) Strategic leadership School Leadership & Management, Vol. 24, No. 1, February 2004 Washingborough Foundation Primary and Nursery School, UK; University of Hull, UK
6. Kouzes J, Posner B. (2009) To Lead, Create a Shared Vision. *Harvard Business Review*, Vol. 87, p. 20-21.
7. Pearce, Craig. (2008). Follow the Leaders. *MIT Sloan Management Review*.
8. Phipps, K. A., & Burbach, M. E. (2010). Strategic Leadership in the Nonprofit Sector: Opportunities for Research. *Journal of Behavioral and Applied Management*, 137-154.
9. Quong, Terry & Walker, Allan (2010) Șapte principii ale conducerii strategice Studii internaționale și administrare a educației, Vol. 3, 2010.
10. Rowe, W. G. (2001). Creating Wealth in Organizations: The Role of Strategic Leadership. *The Academy of Management Executive*, 81-94.
11. S. Stumpf .Leadership and beyond: The need for strategic management skills. *Advances in Strategic Management*, 1988, Vol. 5.
12. Sanders, T.I. (1998) Strategic thinking and the new science (New York, Free Press.)



# ASPECTE PRACTICE ALE ACTIVITĂȚII OFICIILOR CONSULARE MOLDOVENEȘTI ÎN CONDIȚIILE CRIZEI PANDEMICE COVID-19

**Svetlana PATRAMAN,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The impact of the current global Covid-19 pandemic affects every aspect of life, health, the economy and social interactions, and the inadequacy of state mechanisms for managing unforeseen, exceptional situations and the reliability of the legislative system indicate that reform is needed in all areas of services. consular services provided by the consular offices of the Republic of Moldova. They were not effective enough in promoting, defending and guaranteeing the rights of Moldovan citizens, and the state did not show flexibility in the incidents that occurred, not being able to provide the necessary protection to its own citizens in an emergency. partially in violation of the legislation of the states of residence as well as of the treaties to which the Republic of Moldova is a party.*

**Keywords:** Covid-19, consulates, legislation, consular services, rights, defense.

Pandemia COVID-19 a evoluat rapid într-o urgență globală. Guvernele multor state au reacționat la pandemie ca la o problemă de securitate națională. Unele țări membre ale Consiliului Europei au impus restricții, cu derogarea temporară de la obligațiunile asumate în tratatele din domeniul drepturilor omului, precum Convenția Europeană a Drepturilor Omului [4]. Republica Moldova nu a fost o excepție, fiind printre primele zece țări care au anunțat despre o posibilă neconformare cu prevederile Convenției din motive de securitate națională [5]. Uniunea Europeană și statele sale membre au elaborat o abordare comună pentru asigurarea unor vaccinuri sigure împotriva COVID-19, pentru coordonarea strategiilor de testare și pentru facilitarea furnizării de echipamente medicale și de protecție în întreaga Europă.

Chiar dacă vaccinarea a început în Uniunea Europeană în decembrie 2020, pandemia afectează în continuare țările membre și cele învecinate. Liderii europeni se reunesc periodic pentru a face schimb de strategii, precum și pentru a coordona eforturile colective ale UE de a limita răspândirea virusului și de a sprijini sistemele de sănătate. Discuțiile lor se axează pe diferite linii de acțiune aflate în curs de desfășurare: strategiile de testare și utilizarea testelor antigenice rapide; recunoașterea reciprocă a testelor; punerea la dispoziție a vaccinurilor; abordarea comună în ceea ce privește restricțiile de călătorie și alte măsuri de sănătate publică; certificatele de vaccinare;

Agravarea situației epidemiologice, condiționată de creșterea rapidă atât a numărului de persoane infectate, cât și a deceselor, a determinat Organizația Mondială a Sănătății să declare la 30 ianuarie 2020 stare de urgență în sănătate publică, iar la 11 martie 2020, fiind afectate 114 țări cu 118.000 de cazuri de infecție și 4291 de decese înregistrate la nivel mondial, a fost declarată stare de pandemie cu infecția COVID-19.

În Republica Moldova, primul caz a fost confirmat pe 7 martie 2020. A urmat o perioadă de izolare și declarare a stării de urgență în sănătatea publică. Un număr mare de lucrători migranți, în special cei iregulari, nu au fost incluși de țările-gazdă în politicile de protecție a muncitorilor pe timp de pandemie și, rămânând fără nicio sursă de venit, s-au pomenit

în situația de a reveni cât mai urgent acasă. În pofida acestor provocări, comunitățile din diasporă s-au mobilizat pentru a-și ajuta familiile, prietenii, în timp ce ei înșiși se confruntau cu vremuri provocatoare și un viitor incert în țările lor de destinație. Totodată, valul imens de populație revenită în țară a agravat și mai mult situația. Închiderea instantanee aproape a tuturor frontierelor și alte restricții, legate de COVID-19, au transformat dinamica migrației. Republica Moldova dispune de legea ce reglementează regimul stării de urgență, de asediu și război, care a fost completată cu unele prevederi la data de 17 martie 2020, odată cu declararea stării de urgență în țară [2].

Pandemia de Coronavirus (COVID-19) a generat o criză în sistemele social-economice din multiple state. Totodată, mai multe țări au declarat situația de urgență, închizând hotarele pentru călătoriile cetățenilor străini, în scopul limitării răspândirii infecției COVID-19. În aceste condiții, prioritatea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene a fost și este informarea și asistența pentru cetățenii Republicii Moldova aflați peste hotare.

Ministerul a întreprins și întreprinde toate acțiunile posibile pentru ajutorarea cetățenilor moldoveni aflați în situații dificile în străinătate, în vederea identificării soluțiilor, cu prioritate pentru cazurile excepționale și umanitare, inclusiv facilitând revenirea acestora în Republica Moldova. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene actualizează săptămânal, vineri, alertele de călătorie în străinătate, descriind următoarele aspecte: stare de urgență, restricții de intrare, categoriile exceptate, prevederi privind tranzitul, măsuri pe plan intern, alte informații utile și surse oficiale de documentare, informații de contact. Datele pot fi modificate, dacă autoritățile statelor străine vizate vor adopta alte decizii. Aceste informații sunt publicate în regim operativ de către misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova peste hotare. Informațiile curente se bazează pe cele mai recente date disponibile și sunt colectate din surse naționale autorizate și publice fiind publicate la secțiunea „Alerte de călătorie COVID-19”.

Astfel, MAEIE și misiunile diplomatice și consulare ale Republicii Moldova au efectuat demersuri oficiale în adresa mai multor state, oferind asistența necesară și facilitând călătoriile cetățenilor blocați la frontiere, inclusiv: 83 cetățeni în Austria, 192 cetățeni în Ucraina, 37 camioane în Slovenia, 3 cetățeni evacuați din China, 3 cetățeni evacuați de pe vasul de croazieră din Japonia, sute de cetățeni care au tranzitat România, numai în perioada 10 - 18 martie 2021 etc. În cadrul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene funcționează o Celulă de criză care coordonează acțiunile misiunilor diplomatice și oficiilor consulare în vederea asistării cetățenilor moldoveni din străinătate, în această perioadă dificilă marcată de pandemia COVID-19 și măsuri tot mai restrictive de călătorie în multiple state [1].

Oferirea asistenței cetățenilor Republicii Moldova blocați peste hotarele țării în contextul COVID-19 și instituirea adresei electronice covid19@mfa.gov.md, precum și asigurarea funcționării numerelor de telefon de urgență ale misiunilor a fost o urmare a măsurilor restrictive de călătorie impuse de alte state în vederea combaterii răspândirii COVID19; în perioada decretării situației de urgență au fost coordonate peste 185 de misiuni de repatriere (63 pe cale aeriană și 122 pe cale terestră). În rezultat, au fost evacuați peste 25 000 cetățeni ai Republicii Moldova. Totodată, au fost examinate peste 160 de demersuri ale misiunilor diplomatice ale altor state, în urma cărora peste 520 de cetățeni străini au obținut aprobarea de intrare în Republica Moldova [3].

Protecția cetățenilor Republicii Moldova are o importanță crescândă, date fiind atât creșterea semnificativă a numărului de persoane ce părăsesc hotarele Republicii Moldova (doar în perioada 1 ianuarie - 30 iunie 2021, în străinătate prin intermediul ambasadelor și consulatelor Republicii Moldova au fost perfectate 67623 de acțiuni consulare), cât și

insuficiența numărului de reprezentanțe diplomatice. În acest context, în ultimii ani se atestă o creștere constantă a numărului de solicitări procesate de către rețeaua consulară externă a Republicii Moldova, care s-a confruntat cu o multiplicare și o diversificare a solicitărilor de servicii, asistență și protecție consulară furnizată cetățenilor Republicii Moldova. [1].

În detrimentul imposibilității prestării serviciilor consulare cu prezență fizică, evidența consulară a cetățenilor Republicii Moldova este un mecanism facilitator ce presupune înregistrarea la misiunile diplomatice sau oficiile consulare moldovenești a cetățenilor care se stabilesc cu domiciliu permanent sau temporar în străinătate. Includerea în evidența consulară a cetățenilor Republicii Moldova se face gratis.

Deosebim două categorii de includere în evidență consulară:

1. evidența consulară permanentă a cetățenilor Republicii Moldova: sunt luați în evidență consulară cetățenii Republicii Moldova care se stabilesc cu domiciliul permanent în străinătate;

2. evidența consulară temporară a cetățenilor Republicii Moldova: sunt luați în evidență consulară cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar în străinătate (pentru studii, tratament, muncă temporară ș.a.).

În evidență consulară pot fi luați doar cetățenii Republicii Moldova stabiliți permanent sau temporar în străinătate. Astfel, misiunile diplomatice și oficiile consulare dispun de datele de contact ale cetățenilor și îi vor putea contacta pentru a-i invita să participe la acțiunile culturale și de alt gen desfășurate de misiunea diplomatică sau pentru a-i anunța despre situațiile excepționale sau de urgență ce îi vizează pe ei sau rudele/persoanele apropiate ale acestora (de exemplu, contactarea rudelor în cazuri de calamități naturale pentru siguranța acestora, Situație creată de pandemia Covid-19). Populația emigrată pe termen lung a crescut, estimativ, de la 710 mii persoane în 2014 la 880 mii în 2020, acesta fiind poate cel mai concludent indicator care totalizează impactul politicilor de dezvoltare asupra bunăstării oamenilor.

Importantă rămâne a fi pentru Republica Moldova experiența Uniunii Europene în ansamblu, dar și a fiecărui stat membru în parte. Aceasta ne permite a identifica cele mai eficiente mecanisme ale protecției consulare, care în cazul Uniunii Europene reprezintă un concept inedit în teoria și practica relațiilor internaționale, protecție realizată atât pe interior cât și pe exterior. Experiența comunității europene este de importanță majoră pentru serviciul consular din Republica Moldova, reieșind din tendințele armonizării legislației naționale cu cea comunitară în procesul integraționist. Capacitatea logistică și instituțională a reprezentanțelor diplomatice și consulare ale Republicii Moldova necesită îmbunătățiri semnificative pentru a face față noilor provocări, de aceea ar fi necesar de axat nu pe incapacitatea de prestare a serviciilor consulare, dar pe nivelul de motivare, dotare și susținere a funcționarilor consulari prin:

1. Implementarea obiectivelor de sporire a numărului de angajați și a salariilor din cadrul MAEIE.

2. Reconsiderarea politicii de creștere a ponderii personalului local în totalul personalului ministerului, într-un context în care gestionarea crizei consulare s-a bazat în mare măsură pe personal expatriat.

3. Punerea în aplicare a unor indicatori de monitorizare a tulburărilor psihosociale pentru a cuantifica supraîncărcarea de muncă care apasă asupra anumitului personal.

4. Compensarea, prin crearea unui bonus unic, pentru pierderea indemnizației de ședere în străinătate pentru agenții blocați în afara țării din cauza consecințelor crizei sanitare asupra mobilității internaționale.

5. Transformarea digitală a serviciilor consulare, printr-un „plan digital” însoțit de resurse suficiente, care vizează în special administrația consulară (starea civilă și vizele).

6. Consolidarea efortului de formare în managementul crizelor, în special în domeniul managementului instrumentelor digitale și al utilizării rețelelor sociale, inclusiv în posturile considerate a fi mai puțin expuse.

7. Dezvoltarea mediilor informatice diferențiate în funcție de nivelul de securitate pentru a permite agenților ministerului să lucreze la activități nesensibile într-un mediu informatic mai flexibil.

8. Crearea unei aplicații mobile specifice mobilității internaționale care să includă tot ce trebuie să știe un moldovean în străinătate (alertă de securitate, asigurări de sănătate, știri de la consulate etc.) și care să permită autorităților diplomatice poștale să trimită notificări în caz de urgență.

9. Creșterea cuantumului ajutorului social disponibil posturilor pentru a răspunde nevoilor cetățenilor moldoveni care trăiesc în străinătate în dificultate, peste ceea ce este prevăzut în planul de ajutor pentru comunitățile moldovenești din străinătate, pentru a sprijini efectele tardive preconizate ale crizei.

10. Consolidarea rolului aleșilor consulari, care trebuie să fie asociați în special cu studiul dosarelor de asistență socială și rolul șefilor unităților de securitate din străinătate, care au responsabilitatea de a asigura interfața dintre serviciile consulare și cetățenii moldoveni aflați în străinătate în evenimentul unei crize.

**Concluzii.** Republica Moldova are nevoie de acțiuni complexe de realizare pe diferite direcții, întru stabilirea scopului final al activității consulare și anume oferirea de servicii de calitate cetățeanului, asistarea și protecția acestuia în situații de conflict în țara de reședință; obținerea acestui rezultat presupune o pregătire complexă și continuă a funcționarilor consulari, dar și dotarea acestora cu echipamentul și resursele de logistică în țara unde își desfășoară misiunea. Fapt, care va reduce din incapacitatea funcțională a reprezentanțelor naționale stimulând, astfel, adevăratele valori în domeniul relațiilor internaționale.

## BIBLIOGRAFIE

1. <https://mfa.gov.md/ro/content/maeiexplica-numarul-serviciilor-consulare-prestate-prima-jumatate-anului-2021>

2. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=27024&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=27024&lang=ro) Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212-XV din 24.06.2004 (în vigoare 06.08.2004). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-137 art. 696 din 06.08.2004. [https://gov.md/sites/default/files/legea\\_urgenta.pdf](https://gov.md/sites/default/files/legea_urgenta.pdf). 30.12.2021;

3. [https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_consolidat\\_pag\\_2020.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_consolidat_pag_2020.pdf) 30.12.2021;

4 Moldova a activat derogarea privind aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, IPN, 21 martie 2020. [https:// www.ipn.md/ro/moldova-a-activat-derogarea-privind-aplicareaconventiei-europene-a-drepturilor--967\\_1072359.html](https://www.ipn.md/ro/moldova-a-activat-derogarea-privind-aplicareaconventiei-europene-a-drepturilor--967_1072359.html).

5. Десять стран уведомили Совет Европы об ограничении прав человека из-за коронавируса (n.t. Zece țări au informat Consiliul Europei despre limitarea drepturilor omului în legătură cu coronavirus), TV RAIN, 20 aprilie 2020. [https://tvrain.ru/news/devjat\\_stran\\_uvedomili\\_sovet\\_evropy\\_ob\\_ogranichenii\\_prav\\_cheloveka\\_iz\\_za\\_koronavirusa-507209/](https://tvrain.ru/news/devjat_stran_uvedomili_sovet_evropy_ob_ogranichenii_prav_cheloveka_iz_za_koronavirusa-507209/).

## ATELIERUL II. PROBLEME ACTUALE ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE



## КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ДОВЕРИЯ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВОМ

Галина КУСПЛЯК,  
кандидат наук, доцент, Учебно-научный институт  
публичной службы и управления Национального университета  
«Одесская политехника»

Игорь КУСПЛЯК,  
кандидат политических наук, доцент, Учебно-научный институт  
публичной службы и управления Национального университета  
«Одесская политехника»

### SUMMARY

*The link between the environment (environmental dimension) and the economy (economic dimension) is «viable». This is the state when the environment provides natural resources that are useful and important for the survival of the economy for many years. The Sustainable Development Goals (SDG), adopted by the United Nations in September 2015 under the 2030 Agenda Program, set out 17 priorities for socially just, environmentally sound, economically prosperous, inclusive and predictable development. The basis for their formation was the Millennium Development Goals, which origin from the eight fundamental goals and covers such humanitarian issues as poverty reduction, hunger, diseases, access to education, etc. Without specific goals and measurable indicators with the absence of a set of data which allows analyzing the situation, especially at the local level, we run the risk of leaving the most vulnerable groups of citizens behind and being ineffective in responding to challenges posing a threat. Because sustainable development is based on the concepts of integration and the search for balance, they must be treated in conjunction with equal measure. The only way to get closer to it is to be sensitive while planning and evaluating projects, regardless of their progress and design.*

**Keywords:** *development, sustainable development, sustainable development goals, trust, authorities, societies.*

Концепция устойчивого развития имеет свои теоретические истоки начиная с середины девятнадцатого века. Исследование взглядов ученых относительно концептуального определения этого понятия [2] позволило сделать выводы следующего характера: во-первых, концепция устойчивого развития начинает свое существование благодаря встречи двух основополагающих траекторий: экономического роста и экологической осведомленности. Во-вторых, концепция устойчивого развития намного шире концепции экономического роста: она интегрирует социаль-



ные и культурные ценности и элементы, которые не учитываются обычными экономическими расчетами (ценность природных благ и нематериального наследия). В-третьих, осуществив переход идеологии от эко-развития, включающего такие компоненты как окружающую среду и рост, к устойчивому развитию, сочетающему в себе экологический, экономический и социальный векторы, была постепенно начата новая стратегия развития по всему миру, позволяющая сформулировать несколько существенные перспективные изменения в видении связей человека с окружающим миром и проведении политики по поддержанию такого видения мира правительствами стран.

К этим трем исходным параметрам устойчивого развития (экологическое, социальное и экономическое измерения) прилагаются три интерфейса: «пригодность к жизни», «справедливость» и «жизнеспособность» [6]. Поскольку устойчивое развитие основано на понятиях интеграции и поиска баланса, они должны рассматриваться в сочетании с одинаковой мерой и ценностью и не должны быть ни иерархическими, ни заниженными, ни большими по сравнению с другими. Этот теоретически тонкий баланс трудно добиться в реальности. Единственный способ приблизиться к нему – быть чувствительным при планировании и оценке проектов, независимо от их прогрессивности и замысла к реализации [2].

Для этого необходимо иметь сеть показателей, которая будет давать информацию о каждом из них. Так, векторы и интерфейсы разбиваются на индикаторы для учета ситуации или явления следующим образом:

- экономическое измерение: прибыльность или экономическая эффективность, создание товаров, услуг и рабочих мест, экономическое и/или финансовое влияние, общая стоимость и т.п.;
- экологическое измерение: влияние на окружающую среду, экономическое управление природными ресурсами, природоохранная практика;
- социальное измерение: социальные связи, солидарность, культурная идентичность, социальное влияние, дискриминация;
- пригодный к жизни интерфейс: меры предосторожности/предотвращение, расширение прав и возможностей, надежный выбор, адаптированность и т. п.;
- жизнеспособный интерфейс: среда жизни, влияние на здоровье и безопасность, восприятие населения, образ жизни и т. п.;
- справедливый интерфейс: доступность для большего количества, справедливость между поколениями, распределение богатства, компенсация убытков и т.п.

В плоскости пересечения экологически-социального, социально-экономического и экономически-экологического векторов центром основания, который взаимосвязан через определенные интерфейсы, выступает устойчивое развитие, к которому мы стремимся в конечном варианте развития событий. При этом необходимо соблюдать некоторые основные постулаты: мобилизация – поскольку важно побуждать разных заинтересованных сторон работать вместе; последствия – когда заинтересованные стороны соглашаются выделить время и затратить энергию; демократия – через консультации с заинтересованными сторонами; знания – распространение и обмен информацией; поперечность – создание мостов и связей не только между измерениями, но и между заинтересованными сторонами [7, с. 29-30].

Следовательно, в основе устойчивого развития лежит необходимость одновременно учитывать «три столба»: общество, экономику и окружающую среду. Независимо от контекста, основная идея остается той же: люди, среда обитания и экономическая система взаимосвязаны между собой и имеют одинаковое влияние на

устойчивое развитие. Дело в том, что человечество зависит от экосистемы и того, как она реагирует на изменения. Присуще ли этому процессу самые очевидные вещи (выращивание культур или поиск питьевой воды) менее очевидным, но также важным (выработка кислорода во время фотосинтеза или утилизация отходов) – невозможно отрицать очевидное: жизнь человека зависит от окружающей среды.

С другой стороны, успех и стабильность общества зависят от здоровья и продуктивности его людей. Общество (или общины в большем обществе), сталкивающиеся с беспорядками, бедностью и болезнями, не будут развиваться в долгосрочной перспективе: социальное и экономическое благополучие питается одним, и всей системе нужна здоровая биосфера для существования. Человечество должно приложить усилия, чтобы понять сложные связи между этими тремя столбами, а также их взаимозависимость. Наша способность оставаться коллективно сосредоточенной на одном вопросе имеет особое значение, когда речь идет об устойчивом развитии.

Реформа административно-территориального устройства и внедрения в Украине основ финансовой децентрализации предполагают определенную финансовую, организационную и управленческую независимость территориального общества от центральных органов власти и их решений. Такая автономия возможна при полном и эффективном использовании всех возможностей и имеющихся ресурсов с максимальной отдачей от их привлечения. То есть, речь идет о «сбалансированном экономическом, социальном и экологическом развитии на основе устойчивого (неизнурительного, долговременного, поддерживаемого) использования ресурсов» [5].

Происходящий в Украине процесс децентрализации показал положительное влияние на формирование доходной части местных бюджетов, что соответственно отражает ежегодный ее рост и не только за счет межбюджетных трансфертов, но и благодаря увеличению собственных поступлений. Однако не исключается все еще достаточно высокая зависимость местных бюджетов от объемов трансфертов, предоставленных из Государственного бюджета, составляющих около половины поступлений. Это свидетельствует о значительной зависимости от Государственного бюджета, что негативно влияет на выполнение функций органов местного самоуправления.

Несмотря на позитивные аспекты реформы децентрализации в Украине, успешной и полноценной ее реализации предшествуют проблемы, лежащие в плоскости доверия граждан к институтам государственной и местной власти, а именно: все еще высок уровень централизации в управлении бюджетными ресурсами органов местного самоуправления; недостаточные объемы собственной доходной базы местных бюджетов, что не позволяет местным органам власти в полной мере финансировать все расходы, связанные с исполнением их полномочий; соответственно значительная дотационность местных бюджетов, что оказывает негативное влияние на обеспечение эффективного устойчивого развития регионов; незаинтересованность местных органов власти в увеличении поступлений в соответствующие бюджеты и поиск дополнительных источников поступлений и т. д.

Основную ответственность за достижение целей устойчивого развития несут правительства и граждане, которых они представляют. Семнадцать целей устойчивого развития, одобренных Указом Президента Украины [4], представлены на рис.1. Так, 17 приоритетных целей устойчивого развития страны включает в себя реализацию 86 задач, достигаемых с помощью 183 индикаторов.

Рис. 1. Цели, задачи и индикаторы устойчивого развития Украины.



Исследуя цели устойчивого развития в разрезе выборочных индикаторов их достижения, мы наблюдаем нестабильную ситуацию с их выполнением [1]. Как органам государственной и местной власти, так и гражданам необходимо предпринять немало шагов по поиску механизмов объединения усилий. Для этого прежде всего необходимо доверять друг другу и пытаться принимать решения, результативность которых будет достигнута на долгосрочную перспективу для будущих поколений.

Государство должно переформулировать свою политику таким образом, чтобы можно было учесть местный контекст и, таким образом, способствовать достижению целей. Без конкретных целей и измеряемых индикаторов в условиях отсутствия набора данных, позволяющих анализировать ситуацию, особенно на местном уровне, мы рискуем оставить наиболее уязвимые слои населения позади и неэффективно реагировать на вызовы, содержащие угрозу. Достижение целей устойчивого развития будет зависеть в первую очередь от степени владения информацией и мобилизации самих граждан не только в принятии участия в обсуждении важнейших проблемных вопросов общины, но и своими действенными намерениями, приносящими результативность.

### БИБЛІОГРАФІЯ

1. КУСПЛЯК, Г. І. , КУСПЛЯК, І. С. Індикатори досягнення цілей сталого розвитку України. В: Актуальні проблеми державного управління. 2021, Вип. 3 (84), с. 240-246.
2. КУСПЛЯК, Г. І. Сталій розвиток: етапи становлення, сутність поняття, основні вектори та інтерфейси. Державне будівництво. 2020, Вип. 2/2020. <http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/issue/view/8>.
3. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад (травень 2021р.) Центр Разумкова. <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni>

doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rolu-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r.

4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30 вер. 2019 р. № 722/2019. Офіц. сайт Верх. Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

5. УХАЛЬ, К. В. Методичні засади дослідження соціально-економічного потенціалу регіону. В: Український географічний журнал. 2013, № 3, с. 40-45.

6. Introduction au developpement durable (dd). University of Alberta, 2018, 4 p.

7. STRANGE T., BAYLEY A. Le développement durable. À la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement. Les essentiels de l'OCDE. 2008, 164 p.

# ANALYSIS OF THE PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT USING THE THEORY OF CHANGE

*Nataliia MEDLOVSKA,  
PhD student, Educational and Scientific Institute  
of Public Service and Management  
of the National University „Odessa Polytechnic”*

## SUMMARY

*This article discusses the theory of change: definition, main components, key features, criteria, questions of the theory of change, stages of preparation and documents. The social problems of the region are analyzed using the theory of change.*

**Keywords:** *theory of change, regional development, problems of regional development, social problems, analysis of problems.*

To date, there are difficulties in the development of regions and therefore it is necessary to choose the right scientific theory that will solve problems and give recommendations to the government on regional development, since it is the development of regions that is most important in the life of the country. The application of the theory of change will help implement social programs and solve other issues of regional development.

The concept of „theory of change” first appeared in the mid-90s of the last century as a response to the difficulties associated with assessing the impact of large-scale comprehensive social development programs [1, p. 28].

The theory of change is an approach that is applied to the development and evaluation of strategic planning documents, projects and programs, aimed at obtaining a consistent list of actions necessary to achieve a result.

The theory of change is a technique for setting a goal and developing a plan.

The main components of the theory of change:

1. Analysis of the situation
2. Identifying problems and their causes
3. Definition of results
4. Initial assumptions
5. List of tasks, actions and activities
6. List of indicators
7. Monitoring and evaluation

Technology for developing the theory of change:

STEP 1. Define the problem. Determine the cause of the problem.

STEP 2. Determine why you need to work.

STEP 3. Determine what changes could be obtained as a result of the implementation of the strategy/program. What will the situation look like if the problem is solved.

STEP 4. Establish a sequence of actions to solve the problem. Determine risks and assumptions.

STEP 5. Identify groups of people or structures that will be affected by the strategy.

STEP 6. Determine what and how much resources (finance, time, skills, knowledge) need to be spent. Determine what resources are already there. Determine how additional resources can be obtained.



STEP 7. Determine how the progress of the strategy will be measured.

Key features of the theory of change:

- joint work of persons interested in changes;
- use of demonstration methods of work;
- the complexity of goal setting, action planning, control indicators.

Good planning work must meet the following criteria:

- the content of the plan must be real and feasible - the planned actions lead to the desired result;
- the developed plan is agreed and approved by the interested parties;
- the plan is an integral part of the strategy;
- mandatory verification and evaluation of the content of the plan, if necessary, the plan is adjusted;
- the plan must have the resources necessary to carry it out.

The theory of change also implies the following:

- a clear description of the relationship between planned activities and expected results;
  - an explanation of the reasons for using certain approaches and how they will contribute to the achievement of results;
  - the relationship between actions and the expected result;
- is both a process and a result.

The main questions of the theory of change:

- who should the strategy/program help (target audience)?
- what benefits or benefits are planned to be created (outcomes)?
- when are the results expected to be received?
- in what way it is planned to achieve the results (measures/activities, strategies, resources, etc.)?
- what circumstances/factors can influence the work (general context, risks, external factors)?
- why do you think this theory of change is realistic (assumptions, assumptions).

At each stage, it is necessary to prepare a specific document.

Stage > Document

1. Work planning > Work plan (schedule).
2. Stakeholder Definition > Stakeholder Map.
3. Situation analysis > Situational analysis.
4. Identification of problems > List of main problems.
5. Prioritize Issues > List Priority Issues.
6. Analysis of priority problems > Causal diagram (problem tree) of each of the priority problems.
7. Vision formulation > Vision concept for each of the priority issues.
8. Formation of the results map > Results Map for each of the priority issues.
9. Formation of the framework of results > General table of results of the project, program, strategy.
10. Definition of performance indicators (indicators) > Table of monitoring and evaluation.

Further, the application of the theory of change in the analysis of regional development problems can be considered on the example of the analysis of social problems.

The decisive factor in the process of carrying out successful social changes both in the region and the country is the maximum convergence of project goals and real results. The theory of change is now seen as a powerful tool for improving the chances that a particular social program will be successful [2, p. 219].

In the social sphere, the features of its imperfection and inconsistency with the modern

needs of people are manifested (this concerns the ratio between the minimum wage, the amount of pensions, scholarships and the subsistence minimum).

A deep and prolonged socio-economic crisis in Ukraine has led to a catastrophic deterioration of the demographic situation.

Social problems or public problems are issues and situations that directly or indirectly affect a person and, from the point of view of a significant number of members of society, are serious enough problems that require collective efforts to overcome them. It is collective efforts that are required, because in certain life circumstances a person cannot overcome a certain problem on his own.

There are a lot of social problems of Ukraine's regional development: gender inequality; low level and living conditions of the population; poverty; ethnic and religious conflicts; social diseases; occupational morbidity, occupational injuries and occupational mortality; labor conflicts; disability, unsatisfactory condition of people with disabilities; crime; unemployment; migrants, refugees and internally displaced persons; corruption; unavailability and poor quality of medical care; problems of education and science; orphanhood; child homelessness; dysfunctional families and domestic violence. All social problems are global.

To overcome social problems, the following measures can be proposed:

- to reduce the interest rates of the tax for the working population;
- create conditions for doing business;
- review existing social support programs for all categories of the population;
- develop new social support programs for all categories of the population;
- introduce systems for monitoring and evaluating existing social support programs and, in the future, for new programs;
- to form a system of preventive measures for the emergence of social dangers;
- to organize conditions for social inspection to verify the correctness of the provision of social payments to all categories of the population;
- to carry out social prevention (to prevent the occurrence of difficult living conditions, as well as to prevent individuals and families from getting into difficult living conditions);
- provide social support (assistance to individuals and families in overcoming difficult living conditions);
- to provide social services (to minimize the onset of negative consequences of difficult life circumstances for individuals and families, support for life, social status);
- provide systematic or comprehensive assistance (informing, consulting, mediation, representation of interests, granting asylum);
- to coordinate the actions of specialists in the provision of permanent or systematic comprehensive assistance (care, education, cohabitation, social support, crisis intervention, social adaptation);
- provide social services to a certain category of the population;
- provide in-kind assistance to certain categories of the population (food, personal hygiene products, cleaning products, care products, clothes, shoes, essentials, transport services).

The solution of social problems will affect a certain category of the population.

To solve a certain category of social problems, money is allocated from the state and local budgets. Such funding will not always be enough, so it will be necessary to involve business representatives, public organizations, and volunteers.

## REFERENCES

1. Ignatieva I. I. Theory of change in social design / I. I. Ignatieva // Science and Sustainability of Life of Ukraine in the Era of Global Human Vibrations in the Digital Era

(in honor of the 30th anniversary of the independence of Ukraine and the 25th anniversary of the adoption of the Constitution of Ukraine) : in 2 vol. : materials of the International. sci.-pract.conf. (m. Odesa, 21 trav. 2021) / for the editorial board of S. V. Kivalova. - Odessa: Vidavnichiy dim „Helvetika”, 2021, V. 1, s. 219-222.

2. Ivakhin S. P. Implementation of the theory of changes in strategic planning in the united territorial communities: A practical guide, 2020, p. 28-49.

# ASPECTE PRACTICE ALE POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

**Dorin ANDROS,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Regional development policy is an integrated part of the European Union cohesion policy. Regional development policy has emerged in response to the need for economic recovery and ensuring a common and balanced development space. European countries share common features of regional development policy, but the forms of intervention are very different in terms of objectives, strategies, priorities, governance and tools used. The specific forms of implementation evolve over time in response to various factors such as changing economic circumstances, new governments and policy programs or external pressures, such as European Union cohesion policy and European Union competition policy frameworks. All these evolutionary aspects are a part of the planning programs of the European Union, and were introduced as parts of the cohesion policy.*

**Keywords:** *European Union; cohesion policy; regional development policy; governance.*

**Introducere.** În general, obiectivele politicii regionale la nivel național sunt setate diferit de către fiecare țară. De regulă, acestea decid dacă direcția principală este promovarea „eficienței” sau „echității”, deși definiția acestor termeni variază foarte mult. Aceste obiective sunt setate în dependență de prioritățile ciclurilor de planificare ale Uniunii Europene pe un termen de șapte ani și a condițiilor de finanțare, aprobate pentru fondurile europene. Prin urmare, un obiectiv de eficiență în politica regională este interpretat ca maximalizarea contribuției regiunilor la creșterea națională, în timp ce un obiectiv de echitate înseamnă deseori reducerea disparităților socio-economice dintre regiuni. În practică, diferențele nu sunt atât de clare: o strategie de reducere a disparităților prin exploatarea potențialului subutilizat în regiunile aflate în întârziere sau îmbunătățirea productivității este, puțin probabil, să îmbunătățească eficiența națională generală. Astfel, politicile regionale ale multor țări implică o combinație de obiective de eficiență și echitate, cu diferite mecanisme care servesc obiective diferite. Acest lucru devine clar din clasificarea largă a strategiilor și instrumentelor de politică regională, care arată că uneori aceleași țări au intervenții care sunt în întregime orientate către obiective de eficiență (promovarea investițiilor în afaceri în toate regiunile) sau obiective de echitate (sprijin pentru crearea de locuri de muncă sau calitate a vieții în regiunile mai subdezvoltate), precum și unele intervenții care îndeplinesc ambele obiective. Un element însă este definitoriu - politicile de dezvoltare pot fi implementate doar în contextul existenței resurselor financiare necesare, prin urmare, orice acțiune a unui stat-membru al Uniunii Europene orientează politicile și principiile de implementare, astfel, încât atât cota resurselor alocate într-un ciclu financiar de șapte ani, cât și gradul de valorificare al acestora să fie maxime.

Formarea mecanismelor naționale de implementare a politicii de dezvoltare regională are o legătură directă cu modul în care autoritățile naționale percep Politica de Coeziune a Uniunii Europene și impactul acesteia asupra deciziilor aprobate. Astfel, examinând rezultatele raportului Comisiei Europene din anul 2010 „Obiectivele economice și sociale

ale țărilor membre ale Uniunii europene în politicile economice”, pot fi identificate aspectele enumerate mai jos.

**Influența priorităților strategice.** Amploarea influenței Uniunii Europene asupra obiectivelor politicii de dezvoltare este variabilă. Importanța relativă a politicii de coeziune depinde de, cel puțin, două criterii. Unul este nivelul de dezvoltare al statului-membru sau regiunii de dezvoltare (în esență, dacă PIB-ul pe cap de locuitor este sub sau peste limita de 75% din PIB-ul mediu pe cap de locuitor al UE), fapt care afectează direct suma fondurilor atribuite și, totodată, suma fondurilor care pot fi cheltuite pentru proiecte dezvoltare. Al doilea se referă la regulamentele-cadru ale Uniunii Europene pentru ciclurile financiare de șapte ani și relația dintre fondurile naționale și UE disponibile pentru investiții strategice. În ciuda complexității factorilor și relațiilor, statele-membre pot fi grupate variind de la importanța (influența) „nesemnificativă” la „foarte puternică” a fondurilor UE asupra orientării strategice a politicilor naționale. Printre țările, care tind să se concentreze la capătul „foarte puternic” al spectrului, se numără grupul de state-membre, în mare parte, noi care au aderat în anii 2004 și 2007 sau așa numitele-state membre UE12.

Un exemplu de influență semnificativă a politicii de coeziune este raportat în Bulgaria și România, unde obiectivele politicii de dezvoltare regională sunt profund bazate/derivate din prevederile politicii de coeziune. În mod similar, în Ungaria și Polonia, există o credință larg răspândită că politica de coeziune a avut o influență semnificativă asupra politicilor naționale și, în special, politica de dezvoltare regională este dominată de programele cofinanțate de politica de coeziune a UE. În Slovacia, politica de coeziune a influențat o serie de politici, politica regională fiind dezvoltată de la zero sub influența Uniunii Europene în timpul aderării.

Totuși, Polonia exprimă opinii similare, subliniind însă o poziție specială prin care afirmă că formularea politicilor naționale poate fi rezumată în două situații distincte: (i) cu cât țările sunt mai bogate și mai avansate din punct de vedere tehnologic, cu capacități de inovare mai puternice, cu atât sunt mai dispuse să implementeze cu adevărat „nucleul” politicii de coeziune, (ii) celălalt pol este compus din țări relativ mai puțin dezvoltate (noile state-membre în special), care folosesc cuvinte-cheie privind ajustarea documentele naționale la cele ale acquis-ului comunitar pentru a îndeplini cerințele de format și pentru a încerca să demonstreze că politicile lor urmează prevederile politicii de coeziune. Un caz special în ajustarea politicilor naționale a fost identificat în documentele strategice cehe, procesul de ajustare fiind minimalizat, iar rolul politicii de coeziune fiind marginalizat din cauza scepticismului cu privire la valoarea adăugată a acestor documente. Cehia subliniază că creșterea inovației ar trebui să devină principala prioritate a politicilor sale. Cazul ceh poate fi încadrat în rândul țărilor cu un grad mic de influență a politicii de coeziune și orientarea strategică asupra politicilor naționale.

**Influența financiară.** Repartizarea financiară, în contextul politicii de coeziune, este realizată în formatul unei politici echilibrate și echitabile, astfel încât, în dependență de gradul de dezvoltare, sunt aprobate diverse formule de alocare a resurselor financiare din fondurile europene. Aceste decizii sunt aprobate în conformitate cu prevederile Nomenclatorului Unităților Teritoriale de Statistică, al cărui rol prioritar este omogenizarea nivelurilor de administrare la nivel european, constituind platforma necesară pentru analiza gradului de dezvoltare economică în baza unor principii uniformizate din punct de vedere statistic. Distribuția resurselor financiare se realizează în dependență de gradul de dezvoltare a regiunilor NUTS 2 (adică cele cu un număr al populației de la opt sute de mii la trei milioane de cetățeni), după cum urmează:

- Regiunile dezvoltate sunt acelea al căror PIB/locuitor este mai mare de 90 % din me-



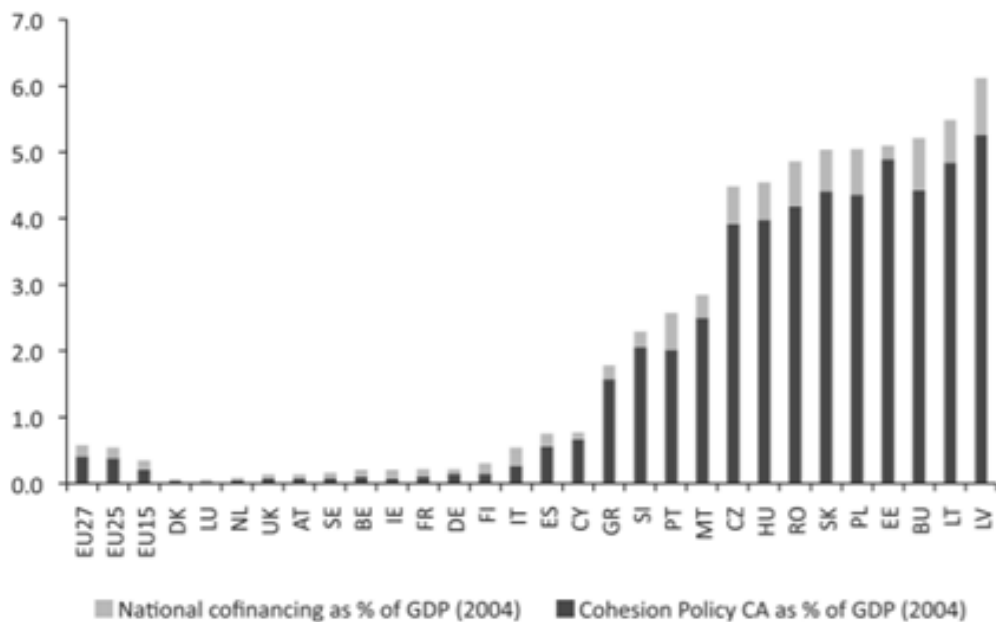
dia europeană și în perioada de planificare 2014-2020 li s-au atribuit 54 miliarde de euro;

- Regiunile în tranziție sunt acelea al căror PIB/locuitor este între 75% și 90% din media europeană și în perioada de planificare 2014-2020 li s-au atribuit 35 miliarde de euro;
- Regiunile subdezvoltate sunt acelea ale căror PIB/locuitor este mai mic de 75% din media europeană și cărora în perioada de planificare 2014-2020 li s-au atribuit 182 miliarde de lei.

Examinând conținutul „Raportului de fezabilitate privind alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE -NUTS”, elaborat cu suportul PNUD Moldova în procesul de planificare a organizării teritoriului Republicii Moldova, conform Regulamentului Nomenclatorului Unităților Teritoriale de Statistică, experții au menționat că, conform prevederilor documentului vizat, posibilitatea modificării formei de organizare, conform NUTS, este posibilă nu mai des de o dată la trei ani. În cadrul analizei se mai menționează că, organizarea teritorială reprezintă și o formă de manipulare a unor rezultate, astfel încât adesea, unele regiuni de nivelul NUTS 2 sau unele localități din cadrul acestora, care influențează un nivel mai ridicat de dezvoltare, sunt „dilate” cu regiunile mai puțin dezvoltate, adică cu un PIB/locuitor sub 75% din media europeană, astfel încât pentru următorul ciclu financiar al Uniunii Europene acestea să beneficieze de o sumă mai mare a resurselor financiare alocate. Această distribuție a fondurilor Uniunii Europene, conform gradului de dezvoltare, este vizibilă și în contextul unei analize a ponderii resurselor alocate din PIB-ul total al țării.

În Figura 1, poate fi examinată contribuția fondurilor alocate, astfel încât este clar determinat că pentru nouă dintre țările UE 12, angajamentele anuale ale politicii de coeziune reprezintă, în medie, aproximativ patru procente sau mai mult din PIB-ul național, în timp ce la celălalt capăt al spectrului, în Danemarca și Luxemburg, contribuțiile politicii de coeziune reprezintă 0,04 la sută sau mai puțin din PIB.

**Figura 1. Scara politicii de coeziune (angajament mediu anual 2007-2013).**



Sursa: Rethinking Regional Policy at National and European Levels: Short-Term Pressions and Long-Term Challenges, Annual Review of Regional Policy in Europe, EoRPA Paper 12/1, European Policies Research Centre, Glasgow.

**Influența asupra guvernantei.** În contextul unei planificări a structurilor administrației în țările-membre ale Uniunii Europene, ca și în cazul abordărilor strategice, există diverse opțiuni, însă toate aceste opțiuni sunt ajustate la prevederile care sunt minim necesare pentru asigurarea unui management corect al fondurilor europene. Prin urmare, dacă unele state-membre, cu o istorie mai lungă în cadrul UE utilizează propriile mecanisme existente pentru asigurarea funcțiilor de planificare strategică și control/evaluare, atunci statele recent integrate în Uniunea Europeană tind să-și reorganizeze administrația, asigurând creșterea eficienței acestora. Un exemplu relevant, care solicită existența unui proces de ajustare a administrației publice naționale la prevederile acquis-ului comunitar, este organizarea unui sistem eficient de „management și control” al fondurilor alocate. Prin urmare, fondurile europene alocate pentru implementarea unor politici pot fi gestionate fie în mod direct sau indirect de către Comisia Europeană (de exemplu, fondurile pentru cercetare), fie partajat între Comisia Europeană și statele-membre, în sensul în care Comisia conferă statelor-membre răspunderea privind punerea în aplicare a programelor la nivel național. Astfel, pentru fondurile gestionate partajat, statele-membre sunt responsabile de instituirea unui sistem de management și control, conform cu prevederile legislative europene și naționale aplicabile. Pentru ca fondurile europene să ajungă de la Comisia Europeană la beneficiari se stabilește o arhitectură instituțională care include constituirea sau desemnarea următoarelor autorități:

- Autoritatea de Management este responsabilă de gestionarea programelor operaționale în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Principalele atribuții sunt: selectarea proiectelor, verificarea tehnică și financiară a proiectelor implementate de beneficiari, instituirea unui sistem de înregistrare și stocare în format electronic a datelor referitoare la fiecare proiect finanțat, elaborarea rapoartelor anuale și finale de implementare aferente programului, întocmirea declarației de gestiune și a rezumatului anual.

- Autoritatea de Certificare este responsabilă, în principal, de elaborarea și transmiterea cererilor de plată către Comisia Europeană (documente standardizate prin care se solicită, în mod centralizat, fonduri pe baza cererilor de rambursare primite de la beneficiari) și de întocmirea conturilor aferente programului operațional.

- Autoritatea de Audit efectuează, în principal, audituri ale bunei funcționări a sistemului de management și control din cadrul programului operațional și ale unui eșantion reprezentativ de operațiuni pe baza cheltuielilor declarate și emite o opinie, în conformitate cu standardele de audit acceptate pe plan internațional cu privire la sistemele de management și control, cheltuielile prezentate Comisiei Europene spre rambursare și conturile aferente programului.

Statul-membru poate desemna (opțional):

- Organisme intermediare (OI): Acestea pot să desfășoare anumite sarcini ale AM sau AC sub răspunderea autorității respective sau să gestioneze o parte dintr-un program operațional, furnizând garanții de solvabilitate și de competență în domeniul în cauză, precum și în materie de capacitate de gestiune administrativă și financiară.

- un Organism de coordonare (OC): responsabilitatea acestuia este de a asigura legătura cu CE, de a coordona activitățile celorlalte organisme desemnate relevante și de a promova aplicarea armonizată a legislației în vigoare.<sup>4</sup>

**Concluzii.** Politica de dezvoltare regională este diversă atât prin domeniile sale de intervenție cât și prin multitudinea mecanismelor sau formelor sale de implementare. Țările dezvoltate ale Uniunii Europene, fiind și cele care au format principiile de cooperare în spațiul comunitar, continue să stabilească direcțiile strategice ale politicilor europene. Țările noi aderente sunt încă în curs de ajustare a mecanismelor sale de implementare și creștere a capacității de valorificare a tuturor oportunităților pe care le oferă fondurile

europene. Este evident că, indiferent de gradul de influență a prevederilor politicii de coeziune asupra politicilor naționale, există un anume set de reguli ce trebuie urmate strict și consecvent. În caz contrar, Comisia Europeană aplică un set de sancțiuni care fie blochează alocarea surselor financiare, fie solicită recuperarea investițiilor realizate în cadrul diferitor programe. Realitatea demonstrează că acțiunile fiecărui stat sunt orientate să maximalizeze disponibilitatea beneficiilor primite, inclusiv financiare, astfel încât necesitățile de dezvoltare al acestor țări să fie acoperite de oportunități și oferta existentă și toate aceste mecanisme aplicate la un loc să crească capacitatea de valorificare a resurselor financiare aprobate.

### BIBLIOGRAFIE

1. Regional development and policy in Europe. Contributions for the debate in Latin America, John Bachtler, Published by EUROsocial Programme, 2014 (pag. 18). <http://www.sia.eurosociAL.eu/files/docs/1400661224-E2.pdf>
2. EPRC and EUROREG (2010) The Objective of Economic and Social Cohesion in the Economic Policies of Member States, Final Report to the European Commission (DG Regio), European Policies Research Centre, Glasgow and EUROREG, Warsaw, November 2010. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/eprc\\_euroreg\\_cohere\\_rep\\_2010\\_p2.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/eprc_euroreg_cohere_rep_2010_p2.pdf)
3. Raport de fezabilitate privind alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE -NUTS”, PNUD Moldova, 2015
4. <https://www.curteadeconturi.ro/sisteme-de-management-si-control>

# IMPORTANȚA SERVICIILOR DE EVIDENȚĂ A PERSOANELOR ÎN VIAȚA COMUNITĂȚILOR LOCALE

*Mihai-Ciprian BOBOCICĂ,  
doctorand, Universitatea din Craiova  
șef birou, Direcția Publică Comunitară de Evidență a Persoanelor Dolj*

## SUMMARY

*The purpose of the article is to briefly describe the importance of personal record-keeping services in the life of local communities. For this reason, in the beginning part is presented a short history of the activities of civil status and registration of persons and the evolution over the time of these local public services. The concept of public service that applies to the activity of registering persons since 2005 is important and, therefore, the notion of public service and its application in the field of civil status and personal records is treated.*

*Keywords: public services, personal records, decentralization.*

**Introducere. Alegerea temei.** Pentru a înțelege cât de importante sunt serviciile publice de evidență a persoanelor în viața comunităților locale, dar și care este rolul acestora, este nevoie de un demers de prezentare a evoluției în timp a acestei categorii de serviciu public.

Este, de asemenea, necesară și o analiză a modului de organizare în timp a serviciilor publice de evidență a persoanelor care va indica, în final, că pe parcursul evoluției în timp, două segmente de activitate distincte, starea civilă și evidența persoanelor, dar care nu pot funcționa separat, se vor întrepătrunde în activitatea serviciilor publice de evidență a persoanelor pentru a funcționa ca un tot unitar.

În România, se poate vorbi despre stare civilă abia după secolul al XVI-lea, normele de drept anterioare acestui moment de timp nu au conținut informații sau dispoziții care să reglementeze întocmirea și păstrarea documentelor referitoare la starea civilă.

Despre aceste noțiuni, adică despre acte de stare civilă, modalitatea de întocmire a acestora și păstrarea lor sau despre modificările care pot interveni în starea civilă, în adevăratul sens al cuvântului, se poate vorbi de la sfârșitul anului 1865, când a intrat în vigoare Codul civil din anul 1864. Acesta este momentul în care rolul de ofițer de stare civilă a fost atribuit pentru prima dată „autorităților administrative orășenești și comunale. Acestea erau obligate ca, după închiderea registrelor de stare civilă, să le depună la grefa tribunalului, care avea datoria să verifice actele încheiate și înregistrările lor sub aspectul legalității” [5, p. 16].

Ulterior acestei perioade, o serie de norme juridice, precum ar fi Constituția din anul 1866, Constituția adoptată în anul 1923, Legea de unificare administrativă adoptată în anul 1925, Legea nr. 493 din anul 1928 privind actele stării civile sau Codul Familiei din anul 1953, consacră caracterul laic al actelor de stare civilă și reglementează și adaptează periodic accesul cetățenilor la acest mijloc de identificare în societate – starea civilă.

S-ar părea totuși că, anul 1864 a fost an de referință pentru „o revoluție” a „serviciilor publice” care privesc nu numai starea civilă, ci și evidența persoanelor. Din acest an, sunt cunoscute primele măsuri administrative care se referă la cel de-al doilea domeniu de activitate al serviciilor de evidență - evidența persoanelor. Astfel că, „la propunerea Ministerului de Interne, Consiliul de Miniștri a aprobat desființarea biletelor de drum

pentru cetățeni (călătorii din interiorul țării) și înlocuirea acestora cu bilete de identitate permanente. În baza acestei aprobări, cetățenilor interesați, din orașe și sate, le-au fost eliberate astfel de documente pe termen de 1 an, urmând ca la expirare să fie reînnoite” [15].

În teorie, primele acte de identitate au fost eliberate cetățenilor români ca urmare a Decretului nr. 947 din 24 martie 1921, prin care s-a aprobat Regulamentul de aplicare a Legii nr. 812 din 19 martie 1915, modificată prin Decretul nr. 655 din 1 martie 1921.

Totuși, primele buletine de identitate pe care le-au avut românii. datează încă din 1916, însă documentele nu erau eliberate propriu-zis de către o autoritate a statului român, ci de forțele de ocupație germane, care au impus ca toată lumea să poarte asupra sa, permanent, biletele de identitate denumite „Ausweis” [16].

Evidența populației, în adevăratul sens al cuvântului, a luat ființă în România, în anul 1949, prin înscrierea în evidență a tuturor locuitorilor țării și eliberarea actelor de identitate tuturor românilor care au împlinit vârsta de 15 ani [17].

Este bine cunoscut că, „dezvoltarea unei societăți prospere presupune existența unei administrații publice capabile să presteze servicii calitative populației țării” [7, p.13] și, din acest motiv, starea civilă și evidența persoanelor în România a cunoscut reforme majore de-a lungul timpului.

O nouă reformă de amploare în ceea ce privește activitatea de stare civilă și de evidență a persoanelor la nivel de norme juridice debutează în anul 2001, dar se aplică noilor forme de servicii publice de evidență a persoanelor începând cu anul 2005, când a început descentralizarea activității de evidență a persoanelor și unificarea acesteia cu activitatea de stare civilă.

**Noțiunea de serviciu public aplicată activității de evidență a persoanelor și importanța acestor servicii.** „Transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora” [13], are loc pentru prima dată în anul 2005, când s-au înființat primele servicii publice comunitare de evidență a persoanelor în subordinea consiliilor locale și a consiliilor județene.

Descentralizarea serviciilor de evidență a persoanelor a urmărit, pe de o parte, ca administrația publică să intervină în viața comunităților locale printr-un anumit grad de originalitate, în funcție de specificul fiecărei arhitecturi a comunității locale, iar pe de altă parte, se urmărește ca administrația publică locală să aibă o autonomie proprie și să-și definească în mod independent direcțiile de acțiune.

„Serviciu public este, fără îndoială, o noțiune complexă, evolutivă, controversată și, în același timp, este o noțiune esențială pentru dreptul administrativ” [8, p. 51], iar această afirmație este confirmată de modul în care a fost definit serviciul public în doctrină, dar și de normele juridice.

„Apariția și evoluția noțiunii de serviciu public au fost puternic influențate de științele juridice, îndeosebi de dreptul administrativ” [2, p. 41], iar elementul central al abordării juridice a serviciului public este reprezentat de interesul public, binele public, interesul general, privit ca „nevoia socială specifică unei comunități pe care trebuie să o satisfacă administrația publică sau ca orice necesitate socială, caracterizată ca atare de către puterea politică și legiferată, care impune administrației publice activitatea specifică de organizare, funcționare și realizare a serviciilor publice aferente” [4, p. 129].

În legislația de specialitate [13] serviciul public a fost definit ca fiind, „activitatea sau ansamblul de activități organizate de o autoritate a administrației publice ori de o instituție publică sau autorizată/autorizate ori delegată de aceasta, în scopul satisfacerii unei nevoi cu caracter general sau a unui interes public, în mod regulat și continuu”.



Într-o altă normă juridică [11] noțiunea de serviciu public a fost definită ca fiind „activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public”.

În doctrina de specialitate serviciul public a fost definit în sens funcțional ca fiind „o activitate de interes general, realizată de administrație care are ca misiune satisfacerea unui interes general” [6, p. 559].

O altă definiție întâlnită în doctrină, referitoare la serviciile publice, precizează că acestea reprezintă, „...o activitate umană, activitate ce presupune o anumită specializare, având rezultate utile, imateriale și intangibile, destinate satisfacerii unei nevoi sociale” [2, p. 24].

Deci, în sens larg, serviciul public poate fi definit ca activitate desfășurată de o autoritate administrativă în vederea satisfacerii unui interes general [1, p. 168].

Atât Legea contenciosului administrativ, cât și Codul administrativ, definesc serviciul public, printr-o definiție succintă, doar din punct de vedere funcțional, fără a fi inclusă în acest context și structura suport care asigură desfășurarea serviciului public.

Aceste definiții ale serviciului public nu acoperă decât sfera funcțională a serviciilor publice și nu fac trimitere la sfera organică, care ține de structura sau de esența activităților desfășurate, în ansamblul lor, pentru satisfacerea interesului public al comunităților locale.

Totuși, Codul administrativ definește instituția publică, în mod distinct, ca fiind „structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice” [13, p. 4].

O altă normă juridică [12] a definit într-un sens mult mai larg „instituțiile publice locale” și a stabilit că în această denumire generică sunt incluse „comunele, orașele, municipiile, sectoarele municipiului București, județele, municipiul București, instituțiile și serviciile publice din subordinea acestora, cu personalitate juridică, indiferent de modul de finanțare a activității acestora”.

În doctrina franceză, serviciul public a fost privit, în primul rând, ca o entitate socială care cuprinde diversele activități și structuri, plasate sub dependența autorităților publice și care se încadrează în „sfera publică”. În al doilea rând, serviciul public a fost privit ca un concept juridic ce „presupune aplicarea unor norme juridice specifice care derogă de la dreptul comun; „regimul serviciului public” condensează și rezumă ceea ce face dreptul administrativ atât de special. În fine, și mai profund, serviciul public este un operator ideologic: sculpează mitul unui stat generos, binevoitor, preocupat unic de bunăstarea tuturor; serviciul public este „principiul axiologic” care se presupune că guvernează managementul public, scopul la care guvernării și funcționarii publici sunt obligați să se refere, standardul de care depinde legitimitatea acțiunii lor” [19, p. 3].

O definiție completă a serviciului public a fost cea emisă de Paul Negulescu conform căreia serviciul public este, „... un organism administrativ creat de stat, județ, oraș sau comună, cu o competență determinată, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a înființat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface, în mod regulat și continuu, o cerință cu caracter general, căreia inițiativa particulară nu ar putea să-i dea decât o satisfacțiune incompletă și intermitentă” [3, p.113].

Norma juridică care reglementează înființarea organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor [14], stabilește că aceste servicii publice se pot înființa la inițiativa autorităților publice locale, ca instituții publice ori cu sau fără personalitate juridică, prin reorganizarea formațiunilor de evidență informatizată a persoanelor și comasarea cu compartimentele de stare civilă care funcționează în subordinea autorităților publice locale.

Serviciile de evidență a persoanelor, ar putea fi definite atât în sens organic, cât și în

sens funcțional ca fiind instituții publice cu personalitate juridică sau compartimente funcționale fără personalitate juridică, înființate în subordinea autorităților publice locale, cu competență teritorială limitată la comunitatea locală pe care o deservesc și competență materială determinată de principalele mijloace de identificare sau atribute de identificare, cum sunt denumite în legislația de specialitate, a persoanei fizice, numele, domiciliul și starea civilă.

Descentralizarea serviciilor de evidență a persoanelor și comasarea acestora cu compartimentele de stare civilă a fost, de fapt, doar începutul unei noi reforme a activităților de stare civilă și de evidență a persoanelor. De-a lungul timpului, prin includerea acestei categorii de serviciu public în viața comunităților locale s-a realizat și modificarea de competențe și creșterea complexității activităților, astfel încât beneficiarii serviciului public să fie cât mai aproape de autoritatea care ia decizia, întocmește și eliberează documentele de stare civilă.

O serie întreagă de activități care privesc atributele de identificare ale persoanelor fizice au fost descentralizate și, pe lângă faptul că beneficiarii serviciului nu mai sunt nevoiți să aștepte un timp îndelungat soluționarea diverselor cereri care privesc starea civilă, nu mai sunt nevoiți nici să se deplaseze pe distanțe lungi pentru a beneficia de un serviciu public.

**Concluzii.** „Importanța bunei înțelegeri a aspectelor legate de starea civilă a persoanei apare în contextul nevoii de identificare și caracterizare a elementelor prin care se realizează identificarea persoanei fizice” [10, p.63], iar acesta este principalul atribut care conferă importanță serviciilor de evidență a persoanelor.

Atât din punct de vedere al stării civile, cât și din punct de vedere al evidenței persoanelor, identificăm o dublă importanță a serviciilor de evidență a persoanelor.

Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor au importanță atât pentru guvernanți, cât și pentru guvernați, în ceea ce privește statul, au o importanță pentru cunoașterea numărului, a situației demografice, a structurii și mișcării populației pe teritoriul țării și pentru furnizarea de date, iar în ceea ce privește comunitățile locale deservite, sunt importante pentru garantarea atributelor de identificare, atât de necesare la apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. ALEXANDRU, Ioan, CĂRĂUȘAN, Mihaela, BUCUR, Sorin. *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2005.
2. DINCĂ, Dragoș-Valentin. *Serviciile publice*, Editura Economică, București, 2018.
3. NEGULESCU, Paul. *Tratat de drept administrativ*, vol. I Principii generale, Ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, București, 1934.
4. PARLAGI Anton. *Dicționar de administrație publică*, ediția a II-a, Editura Economică, București, 2004.
5. PEȚU, Paraschiv (coordonator), VELICU Elena și MARDARE, Viorel. *Starea civilă mijloc de identificare a persoanei fizice*, Ediția a IV-a, Editura Detectiv, București, 2007.
6. VEDINAȘ Verginia. *Drept Administrativ*. Ediția a XII-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2020.
7. CANDU, Andrian. *Serviciul public - o sferă importantă de formare a profesioniștilor*. *Administrarea Publică*. 2018, nr. 1, pp. 11-20.
8. DÂMBU, Ana. *Aspecte privind noțiunea serviciului public în context actual*. *Revista Transilvană de Științe Administrative*. nr. VIII. 2002, pp. 51-60.
9. CHEVALLIER, Jacques. *Le service public*. Presses Universitaires de France, 2010, pp. 3-8.

10. RANTA, Ana-Elena. Aspecte teoretice și jurisprudențiale privind actele de stare civilă. *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 1(46), 2020, pp. 62-81.

11. Legea contenciosului administrativ nr. 554 din 2 decembrie 2004. *Monitorul Oficial al României Partea I*. 2004, № 1154 din 7 decembrie 2004, p. 1-7.

12. Legea privind finanțele publice locale nr. 273 din 29 iunie 2006. *Monitorul Oficial al României Partea I*. 2006 № 618 din 18 iulie 2006, p. 1-32.

13. Ordonanța de urgență a Guvernului privind Codul administrativ, nr. 57 din 3 iulie 2019. *Monitorul Oficial al României Partea I*. 2019, № 555 din 5 iulie 2019, p. 2-144.

14. Ordonanța Guvernului privind înființarea organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor nr. 84 din 30 august 2019. In: *Monitorul Oficial al României Partea I*. 2019, № 544 din 1 septembrie 2001, p. 1-5.

15. Evidența persoanelor în România (istoric). <https://legeaz.net/dictionar-juridic/evidenta-persoanelor-romania-istoric>.

16. CRANGAN, Costel, Aberațiile ocupației germane din Primul Război Mondial. De ce au interzis nemții fabricarea cozonacului și au impus declararea sticlelor goale. [https://adevarul.ro/locale/galati/aberațiile-ocupatiei-germane-razboi-mondial-interzis-nemtii-fabricarea-cozonacului-impus-declararea-sticlelor-goale-1\\_5a2e8bb15ab6550cb814f34a/index.html](https://adevarul.ro/locale/galati/aberațiile-ocupatiei-germane-razboi-mondial-interzis-nemtii-fabricarea-cozonacului-impus-declararea-sticlelor-goale-1_5a2e8bb15ab6550cb814f34a/index.html).

17. [http://depabd.mai.gov.ro/istoric\\_evidenta\\_persoane.html](http://depabd.mai.gov.ro/istoric_evidenta_persoane.html)

## ASPECTE PRACTICE ALE BUNEI GUVERNĂRI LA NIVEL LOCAL

**Renata GABOR,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică,  
primar comuna Iezărenii Vechi*

### SUMMARY

The concept of good governance is a term increasingly recognized as a key factor in the development of local communities. Good governance is to ensure qualitative, coherent, clear, accessible legislation. At the same time, good governance means qualitative public services. It also involves efficient public management, efficiency and effectiveness, quality staff, responsibility and control. Good open and transparent local government is a challenge to establish functional mechanisms for all citizens to participate in decision-making and to be consulted and involved in the local government process as well as respect for the fundamental rights of the people. Effective governance requires the involvement of all state and non-state actors, capable of developing and implementing local public policies necessary for sustainable development. In this context, it is important to study the strategies and tools of good governance at the local level, the existing practices to ensure the sustainable development of communities. This article reveals the practical aspects of good governance at the local level, based on the example of the LPA in Iezărenii Vechi, Singerei district. We have identified the main problems, the tools available for good governance, but also the prospects for improving the LPA activity in Iezărenii Vechi commune.

**Keywords:** local public authorities, sustainable Development, Public administration the-  
re good governance, tools of good governance, transparency, participation.

Tema bunei guvernări din perspectiva dezvoltării durabile prezintă interes, mai ales, din perspectiva statutului de reprezentant al administrației publice locale. Problemele de bună guvernare sunt prezente, preponderent, în administrația publică locală din Republica Moldova, în special, în comunitățile locale, iar abordarea haotică privind dezvoltarea durabilă reprezintă un impediment serios. Prezentul studiu relevă aspectele practice ale bunei guvernări la nivel local, în baza exemplului APL din Iezărenii Vechi, raionul Singerei, în cadrul căruia activez în calitate de primar al comunei. Scopul cercetării noastre a fost identificarea problemelor principale pentru asigurarea unei bune guvernări, inclusiv, care sunt instrumentele disponibile de bună guvernare, dar și perspectivele de îmbunătățire a activității APL din comuna Iezărenii Vechi.

În literatura de specialitate nu există o definiție unică și integrală a bunei guvernări, precum nu există nici o precizare a obiectivului acesteia. Este o cerință vitală la toate nivelurile administrației publice, cu atât mai mult, la nivel local, unde guvernarea este cel mai aproape de cetățeni și oferă servicii esențiale [4]. Astfel, buna guvernare, este recunoscută, tot mai des, ca factor esențial în dezvoltarea comunităților locale. O bună guvernare este asigurarea unei legislații de calitate, coerentă, clară, accesibilă. Totodată, buna guvernare înseamnă servicii publice de calitate. De asemenea, buna guvernare presupune și management public performant, eficiență și eficacitate, personal de calitate, responsabilitate și control. O bună guvernare locală deschisă, transparentă este o provocare de instituire a unor mecanisme funcționale pentru toți cetățenii de a participa la luarea

deciziilor și de a fi consultați și implicați în procesul de guvernare locală cât și respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor. În aceeași ordine de idei, o guvernare eficientă presupune implicarea tuturor actorilor statali și nestatali, capabili să elaboreze și să implementeze politici publice locale necesare unei dezvoltări durabile.

Concret, buna guvernare înseamnă asigurarea unui standard ridicat de civilizație și un trai decent (gaz, apă, canalizare, drumuri asfaltate sau pietruite). În acest context, este important de a studia strategii și instrumente de bună guvernare la nivel local, practicile existente pentru asigurarea unei dezvoltări durabile a comunităților.

Autoritățile administrației publice locale reprezintă un domeniu destul de important în consolidarea încrederii cetățenilor în statul de drept, deoarece așteptările oamenilor sunt în legătură strânsă cu realizarea eficientă a atribuțiilor administrației publice locale, au misiunea de a satisface nevoile și interesele cetățenilor. Implementarea conceptului de bună guvernare este un reper important la nivel local. Profesorul universitar dr. Mihail Platon susținea că o administrație publică este „procesul de implementare a deciziilor politice și ale aparatului autorităților publice centrale și locale, precum și ale personalului implicat în acest proces. Orice orânduire socială dintr-un stat suveran nu are ca scop mai nobil decât a folosi toată puterea și toate resursele ca în țară să domnească ordinea, să asigure inviolabilitatea frontierelor și securitatea statului, să susțină cultura, învățământul și știința națiunii, libertatea și drepturile cetățenilor, să contribuie la circulația veniturilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor de funcționare a organelor sale, să stimuleze administrarea domeniului public și alte branșe pentru buna funcționare a statului”. [2]

O țară este prosperă atunci când sunt prospere localitățile din această țară. În acest sens, autoritățile administrației publice locale urmăresc ca prin întreaga lor activitate să asigure dezvoltarea durabilă a comunităților administrate.

Asigurarea dezvoltării durabile prin organizarea și prestarea serviciilor de calitate, crearea condițiilor de atragere a investițiilor, sporirea nivelului de trai a populației sunt obiectivele de bază ale autorităților locale din comuna Iezărenii Vechi, raionul Sîngerei. Comuna Iezărenii Vechi este satul de reședință al comunei cu același nume din raionul Sîngerei, Republica Moldova, prima atestare a satului datând cu anul 1523. Satul este amplasat pe malul stâng al râului Ciulucul de Mijloc, la o distanță de 12 km de Sîngerei, 36 km de Bălți și 105 km față de Chișinău. Din componența comunei fac parte 2 localități: Iezărenii Vechi și Iezărenii Noi. Cele două localități ale comunei se situează în apropiere una față de alta, fiind delimitate printr-un hotar vizibil. Suprafața totală ocupată de domeniile comunei este de circa 1570,30 ha, iar suprafața totală constituie 3262,62 ha.

Orice comunitate locală modernă trebuie să asimileze și să promoveze o viziune strategică în ce privește dezvoltarea durabilă a acesteia [3]. Pentru a avea certitudine că politicile și programele existente corespund necesităților de dezvoltare a comunei Iezărenii Vechi, în cadrul limitărilor impuse de resursele locale disponibile și pentru accesarea fondurilor externe, s-a impus elaborarea Planului de dezvoltare socio-economică a comunei Iezărenii Vechi, r-nul Sîngerei pentru perioada 2018-2023. Planul urmărește dezvoltarea durabilă prin valorificarea potențialului local și se înscrie în cadrul normativ existent la nivel național, regional și național. Scopul acestuia este îmbunătățirea condițiilor socio-economice de trai a populației comunei Iezărenii Vechi, realizarea balanței aspectelor economice, sociale, ecologice și culturale în dezvoltarea acesteia, ca bază a ridicării calității vieții și asigurării dezvoltării ascendente durabile a comunității pentru o perioadă îndelungată.

Realizarea acestor obiective va aduce la: reducerea decalajului între oraș și comună, referitor la nivelul de asigurare cu obiecte de infrastructură, crearea condițiilor pentru ridicarea caracterului prestigios de domiciliere în mediul rural și contribuirea la soluționarea



problemelor de stat în domeniul politicii de migrație; stoparea exodului și reîntoarcerea forței de muncă calificate prin lărgirea pieței de muncă în comună și crearea condițiilor pentru diversificarea economiei rurale, crearea parcurilor industriale și agroindustriale care pot să asigure populației rurale un nivel mai înalt de consum și participare la procesul investițional pe contul veniturilor proprii; crearea condițiilor pentru dezvoltarea armonioasă a tineretului, familiei și copilului; valorificarea potențialului turistic rural; managementul efectiv al resurselor naturale și al deșeurilor.

Pornind de la misiunea comunității și a autorităților publice locale și reieșind din resursele disponibile, autoritățile locale sunt determinate să dezvolte în continuare comuna Iezărenii Vechi, folosind cele mai eficiente instrumente de bună guvernare, așa ca transparența, comunicarea, parteneriatul și participarea.

În acest context, menționăm că, din noiembrie 2019, a fost creată pagina oficială de Facebook a primăriei Iezărenii Vechi [5], unde sunt distribuite periodic informații privind proiectele de decizii, proiecte în derulare și implementate, activități desfășurate în comunitate. Totodată, a fost creat un grup privat al comunității [6]. Acum doi ani, am format, în colaborare cu Institutul Național pentru Democrație (NDI), comunitatea Viber, în care la moment sunt 380 de membri, ceea ce înseamnă 21,4% din populație. Aici sunt puse în discuție cele mai stringente probleme ale comunității, sunt publicate chestionare privind problemele prioritare și provocările cu care se confruntă populația. Astfel, grupul comunității de pe platforma online Viber a devenit un canal credibil, un instrument nu numai de soluționare a problemelor administrative sau prestări servicii, dar a devenit și o sursă rapidă de comunicare internă, privind împărtășirea de informații, anunțuri etc. Pe parcursul acestor ani s-a demonstrat că oamenii au o cultură a comunicării, au înțeles că grupul are valoare și este exclusiv pentru problemele din localitate, știind că apelând vor obține un rezultat. Asta înseamnă că pentru APL are rezultat, este eficient și în timp și financiar, pentru a obține un feedback permanent de la cetățeni.

Legea 239/2008 privind transparența decizională prevede că autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) [1]. Aceste prevederi nu sunt, în totalitate, de autoritatea publică locală, dar sunt încercări vizibile de aplicare a lor. Ținem să menționăm că audierile publice reprezintă un instrument democratic pentru realizarea autonomiei locale și constau în consultarea cetățenilor privind problemele de interes public, ele reprezentând un tip special de întâlniri cu cetățenii și sunt adecvate pentru problemele majore ce țin de politica publică locală [3]. Astfel, au fost supuse audierilor publice unele regulamente, adoptate în perioada 2020-2021, și cel mai nou, pentru prima dată, proiectul bugetului pentru anul 2022.

Transparența și participarea au stat și la baza proiectului „Prin implicare dezvoltăm localitățile rurale și asigurăm o bună guvernare” promovat de Centrul de Orientare și Promovare Europeană „Dialog” din s. Chișcăreni, finanțat de Uniunea Europeană și Fundația Konrad Adenauer Stiftung [7]. Urmare a consultărilor cu un grup de inițiativă locală, am identificat o serie de probleme și am schițat câteva proiecte. Ulterior, am anunțat că unul dintre acestea se referă la construirea unui foișor cu balustradă în apropierea bibliotecii, a oficiului poștal și cel medical. Inițiativa a dat roade și datorită tuturor celor care au contribuit financiar la realizarea foișorului: locuitori ai comunei, întreprinzători, consilieri locali, cadre medicale, profesori, angajați ai primăriei și bibliotecii, OMF, parohul Bisericii, dar și voluntarilor care au muncit la amenajarea acestuia, la confecționarea din lemn a balustradei, mesei, scaunelor, dar și la pictarea tablei de șah, am implementat proiectul ex-

clusiv doar din surse externe și donații. Există în localitate un teren neutilizat, cu vegetație crescută spontan, care prezintă semne de degradare, dar cu potențial de a fi transformat în parc. Amenajarea lui presupune crearea mai multor zone distincte care să satisfacă atât toate categoriile de vârstă, dar și diferitele preocupări ale vizitatorilor. Începând cu anul 2020 și până la moment, în această zonă au fost amenajate o alee centrală și altele aferente acesteia, care va lega diferite zone ale parcului, fiind plantate tui și buxus, dar și câteva sute de trandafiri. Toate aceste realizări au fost efectuate de către primărie în colaborare cu gimnaziul din localitate și Inspectoratul de Poliție Sîngerei, dar și de voluntari.

Un instrument al bunei guvernări este implicarea diasporei. În ultimii doi ani, locuitorii comunei stabiliți peste hotare, care nu au putut fi prezenți fizic acasă de sărbători, așa cum și-au fi dorit, „au ajuns” la ușile copiilor din Iezărenii Vechi și Iezărenii Noi cu daruri de Crăciun. Tot cu implicarea diasporei, dar și a altor oameni de bună credință, tradițional de mai mulți ani, pentru elevii școlii de judo sunt organizate master class-uri și, în final, organizatorii vin cu echipament sportiv, premii bănești pentru cei mai buni. După cum am menționat, un rol important în asigurarea bunei guvernări locale o constituie parteneriatele. Cu implicarea tinerilor din localitate a fost implementat, în parteneriat, proiectul „Pictarea stației de așteptare” în cadrul proiectului Active Ciuluc, realizat de Asociația EcoVisio.

Succesul unei instituții depinde, în mare măsură, de resursele umane. Aparatul primăriei poate fi calificat drept competent cu o bogată experiență în domeniu. Majoritatea angajaților participă periodic la cursuri de instruire de la Academia de Administrare Publică. În ultima perioadă, din cauza crizei pandemice, majoritatea instruirilor se fac la distanță prin intermediul diferitor platforme. De către Congresul Autorităților Locale din Moldova am fost selectați printre cele 20 de primării în cadrul proiectului „Acordarea unui sprijin extins pentru consolidarea capacităților autorităților publice locale, inclusiv a femeilor primare membre ale Rețelei femeilor din cadrul CALM”. În cadrul instruirilor, autorul articolului și funcționarii publici din primărie au participat atât la ateliere de instruire teoretice cât și practice. Ca rezultat, am primit suport la ajustarea planului de dezvoltare socio-economică a localității și bugetarea bazată pe programe de performanță la elaborarea bugetelor prin prisma egalității de gen. Aceste sesiuni au consolidat echipa și, totodată, fiecare a înțeles importanța deținerii planului de dezvoltare socio-economică a localității și a bugetării pe programe de performanță.

Mai mult ca oricând, cetățenii solicită o transparență sporită, integritate și participare la guvernarea locală. Cetățenii așteaptă ca politicile și serviciile să corespundă cerințelor lor. Este îmbucurător faptul că s-a reușit să se readucă în comunitate solidaritatea, transparența și voluntariatul. În concluzie, putem spune că lucrurile mici generează fapte mărețe. Asta facem zi de zi în administrația publică locală și considerăm că suntem pe drumul bun, având o colaborare strânsă și corectă, bazată pe încredere reciprocă, și căutăm permanent cele mai bune soluții la problemele cu care ne confruntăm. Preocuparea primăriei este ca prin întreaga activitate a instituției să răspundem, în cele mai bune condiții, cerințelor sociale, să contribuim la dezvoltarea comunității pe toate nivelurile, să asigurăm respectarea ordinii publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor.

Majoritatea administrațiilor publice locale din Republica Moldova dau dovadă de reactivitate în abordarea problemelor. Este clar că e nevoie de o pregătire temeinică pentru anticiparea evoluțiilor viitoare, într-un context național și global tot mai complex și mai ambiguu. Guvernul Republicii Moldova, prin programul de guvernare actual și-a asumat angajamentul de aplicare a mai multor instrumente, conforme cu cele mai bune practici europene, inclusiv dezvoltare regională, pentru a pune în aplicare principiile bunei guvernări.

E imperios necesitatea elaborării unor politici publice care să răspundă necesităților cetățenilor, bazându-se pe transparență și participativitate. În secolul vitezei și a perioadei în care numeroase activități s-au mutat în mediul online, e nevoie stringentă de implementarea instrumentelor de E-guvernare, care ar conduce la îmbunătățirea calității serviciilor publice, la o organizare mai integrată și reducerea costurilor.

Pentru a avea certitudine că politicile locale de dezvoltare corespund cu principiile generale ale bunei guvernări pentru a o dezvoltare durabilă în comunitățile locale recomandăm: elaborarea planurilor de dezvoltare socio-economică în conformitate cu necesitățile comunităților, dar și a obiectivelor de dezvoltare durabilă; instruirea sistematică a funcționarilor publici și a aleșilor locali privind politicile publice ale bunei guvernări; înființarea întreprinderilor intercomunitare multifuncționale care să gestioneze o serie de servicii publice - aprovizionarea cu apă, iluminatul stradal, gestionarea deșeurilor, spațiile verzi etc.; sporirea gradului de implicare a cetățenilor în viața comunităților prin acțiuni și proiecte activ-participative; ridicarea nivelului transparenței decizionale prin adaptarea comunicării publice la tendințele actuale: crearea de site-uri oficiale, pagini social-media, podcast-uri, surse mass-media locale etc.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239/2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217 din 05 decembrie 2008.
2. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2007.
3. Șaptefrați Tatiana. Administrația publică locală și dezvoltarea durabilă, Chișinău 2019.
4. Șaptefrați T. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. Revista metodică-științifică trimestrială Administrarea publică, nr. 3, 2015, p. 21-27.
5. <https://www.facebook.com/iezareniivechi.primaria>
6. <https://www.facebook.com/groups/411573379777825>
7. <https://ziuadeazi.md/proiectele-mici-unesc-comunitatile-si-responsabilizeaza-cetatenii>

# ENERGY EFFICIENCY IN THE SYSTEM OF HOUSING AND COMMUNAL ECONOMY AT THE LEVEL OF TERRITORIAL COMMUNITIES

**Diana BURDYHA,**  
*PhD student of the Educational and Scientific Institute  
for Public Service and Management of the  
State University „Odeska Politechnica”*

## SUMMARY

*Ensuring the foundations of community life is the essence of local self-government. Therefore, in the segments related to the local urban infrastructure, the provision of public services - the local governments- should take a proactive position and bear the primary responsibility. Equally important is the proactive place of local self-government in developing local businesses and increasing the competitiveness of relevant territories and communities.*

*Sufficient and reliable energy supply is of great importance for the population of Ukraine and is not always available to citizens, especially in the winter season. If Ukraine made efficient use of available energy sources, it could provide a higher level of energy security and greater economic efficiency. That's why local and regional authorities must take the lead in implementing energy efficiency measures.*

*The paper presents the state of national problems of implementing energy efficiency policy at territorial communities and considers the prospects and opportunities of communities for sustainable energy efficiency. Urgent tasks for the implementation of energy efficiency measures have been identified.*

**Keywords:** *energy efficiency, territorial communities, housing and communal services, „green city”, sustainable development.*

City governments across Ukraine are responding to requests from residents to improve the quality of services and public infrastructure. At the same time, the international and domestic policy agenda increasingly reflects a desire to combine development priorities with the preservation of the natural systems that underpin life and well-being.

In recent years, Ukraine has begun to take steps towards sustainable development and „green” (environmentally-oriented) growth: for example, the country promotes renewable energy, implements energy efficiency measures, supports environmentally friendly technologies in industry and agriculture and develops green building. As a member of the United Nations, Ukraine participates in the global process of sustainable development.

Different cities respond differently to the challenges. It has become apparent in recent years that solutions can apply to the whole city's activities to achieve closer integration of development with environmental priorities.

All over the world, the traditional idea that growth and development necessarily mean lowering the quality of the environment is being replaced by urban policies and projects that demonstrate the achievement of development and growth priorities while improving the quality of the environment.

The approach called „Growing” green cities „directs the development of cities towards maintaining a healthy and quality environment. Different cities have different limitations and opportunities along the way. They are determined not only by the existing natural

and artificial environment but also by the economic and social context of the city, as well as its goals.

The growth of „green” cities is a process. As cities grow and develop, new opportunities and priorities for green growth will emerge that need to be considered. Over time, investments and operational measures by the public, private sectors and non-profit organizations and residents themselves are transforming traditional approaches into new, more environmentally balanced ones. Thus, indicators of progress become very important not only to determine whether specific projects meet the goals of „green” growth but also to outline the broader progress of the city towards a „greener” future.

Achieving the goals of the „green” city requires the implementation of measures on a sectoral basis. Many industries are relevant to all cities, such as energy, carbon emissions, solid waste, and sewerage. Other industries, such as tourism, steelmaking and mining, are relevant only to certain cities. However, the priority areas for achieving the goals of green city growth will differ for each city and depend on their current state of development. And even if cities have similar priority sectors, the measures chosen to achieve growth goals may differ significantly. For example, measures to promote biodiversity depend on terrestrial and aquatic environments and vary from city to city.

All aspects of energy efficiency improvement should be considered by only one subject of power in implementing public policy. In practice, to achieve a tangible high result, it is necessary to consider various aspects of complex modernisation. These aspects are thermal modernisation of buildings, energy modernisation of technological processes, the potential of replacing traditional fuels with renewable ones. The latter factor is gaining momentum because of green transformation and decarbonisation challenges, not to mention the potential for import substitution and national energy and economic security [2].

The State Agency for Energy Efficiency cooperates with local governments. It is ready to continue to assist by clarifying legislation, providing methodological advice on implementing energy management systems, developing local programs, public awareness work, finding projects to issue green bonds and more.

Decentralization reform has been going on for quite some time. In recent years, this has allowed communities to receive so many financial resources that it was an unattainable dream 10-15 years ago. Accordingly, it has been possible to at least deal with the energy efficiency of local infrastructure facilities and capacities for some time now. There is the State Fund for Regional Development, which, among other priorities, has the direction of financial support for energy-efficient modernization of community-owned facilities [4].

It should be mentioned that Ukraine has some international technical support projects focused on local communities, and those local governments that take a proactive position always find partners for local projects.

At the national level, a lot of work has been done in recent years to develop the legal framework – several laws have been adopted, including in the framework of Ukraine’s European integration and the implementation of European directives and standards. The Law of Ukraine „On Energy Efficiency of Buildings” formed the principles of public policy in one of the key areas of energy efficiency potential - construction and operation of real estate. And the Law „On commercial accounting of heat and water supply” introduces mandatory accounting of heat and water in the country. Another financial instrument has been established – the Energy Efficiency Fund, which created a separate Law of Ukraine.

The most anticipated was the adoption by the Parliament of the Law of Ukraine „On



Energy Efficiency”, which forms the principles of public policy in a broad context and introduces many tools and instruments to promote energy efficiency.

The main thing is forming a new paradigm of public management of economic processes, which would include an unconditional and essential parameter to promote energy efficiency as a key [3].

Local governments that care about resource efficiency are actively implementing energy efficiency measures: insulating facades and roofs of public buildings (schools, kindergartens, hospitals, etc.), replacing doors and windows with energy-saving ones, installing heating systems on alternative fuels, using modern powers, using etc.

These measures reduce energy consumption and thus save local budget funds. In addition, the use of energy-saving mechanisms in the community encourages residents to keep, and rational use of resources improves the community's attractiveness its investment climate and allows the community to attract additional funds.

But where does the community get the money to implement energy efficiency measures? What exactly can the state, business and international partners help? Where to start, how to prepare and implement an energy efficiency project? What success stories can cities and villages already share?

The implementation process of energy-efficient technologies and practices has many advantages. Homes use less energy, which reduces utility costs and promotes environmental care. Energy efficiency increases the energy independence of public buildings maintained by the community, which leads to sustainable development and job creation and contributes to the overall economic development of Ukrainian communities.

Energy efficiency is a concept that underlies the modern energy system. Energy efficiency means economical, efficient use of energy, which allows you to achieve the desired goal with less power, develop energy independence of the municipality, save on building costs and direct the savings to its economic development. In the context of buildings, energy efficiency measures promote the use of less energy without compromising the comfort of the premises. The energy-efficient building consumes less heat and electricity, is less cold, and is a warm and well-lit building for tenants and visitors [1].

Sustainable Urban and Community Encouragement encourages cities and communities to use urban planning and planning as a tool to achieve resource efficiency for many people living in relatively limited areas. Towns and communities create excellent opportunities for environmentally sound development. Much can be completed to save resources by increasing resilience to external influences and the functioning of existing urban systems. The proximity of people and buildings, the integration of energy and water infrastructure and social cooperation make cities and communities suitable for cost-effective development of energy efficiency. The main idea of sustainable urban development is in limiting unnecessary losses. Each measure is taken into account during its application. It is not enough to focus on replacing and modernising technologies for minimising energy losses. It also improves the way technologies are used, i.e., how users interact with the technical system and encourage them to use information initiatives to change their behaviour. Every municipality and citizen contributes to sustainable development to achieve significant results and meet climate commitments. Information materials, information campaigns, and school education can also significantly impact energy consumption, as can new equipment.

Each municipality pays utility bills for heat and electricity consumed by public buildings. The municipality pays for heating and electricity for each school, kindergarten, hospital, and municipal department. These expenditures are divided between different categories of spending of the general fund of the municipal budget – but together, they

make up a significant part of the annual budget, sometimes exceeding 5%. Reducing electricity costs will make it possible to create a budget surplus in a special municipal fund that can be used to improve and develop the community. Investments in energy efficiency involve spending on building improvements so that, in the long run, they reduce energy consumption and, consequently, utility bills for energy consumption become lower and lower.

Municipalities can become the engine of Ukraine's energy independence through the conscious introduction of energy efficiency and reducing the use of gas for heating in public buildings.

Thanks to the creation of efficient technologies and conscious behaviour of users, cities and communities become more ready to meet the needs of development, but at the same time have the opportunity to maintain their natural, social and economic functions in the future.

## REFERENCES

1. Petersson P. P., Sabel S. Krashchi praktyky ta porady shchodo stvorennia enerhoefektyvnykh TsNAP v OTH. Experience of the U-LEAD with Europe Program, 2019. <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/11/Posibnyk-z-energoefektyvnosti-ta-stalogo-rozvytku.pdf> (accessed on 24.01.2022).
2. Khikman, Dah., Marushevskyi, H., Ihnatenko, O., Riabukha, O. Zrostannia zelenykh mist. Praktychnyi posibnyk. Proiekt PROMIS, 2021, 136 p. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/706/GreenCityGuide-UA.pdf> (accessed on 28.01.2022).
3. Analychna dopovid „Enerhoefektyvnist u rehionalnomu vymiri. Problemy ta perspektyvy”, 2014. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-08/energoefekt-b40dc.pdf> (accessed on 28.01.2022).
4. Bezus, V. Enerhoefektyvnist maie buty natsionalnym priorytetom. <https://aosbb.kiev.ua/energoefektyvnist-maye-but-y-natsionalnym-priorytetom/>. (accessed on 24.01.2022).

# CONȚINUTURI PROSPECTIVE ALE AUTONOMIEI LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Anastasia ȘTEFANIȚA,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article aims to present the correlations with some public policies directly or tangentially related to the local autonomy, by emphasizing the needs of strategic programming at national level. Local autonomy is an important principle in the process of organizing the administrative system. Along with subsidiarity, and other dimensions relevant to public administration, local self-government defines the character of good governance in a democratic society. The Republic of Moldova is adapting the paradigm of European integration and consolidation of local democracy. The strategic programming framework at national level highlights a number of measures that contribute to strengthening local self-government. At the same time, a number of arrears lead to an insufficient and inconsistent reform process to ensure a functioning local self-government. The observed challenges refer especially to the financial dimension of the local autonomy, to the constructive dialogue with the local authorities, but also to the territorial-administrative organization of the country. The recently expired strategic framework requires an assessment and, respectively, the state needs a reprogramming of priorities in the field. These efforts should be combined with the process of negotiating a new Association Agenda with the European Union, as well as with the national transformations and realistic needs of the local public administration in the country.*

**Keywords:** *local autonomy, Republic of Moldova, democracy, local public administration.*

**Introducere.** Autonomia locală este, fără îndoială, un principiu absolut necesar în procesul de bună guvernare a oricărui stat, deci și a Republicii Moldova. Fiind și o valoare transversală, autonomia locală constituie baza pentru o societate democratică, în care sunt respectate drepturile omului, iar comunitatea locală ocupă nu rol central în procesul de dezvoltare.

Articolul are scopul de a prezenta corelațiile cu unele politici publice direct sau tangențial autonomiei locale, prin sublinierea necesităților de programare strategică la nivel național. Acest studiu se bazează pe analiza bibliografică, dar, în special, pe cercetarea actelor din domeniu.

**Perspective de dezvoltare strategică a Republicii Moldova prin prisma autonomiei locale.** În general, literatura de specialitate definește buna guvernare ca fiind procesul prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită principiului statului de drept [9, p. 22].

Recunoscând importanța guvernării pentru dezvoltarea durabilă, Obiectivul 16 din Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” are scopul să dezvolte instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile, care vor asigura un proces decizional receptiv, incluziv, participativ și reprezentativ în dezvoltarea politicilor și utilizarea banilor publici. O mare parte din direcțiile Obiectivului sunt corelate cu prioritățile naționale, întrucât justiția, corupția și administrația publică sunt printre cele mai mari provocări și,

în același timp, priorități ale Guvernului. Reforma administrației publice a modernizat procesul de planificare strategică, de formulare a politicilor și de luare a deciziilor. Cu toate acestea, exercițiul de cartografiere a documentelor de politici, realizat de Cancelaria de Stat, a arătat că există un număr excesiv de astfel de documente. Mai mult, numărul lor continuă să crească, lipsind capacități de monitorizare și evaluare, iar responsabilitățile între partenerii de implementare nu sunt clar repartizate.

Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” ar trebui să devină, în acest sens, documentul strategic central pe termen lung pentru asigurarea coerenței între politicile naționale, sectoriale și cadrul bugetar, fiind și referință pentru toate documentele de politici la nivel național, regional și local. Strategia include 4 piloni ai dezvoltării durabile cu 10 obiective corespunzătoare pe termen lung. Primul pilon se referă la economia durabilă și incluzivă, urmat de pilonul capital uman și social robust. De asemenea, va fi pus accentul pe eficientizarea instituțiilor, fiind un pilon ce va asigura o guvernare eficientă. Un alt pilon al Strategiei constă în asigurarea dreptului fundamental la un mediu sănătos și sigur pentru cetățeni [3]. Documentul a fost elaborat cu suportul partenerilor de dezvoltare, printr-un amplu exercițiu participativ, fiind rezultatul activității a zece grupuri de lucru interministeriale, în cadrul cărora au fost incluși reprezentanții administrației publice locale, ai organizațiilor societății civile active în domeniu, ai mediului de afaceri și ai mediului academic.

Promovarea principiilor care stau la baza dezvoltării regionale echilibrate, autonomiei locale și descentralizării administrative reprezintă drept fundament pentru implementarea Strategiei naționale de dezvoltare. Observăm că autonomia locală este un principiu de bază în realizarea Strategiei ceea ce este apreciabil. Spre deosebire de anii precedenți, accentul nu mai este pus pe dezvoltarea economică, dar pe oameni. Or, autonomia locală ține de oameni, autoritățile locale fiind cele mai apropiate de cetățeni. După mai multe dezbateri, proiectul Strategiei naționale trece, la moment, printr-un proces de reconceptualizare.

Practica implementării Strategiei Naționale „Moldova 2020”, inclusiv în scopul sincronizării cu cadrul strategic și ciclul financiar al Uniunii Europene pentru perioada 2014-2020, demonstrează influența măsurilor asupra economiilor locale din perspectiva creșterii competențelor economice ale autorităților locale, prin descentralizarea patrimoniului public, îmbunătățirea serviciilor și infrastructurii la nivel local [6]. Lipsa evaluării Strategiei naționale, similar ca în cazul strategiilor din domeniu, precum este Strategia națională de descentralizare și Strategia de reformă a administrației publice [4, 5], face dificilă aprecierea impactului practic, mai ales că a fost o promovare slabă la nivel local, iar autoritățile locale puțin implicate. Analizele demarate argumentează carența programării și realizării priorităților strategice, condiționată de insuficiența corelării documentelor de politici și preluarea, în mod repetat, a obiectivelor strategice. Astfel, realizarea matricei de implementare a acțiunilor de intervenție strategică ar facilita organizarea unei reforme veritabile privind administrația publică.

Modificările făcute la Legea finanțelor publice locale [7] referitor la descentralizarea finanțelor publice este un element-cheie raportat în cazul tuturor strategiilor, inclusiv „Moldova 2020”, ca o bună practică. Necesitatea unei reforme a administrației publice, inclusiv teritorială, reprezintă un motiv pentru elaborarea unei noi Strategii Naționale pe termen lung. Drept priorități ar trebui să fie reforma calitativă a administrației publice, reforma administrativ-teritorială dar în același timp, profesionalizarea și capacitatea administrației publice, lichidarea instituțiilor ineficiente.

Transparența reprezintă o dimensiune importantă a autonomiei locale și a bunei guvernări. Aderarea la Parteneriatul pentru o guvernare deschisă în 2012 a condus la o serie

de schimbări pozitive în transparentizarea procesului decizional, inclusiv la nivel local (exemplul Registrului actelor locale cu peste 600.000 de documente publicate) [8]. Planul de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024 conține 6 direcții, conform figurii 1, care sunt valabile inclusiv pentru nivelul local.

**Figura 1. Angajamentele naționale privind guvernarea deschisă pentru 2021-2024.**



**Sursa: elaborat de autoare în baza [1].**

Pe lângă centrarea pe cetățean, procesul de modernizare a serviciilor se va extinde de la nivel central la cel local. În prezent, administrația publică locală se confruntă cu probleme serioase la capitolul organizarea și dezvoltarea serviciilor publice administrative, eficientizarea prestării lor, reducerea sarcinilor administrative și minimalizarea costurilor serviciilor, conform nevoilor și cerințelor beneficiarilor, asigurând un nivel înalt de calitate al serviciilor [1, p. 3]. Prin noile direcții de intervenție pentru o guvernare deschisă se observă, așadar, conștientizarea importanței calității serviciilor la nivel local, ceea ce reprezintă un act de maturitate a factorilor de decizie.

Studierea referențialului documentar în domeniul dezvoltării regionale și locale scoate în evidență sporirea atenției oferite nivelului local prin instituirea fondului național dedicat și crearea condițiilor de accesare a surselor publice de către autoritățile locale de nivelul I, ceea ce reprezintă o noutate în acest proces și considerăm că este un pas de avansare în împuternicirea autorităților locale privind proiectele de dezvoltare.

Cu toate că autoritățile publice locale înregistrează un nivel înalt de încredere din partea populației în comparație cu alte instituții, acesta este în scădere, iar percepțiile negative țin de cheltuirea banilor publici și achizițiile publice. Aceste realități indică necesitatea de sporire a nivelului de transparență în toate procesele de gestiune a resurselor publice, precum și mecanismele decizionale. Insuficiența resurselor umane și financiare nu permit dezvoltarea rețelelor de elaborare și implementare a politicilor anticorupție locale, precum și asigurarea accesului la pregătirea profesională a funcționarilor locali. Cu toate acestea, datele analizate indică că autoritățile locale de nivelul II înregistrează o evoluție relevantă în implementarea planurilor anticorupție, ceea ce merită a fi apreciat, iar prestația acestora necesită a fi consolidată, întru valorificarea și extinderea eforturilor anticorupție pe mai multe dimensiuni la nivel local.

Documentul de programare națională, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, drept răspuns inclusiv la recomandările Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa și Uniunea Europeană, dar și la necesitățile evidente ale țării, prevede un șir de acțiuni conexe autonomiei locale. Până la sfârșitul anului 2023, se planifică asigurarea delimitării și înregistrării bunurilor imobile proprietate publică a statului și a unităților administrativ-teritoriale, și anume 350 mii de bunuri imobile urmează a fi delimitate și înregistrate. Complementar va avea loc îmbunătățirea procesului de administrare și deetatare a proprietății publice. Aceste elemente, după cum s-a arătat și mai sus, sunt absolut relevante în corecta gestionare a bunurilor imobile și clarificarea proprietății dintre nivelurile de administrare publică. Iar pentru sporirea veniturilor pro-



prii administrației publice locale prin lărgirea bazei impozabile s-a inițiat elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la reevaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării. În același sens, va fi implementat și modernizat Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale și al adreselor” [2].

Din perspectiva comunicării, Planul prevede menținerea unui dialog constructiv cu autoritățile locale, respectând principiile autonomiei financiare și decizionale locale, în limitele cadrului legal. Consolidarea platformei de comunicare cu reprezentanții autorităților locale cu privire la politicile din domeniul bugetar-fiscal reprezintă o acțiune continuă în perioada 2020-2023, ce urmează a fi măsurată prin numărul de proiecte de acte normative consultate cu administrația publică locală. În sensul sporirii transparenței, va continua deschiderea lunară a datelor despre executarea bugetelor locale pe [www.date.gov.md](http://www.date.gov.md). Pentru capacitatea administrației publice locale, se planifică crearea mecanismelor instituționalizate de consultare formală și asigurare a participării autorităților locale și a comunității la gestionarea domeniului ordinii și securității publice.

Planul de acțiuni prevede expres elaborarea proiectului documentului strategic în domeniul consolidării autonomiei locale până în octombrie 2022. În același context, se urmărește obținerea sprijinului statelor-membre ale Uniunii Europene în promovarea reformelor pe plan național. De asemenea, prioritate o constituie avansarea în procesul de finalizare a monitorizării Republicii Moldova de către Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei și trecerea la alt nivel structurat de colaborare cu Adunarea. Acest lucru presupune modificarea cadrului normativ în domeniul administrației publice locale prin prisma respectării principiului autonomiei locale și descentralizării în conformitate cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și Recomandările Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa. În același context, urmează negocierea unei noi Agende de Asociere cu Uniunea Europeană – acțiune ce se regăsește în Planul de acțiuni al Guvernului 2020 – 2023 [2]. Termenul de realizare planificat era în decembrie 2020, însă conform Raportului de activitate al Guvernului pe 2020 – procesul de negociere a fost demarat, iar pentru următoarea perioadă se planifică avansarea în procesul de eliminare a restanțelor la implementarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere, și continuarea negocierilor privind noua Agendă.

Studierea măsurilor reformatoare din Republica Moldova accentuează restanțe majore la toți patru factori relevanți în realizarea reformelor în sfera autonomiei locale: conceptualizarea reformei, motivația politică, sprijinul populației, resurse umane pregătite.

În context larg, perspectivele de consolidare a autonomiei locale în Republica Moldova se înscriu în demersul european și internațional privind o potențială cartă mondială pentru autoguvernare locală.

**Concluzii.** Cadrul strategic pentru reformă este fragmentat și nu se referă la majoritatea domeniilor de reformă. În ceea ce privește reforma administrației locale nu există o viziune comună și coerentă. Însă în contextul politicilor de descentralizare, autonomie locală, dezvoltare regională, tot mai frecvent se pune în discuție necesitatea eficientizării organizării administrativ-teritoriale a țării.

Reformele strategice sunt impulsionate de necesitățile realiste la nivel națională, dar și de recomandările partenerilor de dezvoltare, în sensul respectării standardelor generale de autonomie locală, descentralizare și subsidiaritate. Sincronizarea obiectivelor strategice și cartografierea acțiunilor de intervenție, prin conjugarea eforturilor la nivel central și local ar asigura un proces eficient de implementare a bunei guvernări. Provocarea actuală constă în negocierea unei noi Agende de Asociere cu Uniunea Europeană, dar, în același timp, stabilirea noului cadru de politici privind consolidarea autonomiei.

## BIBLIOGRAFIE

1. Concept pentru elaborarea Programului pentru o guvernare deschisă pe anii 2021-2024, Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia pe anii 2021-2022, Cancelaria de Stat, 2021.
2. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023: nr. 636 din 11.12.2019. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.12.2019, nr. 378-379 art. 976.
3. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”: nr. 377 din 10.06.2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.06.2020, nr. 153-158 art. 508.
4. Hotărârea Guvernului privind Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020: nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018: nr. 68 din 05.04.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 143-148.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020”: nr.166 din 11.07.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2012, nr. 245-247.
7. Legea privind finanțele publice locale: nr. 397-XV din 16.10.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253 art. 996.
8. Registrul de stat al actelor locale. Cancelaria de Stat, 2021. <https://actelocale.gov.md/>
9. ȘAPTEFRĂȚI, Tatiana. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. Administrarea Publică. 2015, nr. 3 (87), pp. 21-27. ISSN 1813-8489.

# PUBLIC PARTICIPATION AS A DRIVER OF TERRITORIAL COMMUNITY DEVELOPMENT

**Yevhenii NOTEVSKYI,**  
*master student of the Educational and Scientific Institute  
of Public Service and Management of the  
National University „Odessa Polytechnic”,  
deputy of the Pervomaisky City Council of the Nikolaev region*

## SUMMARY

*The paper presents the results of the research of the mechanisms of civil participation in decision-making at the level of territorial communities. It is noted that in the conditions of democratization of public life and implementation of the decentralization reform in Ukraine, successful development of territorial communities should depend first of all on the participation of the people who live there. It is shown that the growth of civic activity will become organized in nature, provided that the activities of the bodies of self-organization of the population are created and expanded. Forms and mechanisms of citizen participation in ensuring the effective activity of local self-government bodies are grounded, among which local initiatives occupy a special place. The condition of introduction of civil participation instruments in decision-making at the level of territorial communities is examined. It is concluded that new forms of participation of citizens and the state in the activities of local self-government require the use of adequate methods of assessing its effectiveness. General conclusions on the level of introduction of the instruments of civil participation at the level of territorial communities are made.*

**Keywords:** *local self-government, decentralization reform, united territorial community, civil participation, local development, local governance. prefect institute, effectiveness of local self-government.*

**Statement of the problem.** Society involvement in the development and decision-making processes, which are related to the development of the territorial community is one of the fundamental principles of democracy and the development of civil society. The experience of developed democracies confirms that strengthening the role of residents in meeting the needs of the community is an important component of local development. One of the core goals of the decentralization reform, concerning the sphere of local self-government, is to increase the rights of residents in territorial communities to receive more opportunities for participation in community governance. This goal can be achieved by the practical application of various forms of public involvement in the work process of local governments. In this case, the level of involvement depends on the existence of an explicit regulating mechanism and institutional support from local authorities.

**Analysis of recent research and publications.** There is an agreement among various scholars indifferent fields of research that one of the main tasks of decentralization reform is the effectiveness increasing of different forms of social activities in local authorities. Significant contributions concerning the problem ensuring the effective operation of local governments in Ukraine with the involvement of citizens were made by such scientist: I. Abramyuk [1], O. Kary and J. Panas [3], L. Vasylenko and M. Dobrovinsky [9], V. Makarov [6], A. Tkachuk [8] and others.

**The aim of the article** is to determine the ways of increasing the effectiveness of the territorial communities development through public involvement in the activities of local governments.

**The key findings.** In order to ensure the effective operation of local governments and the successful implementation of decentralization reform in Ukraine, it is necessary to reveal the untapped potential of society's opportunities to creation and self-organization of territorial communities, which have been in the shackles of the vertical of state power for a long time.

In Ukrainian legislation, the concept of „local economic development” or „local development” is usually not used. But you easily can find the term „regional development”. Such a situation can be explained by the long history of centralization of state power and the limited ability of territorial communities to influence their development. Local development or the development of territorial communities in European countries is directly related to local economic development (LED). It is a complex multifaceted process concerning the socio-economic unit, that demonstrates all aspects of community life.

This diversity and complexity of the local development process require a systematic approach, the involvement of specialists indifferent fields of research and the consideration and coordination of their opinions that can be quite different.

LED is a process in which partners representing different spheres of state, municipal, business and non-governmental circles work together to create better conditions for economic growth and social development. LED takes place in communities that constantly maintain their investment climate and business development environment in order to increase competitiveness, preserve jobs and increase income [7].

What should the authorities do to ensure a sustainable LED? First of all, to develop and convey to the resident's directions of community development. LED is related to actions, programs and projects that enable the community to increase its competitiveness and improve its economic framework. Communities can provide significant business development, creation of new businesses and increase the investment attractiveness by the competition with other communities for the creation of the most business-friendly environment, including high-quality infrastructure and services at the lowest possible cost. At the same time, the availability of better services and infrastructure allows companies to set lower prices for products and services, which helps increase sales, create jobs and revenues to the community budget.

One of the key points of local government is citizen participation in its management process. Therefore, it is extremely important to consolidate the interaction of local self-government bodies with civil society institutions (CSOs), mobilize the potential of citizens and their communities through public initiatives and implement various forms of self-organization to transform the consciousness of community members [5].

In the context of decentralization, when the ability of higher government levels to influence the way of socio-political processes decreases, and traditional forms of government no longer work, there is a growing need to introduce and develop various mechanisms of public interaction with society. There are two forms of public interactions. The first is a type of involvement in the joint implementation of state affairs with the authorities and the solution of issues of local importance and the second one is a form of public participation in the creation and implementation of state and local policies. However, the terms „public involvement” and „public participation” are often used interchangeably, there is an extremely important difference between them. When the public is involved, the initiative comes from the government, and when the public participate – from themselves [2].

Involvement and participation of the public at different stages of preparation, adoption and implementation of public administration decisions allows to make these decisions more balanced, socially justified and to avoid or reduce undesirable social consequences of their implementation.

The Constitution of Ukraine is a legal basis for public involvement: (Articles 38, 40, 102) [4], the laws of Ukraine: „Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” (Articles 7, 13, 47, 51) [10], „Pro mistsevi derzhavni administratsii” (Articles 18, 28, 37, 39) [11], „Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky” (Articles 2, 4, 5, 7, 8, 10, 12) [12]. Certain types of public involvement are regulated by special legislation and statutes of territorial communities.

Moreover, the effectiveness of public involvement also depends on the level of education and readiness of officials to cooperate, the level of capacity and professionalism of citizens and CSOs, social traditions, socio-economic situation and many other things. Among forms of public involvement, we can determine public opinion polls, public debates, referendums, implementation of the social procurement mechanism, establishment and operation of advisory bodies, involvement of public representatives in collegial public authorities, organization of transparent elections and others.

The Law of Ukraine „Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini” defines some forms of direct management of the territorial community as the primary subject of local self-government and the main bearer of its functions and powers. The law provides a general legal definition of such forms of direct management as: local referendums (Article 7), general meetings of citizens (Article 8), local initiatives (Article 9), bodies of public self-organization (Article 14). A special place in ensuring the participation of citizens and the local community in the implementation of local government is the charter of the local community (Article 19). Unfortunately, the law does not establish a complete list of public participation forms in local government. However, the historical experience of the development of territorial communities both in our country and abroad proves us examples of various forms of public participation in local government.

Among the forms of participation, it is also important to mention: general (conferences) of residents, public hearings, electronic petitions of local initiatives, public control, public expertise, participation in the development and adoption of public administration decisions, volunteering, as a kind of help for local authorities in solving existing problems voluntarily.

Even though Ukraine has created conditions for broad public involvement in local affairs, the activity of community residents today remains on a low level.

The reasons are: lack of understanding by local self-government bodies the importance of public participation in the process of economic and social development and the possibility of population involvement; the inertia of the community itself; domination of the „consumer approach” among residents; lack of understanding by the residents of the community, who can become „generators” and „implementers” of changes in their community. The practice of working in Ukrainian communities shows that the reason for the weak implementation of local community development initiatives is that local authorities perceive these initiatives as an attempt by community groups or institutions to seize power, rather than as an opportunity to build partnerships and solve local problems.

**Conclusions.** The process of public involvement in local development stays relevant for Ukraine. Implementations of various forms of dialogue and cooperation help CSOs to influence the creation and implementation of local development policy. Public participation in local development management enhances the transparency of the decision-making process and mutual responsibility for their implementation. Civic participation



allows, on the one hand, to minimize social and political risks, and on the other – to identify, shape and defend the interests of the community. Public participation in the decision-making process of local governments allows to take into consideration social, environmental and other interests of certain social groups, and the joint implementation of these management decisions helps increase public confidence in government and, consequently, the sustainability of local communities.

## REFERENCES

1. Abramiuk, I. (2014) Demokratiiia uchasti: mekhanizmy hromadskoi uchasti na mistsevomu, rehionalnomu ta natsionalnomu rivniakh: materialy do kursu / Vseukrainska merezha fakhivtsiv ta praktykiv z rehionalnoho i mistsevoho rozvytku. Kyiv. [https://regionet.org.ua/files/07\\_PartDemocracy\\_Abramyuk\\_Materials\\_v.122.07.14.pdf](https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf)
2. Abramov L.K., Azarova T.V. Center of local activity for community development. Kirovograd: ISCM, 2012, 144 p.
3. Karyi, O. I., Panas, Ya. V. (2015) Mistsevi initsiatyvy ta zaluchennia hromadskosti do zdiisnennia mistsevoho samovriaduvannia: navch. posib. dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia. Kyiv: TOV «PIDPRYIEMSTVO «VI EN EI». Retrieved from: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/6misiniweb.pdf> [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Kozhyna A. Perspektyvy rozvytku mekhanizmiv hromadskoi uchasti na mistsevomu rivni. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=858>
6. Makarov, V. H. (14.05.2019) Systema strymuvan i protyvah u terytorialnii orhanyzatsii vlady v Ukraini: problemy ta perspektyvy rozvytku. Kyiv: NISD. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/sistema-strimuvan-i-protivag-u-teritorialniy-organizacii-vladi-v-ukraini>
7. Mistsevyi ekonomichnyi rozvytok – shliakh do protsivtannia hromady. <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/6misiniweb.pdf>
8. Tkachuk, A. F. (2012) Mistsevyi ta rehionalnyi rozvytok. Uchast hromadian u mistsevomu rozvytku: prakt. posib. dlia praktychnykh liudei. Kyiv: IKTs „Lehalnyi status”.
9. Vasylenko, L., Dobrovinskyi, M. (2017) Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia. Administratyvne pravo i protses – Administrative law and process, 3, 123-126.
10. Zakon Ukrainy „Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini”. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Zakon Ukrainy „Pro mistsevi derzhavni administratsii”. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
12. Zakon Ukrainy „Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky”. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

# ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ И БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННОГО ПУНКТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА (НА ПРИМЕРЕ с. БАУРЧИ, АТО ГАГАУЗИЯ)

**Виталий КЮРКЧУ,**  
*преподаватель, Комратский Государственный Университет*

**Сергей ДИМИТРИОГЛО,**  
*мастерант, Комратский Государственный Университет*

## SUMMARY

*In this article, the authors explore how, at the level of a Baurci village approaches the solution of environmental problems and improvement of the village. The results of consultation with inhabitants in the process of decision-making by the authorities and an example of cooperation with NGO in the implementation of the project.*

**Keywords.** *Decision-making process, local authorities, resolving environmental problems, improvement of the village, Baurci village, ATU Gagauzia.*

На современном этапе развития Республики Молдова, органы местного публичного управления сталкиваются с большим количеством вызовов, которые связаны с проблемами развития населенных пунктов. Тенденции последнего времени требуют оперативного реагирования на данные вызовы.

Ст. 109 Конституции РМ определяет основные принципы местного публичного управления к которым можно отнести: местной автономии; децентрализации общественных служб; выборности властей местного публичного управления; консультирования с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

Ч. (2) ст. 109 гласит, что автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ [2]. Принципы местной автономии закреплены Европейской Хартией местного самоуправления. [1]. Субъектами местной автономии согласно ст. 5 ч. (1) закона РМ «О местном публичном управлении» являются местные советы как правомочные органы власти и примары как исполнительная власть [3].

Ст. 14 вышеназванного закона РМ определяет основные полномочия местных советов, из перечня которых выделим следующие, которые затрагивают сферу экологии и благоустройства населенного пункта (всего 12): а); b); c); d); f); f<sup>1</sup>); o); r); s<sup>1</sup>); v<sup>1</sup>); w<sup>1</sup>); z<sup>1</sup>).

Согласно ст. 26 ч. (1) примар является представительной властью населения административно-территориальной единицы и исполнительной властью местного совета [3]. В рамках полномочий, определенных ст. 29 вышеназванного закона примар реализует решения Местного совета, а ст. 40 осуществляет полномочия примария, как функциональная структура.

Решение любых проблем в населенном пункте тесным образом увязана с наличием финансовых ресурсов, поступающих из различных источников. В таблице 1 приводится информация, характеризующая состояние местного бюджета

та и уровня расходов на решение экологических проблем и благоустройство села Баурчи.

**Таблица 1. Перечень показателей о бюджете села Баурчи за 2017-2021 г.г.**

№ п/п	Показатели	Период, лет				
		2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
1	Доходы бюджета села, тыс. лей в том числе:	13.250,5	14.549,4	15.080,2	14.785,8	17.821,3
	доходы местного бюджета от сбора за благоустройство территории, тыс. лей	17,2	13,8	15,2	17,5	38,8
	доходы местного бюджета от сбора за санитарную очистку территории, тыс. лей	-	231,0	237,4	323,6	313,6
2	Расходы бюджета села, тыс. лей в том числе	10.836,7	15.585,1	16.402,1	15.109,7	16.463,8
	расходы бюджета на решение экологических проблем, тыс. лей	-	231,0	237,4	323,6	313,6
	расходы бюджета на благоустройство села, тыс. лей	230,4	1.154,6	1.009,6	834,7	567,1
3	Финансовые средства от Экологического фонда Молдовы, тыс. лей	7,0	5,4	5,5	-	37,7

**Источник: составлено авторами.**

Площадь полигона твердых бытовых отходов в селе составляет 5 га, а площадь несанкционированных мусорных свалок в селе составляет 1 га (за последние 4 года увеличившись с 0,5 га до 1 га).

С учетом вышеприведенного комплекса полномочий Местного совета, примара и примарии рассмотрим такую сферу, как решение проблем в области экологии и благоустройства населенного пункта на примере села Баурчи, АТО Гагаузия. Решения подобного характера трудно представить без консультирования с жителями села.

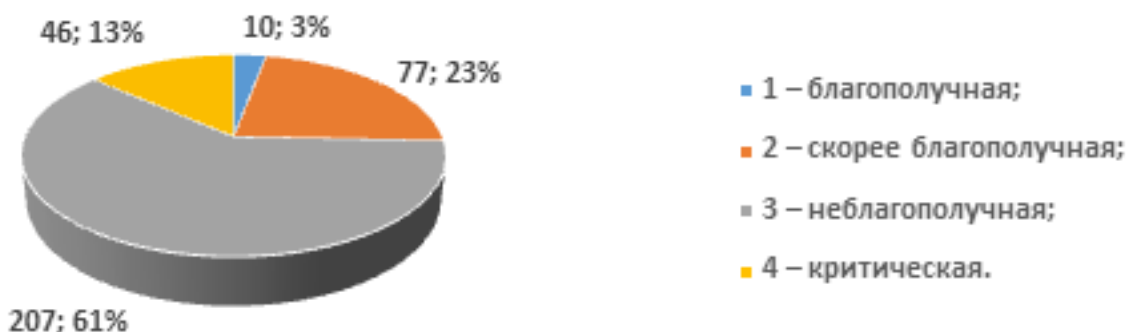
С сентября 2020 года по 31 марта 2021 года был реализован проект «Информирование и повышение активности жителей с.Баурчи по экологическим проблемам для улучшения качества жизни» АО «BÎRLIKȚĂ KUVET» в партнерстве с примарией села Баурчи. Проект был профинансирован в рамках Программы местных грантов Европейского Союза и реализован Германским Агентством по Международному Сотрудничеству (GIZ). Составной частью данного проекта стало проведение исследования, участниками которого стали 340 жителей села Баурчи (303 анкеты заполнены физически и 37 анкет в онлайн формате через Google Form).

Период анкетирования составил с 9 ноября 2020 года по 15 января 2021 года.

Опрос проводился для сбора данных с целью изучить общественное мнение о существующих экологических проблемах и сложностях в системе благоустройства села Баурчи. По результатам опроса предполагается выработать рекомендации для местных органов власти, которые станут основой будущего Плана по сохранению окружающей среды и благоустройству села Баурчи на 2021-2025 годы. Содержательная часть анкеты включала в себя 50 вопросов, сгруппированных по конкретным тематическим блокам.

На вопрос «1. Как Вы оцениваете экологическую ситуацию в Вашем селе?», из 340 ответов жителей села, 207 человек или 61,0% оценили ее как неблагоприятную, 77 человек или 23,0% ответили, что ситуация скорее благополучная, 46 человек или 13,0% охарактеризовали экологическую ситуацию, как критическую и только 10 человек или 3,0% отметили ее как благополучную. Оценки жителей села основаны прежде всего на наблюдениях, которые сделаны на дату проведения анкетирования и вытекающих из каждодневных событий, происходящих в селе за последние годы.

**Рис. 1 Оценка экологической ситуации в селе Баурчи.**



**Источник:** составлено Кюркчу В (автором исследования) по результатам обработки анкет.

Следующим вопросом, респондентам было предложено оценить уровень собственного влияния на экологическую ситуацию в селе, так на вопрос «3. Как Вы считаете, способны ли Вы улучшить экологическую ситуацию в селе Баурчи?», 175 человек или 51,47% ответили, что «да, смогут улучшить», 86 человек или 25,29% ответили, что «нет, не могут повлиять», а 79 человек или 23,24% ответили, что «не знают». Сложившаяся пропорция ответов, свидетельствует, что практически половина жителей села Баурчи либо недостаточно информированы о возможностях своего собственного участия в улучшении экологической ситуации в селе, либо занимают пассивную роль в участии развития своего родного населенного пункта, либо полностью разуверились в возможностях что-нибудь изменить под влиянием разных факторов, что также отражается и на сферу экологии.

Посредством ответа на следующий вопрос «22. Считаете ли Вы комфортным условия проживания в селе Баурчи?» респондентам было предложено оценить с учетом разных факторов уровень комфортности. Данный вопрос отчасти непосредственно связан с вопросом 1, которым была дана оценка экологической ситуации в селе. По результатам обработки ответов на данный вопрос, были получены следующие ответы: 153 человека или 45,0% считают не комфортным условия про-

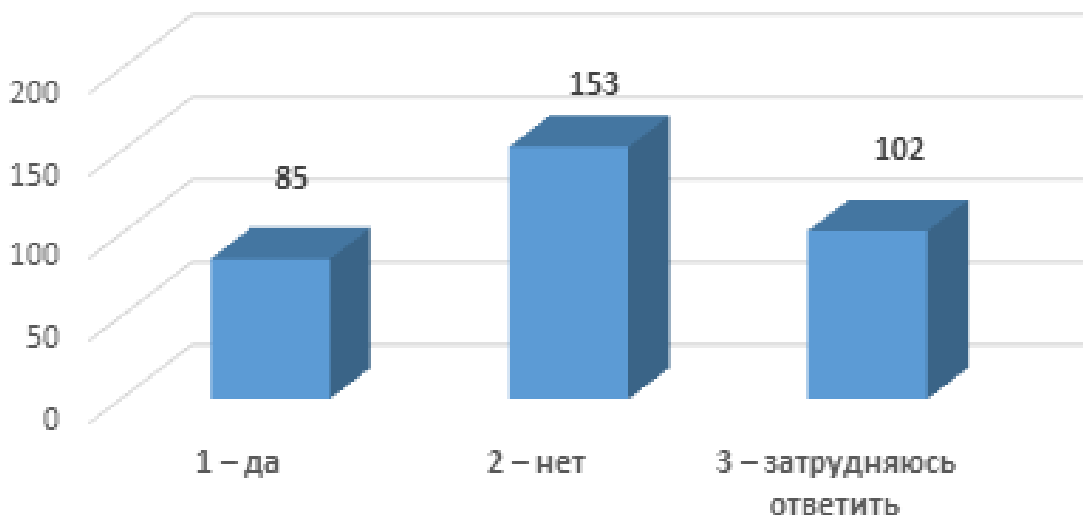
живания в селе Баурчи, 85 человек или 25,0% ответили, что да, условия проживания в селе комфортны, 102 человека или 30,0% затруднились ответить на данный вопрос.

**Рис. 2. Оценка уровня собственного влияния на экологическую ситуацию в селе.**



**Источник:** составлено Кюркчу В (автором исследования) по результатам обработки анкет.

**Рис. 3. Оценка уровня комфортности условий проживания в селе.**

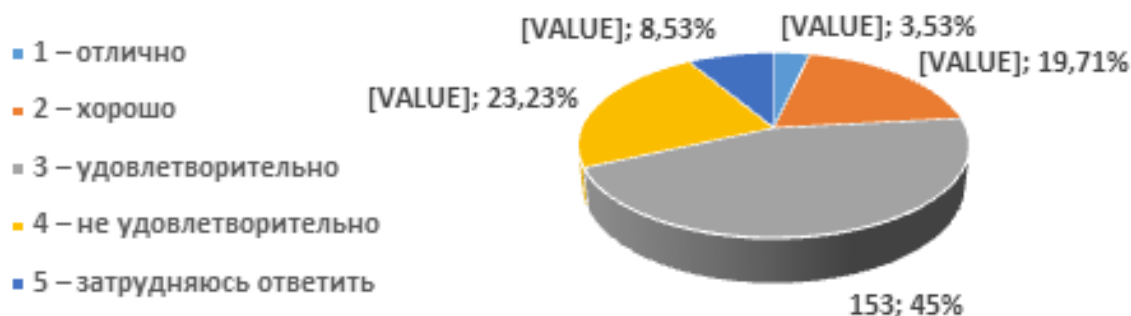


**Источник:** составлено Кюркчу В (автором исследования) по результатам обработки анкет.

Респондентам также было предложено оценить работу исполнительного органа управления в селе (примарии). На вопрос «23. Как Вы оцениваете работу примарии села Баурчи по благоустройству территории села?» были получены следующие ответы: 153 человек или 45,0% оценили на «удовлетворительно» работу примарии, 79 человек или 23,23% оценили на «не удовлетворительно», 67 человек или 19,71% поставили оценку «хорошо», 12 человек или 3,53% посчитали работу примарии на «отлично», и 29 человек или 8,53% затруднились ответить.



Рис. 4. Оценка работы администрации села по благоустройству территории села.

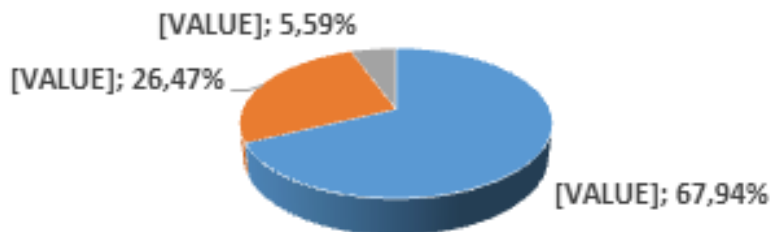


Источник: составлено авторами по результатам обработки анкет.

Доля тех, кто оценил на «не удовлетворительно» в 6,5 раз больше тех жителей села, кто оценил на «отлично», а доля тех, кто оценил на «удовлетворительно» в чуть более 2 раза больше тех, кто оценил работу администрации села на «хорошо». Более положительные оценки были даны жителями села, проживающими в центре и на улицах, где за последние годы были реализованы мероприятия по реконструкции тротуаров и дорог.

На вопрос «24. Изменилось ли состояние благоустройства территории села Баурчи за последние 5 лет?», 231 житель села или 67,94% ответили, что стало лучше состояние благоустройства села, 90 человек или 26,47% посчитали, что нет, все осталось на прежнем уровне, и 19 человек или 5,59% отметили, что стало хуже.

Рис. 5. Оценка уровня изменения состояния благоустройства села за последние 5 лет.



1 – да, стало лучше    2 – нет, осталось на прежнем уровне    3 – стало хуже

Источник: составлено Кюркчу В (автором исследования) по результатам обработки анкет.

В ходе исследования жителями села были высказаны 25 направлений возможного улучшения благоустройства села Баурчи.

Вопрос «50. Укажите какие на Ваш взгляд три первоочередные проблемы необходимо решить в селе Баурчи?» был открытым для респондентов, и они могли дать собственные варианты ответов. Всего на данный вопрос ответили 287 человек (84,41% от числа респондентов), и указали 20 ключевых областей проблем в селе. Приведем наиболее значимые проблемы:

- 182 человека (63,41%) отметили проблему необходимости строительства и реабилитации дорог в селе;
- 107 человек (37,28%) указали проблему отсутствия тротуаров на улицах села,

необходимости их строительства и реабилитации с применением современного покрытия;

- 91 человек (31,71%) отметили проблему отсутствия качественной питьевой воды в централизованной системе водообеспечения села;

- 76 человек (26,48%) выделили наличие проблемы отсутствия мест для отдыха и досуга в селе, необходимости открытия кружков для детей;

- 48 человек (16,72%) указали проблему отсутствия системы канализации и очистных сооружений;

- 41 человек (14,29%) отметили проблему необходимости создания новых рабочих мест в селе, и как следствие не решения данной проблемы миграция жителей села;

- 40 человек (13,94%) указали на проблему с озеленением села;

- 29 человек (10,1%) отметили существование проблемы вывоза мусора;

- 24 человека (8,36%) обратили внимание на проблему загрязненности колодцев на территории села и необходимости их очистки и благоустройства;

- 23 человека (8,01%) отметили наличие проблемы в отсутствии системы санитарной очистки и установленных урн на территории села;

Результаты проведенного исследования стали качественной информационной основой для разработки проекта Плана «Развитие благоустройства и улучшение экологической ситуации в селе Баурчи на 2021-2025 годы». 26 марта 2021 года прошли публичные слушания, в которых приняли участие 27 человек: в зале заседаний Совета с. Баурчи 17 человек и онлайн сессия через Google Meet 10 человек.

Структура Плана включает 9 разделов: 1. Правовое обоснование формирования Плана благоустройства и улучшения экологической ситуации. 2. Характеристика проблем, на решение которых направлен План. 3. Цель и задачи Плана. 4. Механизмы реализации Плана. 5. Оценка эффективности Плана. 6. Оценка рисков и система реагирования на риски реализации Плана. 7. Социально-экономический эффект от реализации Плана. 8. Сроки реализации Плана. 9. Финансовое обеспечение и источники финансирования Плана.

Всего на реализацию Плана потребуется 4559200 лей, в том числе средств и контрибуции граждан, экономических агентов села, местного бюджета села Баурчи, бюджета АТО Гагаузия, государственного бюджета РМ, внебюджетных фондов, а также средства доноров, международных программ и фондов.

Таким образом, разработка и принятие Плана дополняет и расширяет перечень стратегических документов, которые примария и Местный совет села Баурчи применяют при утверждении ежегодного бюджета села, а следовательно, это приводит к более системной работе по решению проблем.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1985г.
2. Конституция Республики Молдова от 24.07.1994г.
3. Закон РМ «О местном публичном управлении» № 436-XVI от 28.12.2006г.

# VALORIFICAREA POTENȚIALULUI DIASPOREI MOLDOVENEȘTI

*Olga IURCO,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The Republic of Moldova is the „absolute champion” of migration on the European continent. According to estimates, during the years of independence on the right bank of the Republic of Moldova, 26 percent of the population left, ie every fourth person. It is also estimated that in the foreseeable future the Republic of Moldova could become a destination for foreign labor.*

**Keywords:** migration, diaspora, questionnaire, respondents, proposals, integration.

Migrația constituie un factor important al dezvoltării. Totodată, diferențele de dezvoltare stimulează migrația care, la rândul ei, contribuie la o nivelare relativă a ritmului de dezvoltare dintre țările de origine și cele de destinație [1].

În ultimii ani, persoanele plecate peste hotare au un rol tot mai decisiv în procesele politice din Republica Moldova. La ultimul scrutin prezidențial, în turul II, s-au prezentat aproape 256 de mii de alegători, aflați peste hotare, ceea ce a reprezentat peste 15,5% din voturile exprimate, un record absolut de mobilizare a diasporei moldovenești [2].

Analiza impactului migrației asupra dezvoltării țării de origine este extrem de importantă, căci pe lângă efectele sociale negative pe care le produce, aceasta generează și o serie de transferuri de persoane, cunoștințe, competențe și idei noi, active financiar, care pot contribui pozitiv la dezvoltare [3].

Migrația internațională în scop de muncă influențează semnificativ dezvoltarea și funcționalitatea pieței muncii din țară. Pe de o parte, aceasta contribuie la eliminarea dezechilibrelor dintre cererea și oferta de muncă, diminuând șomajul, și aducând noi experiențe de muncă și noi idei tehnologice, specifice țărilor avansate. Pe de altă parte, însă, migrația poate conduce și la apariția unui deficit pe piața muncii în situația, în care există diferențe mari dintre salariile oferite în țara de origine și țările de destinație, ceea ce demotivează participarea la piața muncii autohtone și contribuie la formarea comportamentului migrator.

Cu scopul identificării mecanismelor de valorificare a potențialului diasporei moldovenești a fost realizat un studiu sociologic. Datele empirice au fost colectate pe un eșantion de 100 respondenți, în lunile decembrie 2021 și ianuarie 2022. Tehnica de eșantionare - bulgăre de zăpadă (mai numită și eșantionarea în lanț de referință) - a fost aplicată ca rezultat al gradului de dificultate al accesării subiecților investigați. Chestionarul a fost aplicat prin platforma drive.google. Accesul spre respondenți s-a făcut prin poștele electronice și rețelele de socializare. Chestionarul a fost format din 40 de întrebări, structurate pe blocuri, care au inclus: date socio-demografice, motivul plecării, integrarea în țara de destinație, legătura cu Republica Moldova, deschiderea diasporei pentru colaborare cu administrația publică locală.

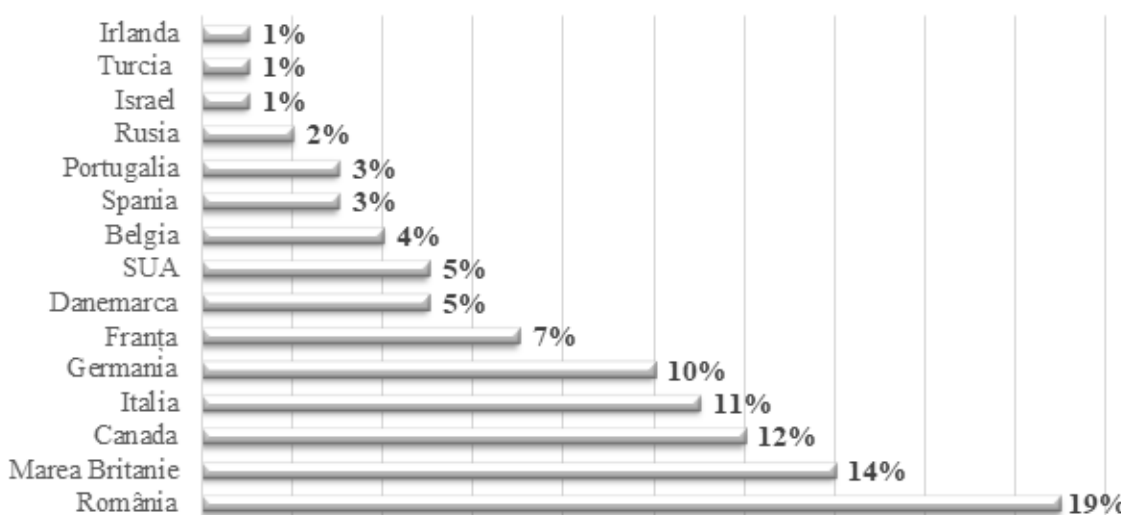
Din eșantionul investigat: 53% reprezintă persoanele care au afirmat că se află peste hotare până la 5 ani, 29% - între 5 și 10 ani, 18% - mai mult de 10 ani. Au oferit răspunsuri 71% femei și 29% bărbați. Predomină vârsta între 25 și 45 de ani, aceștia reprezentând

75 % din eșantion. Cu studii superioare sunt 77%, urmași de studii profesional-tehnice - 8,5%. Statutul familial al acestora indică: 75% căsătoriți, 14% celibatari, restul 11% concubinaj, divorțat, văduv. Totodată, 72% afirmă că sunt stabiliți cu familia, 21% - singuri iar 7% - cu prieteni. Dintre respondenți 15% sunt implicați în activități manageriale, 10% dețin afaceri proprii, ceilalți muncesc în sfera de prestări servicii.

Datele empirice privind integrarea în țara de destinație indică faptul că peste 75% din respondenții, care locuiesc și lucrează peste hotare, afirmă că se simt că fac parte din comunitatea în care locuiesc, 24% nu prea mult, iar 1% - deloc. Se prezintă 40% drept moldoveni, 34% cetățeni al Republicii Moldova, 16% români și 10% ucraineni, ruși, canadieni de origine din Moldova.

Rezultatele cercetării identifică că majoritatea respondenților 95% se află în țările Comunității Europene.

**Figura 1. Țările de destinație în funcție de ponderea respondenților.**



Sondajul arată că intenția de a pleca peste hotare a fost una puternică, 76% din respondenți fiind mulțumiți de această decizie, iar 8,5% doar parțial.

„Există o siguranță financiară, dar nu sunt satisfăcut de realizările profesionale, altfel spus s-a stopat dezvoltarea carierei” (Marea Britanie, 25-35 ani, masculin, studii superioare).

„Aveam nevoie de bani mai mulți în perioadă mai scurtă” (Marea Britanie, 45-60 ani, masculin, studii superioare).

„Pe moment sunt mulțumită. Chiar dacă îmi este dor de țara mea, unde m-am născut. Muncesc pentru a impozita ceva și a-mi asigura bătrânețile; când voi fi pensionară să nu îmblu cu mâna întinsă. Nu mi-i rușine să fac munca de jos, îmi pot ajuta fiica” (Franța, 45-60 ani, feminin, studii superioare).

La întrebarea „Dacă v-ați întoarce înapoi în timp, a-ți face aceeași alegere de a pleca din Republica Moldova?”, rezultatele denotă o pondere impresionantă de 77 la sută, demonstrând fermitate pentru aceeași decizie.

La capitolul motivele plecării, acestea sunt diferite. În baza ponderilor obținute am clasificat răspunsurile în următoarele două categorii:

Legate de realitățile Republicii Moldova: salariile mici, corupția, nănașismul, cume-trismul și nepotismul; neîncrederea în ziua de mâine; sărăcie; lipsuri materiale; lipsa posibilităților de afirmare și de perspectivă; nemulțumirea de calitatea vieții; imposibili-

tatea de a rezista financiar acasă; conducere incompetentă; se promite multe, iar de oameni de rând se uită; situația economică și politică instabilă; diverși factori de presiune politică și social-economică; situația precară în sistemul medical.

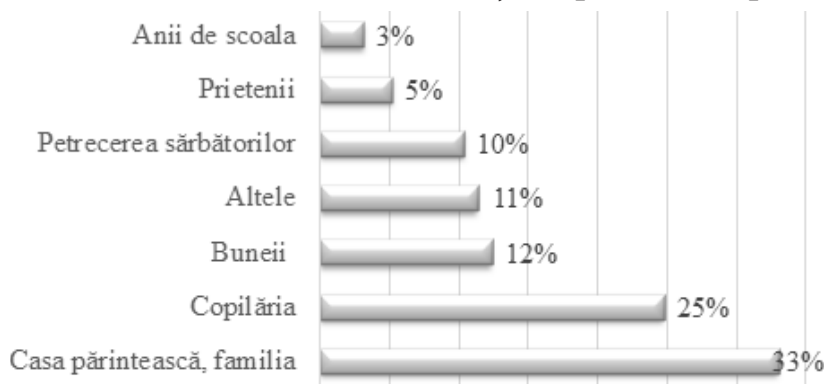
Legate de realitățile unei vieți mai bune peste hotare: oportunități mai multe în străinătate pentru dezvoltare, inclusiv profesională; studii calitative peste hotare; în căutarea unei vieți mai decente; o nouă experiență de viață; reîntregirea familiei; căsătorie cu cetățean al altui stat; un viitor mai sigur copiilor.

„Am plecat pentru stabilitate financiară, calitatea vieții, serviciilor, medicinei, studiilor. Calitatea socială, oameni educați sunt net superior la ceea ce oferă Moldova” (Germania, 25-35 ani, masculin, studii superioare

„Valorile de trai din Moldova nu mai coincideau cu valorile mele” (Canada, 35-45 ani, feminin, studii superioare

Cele mai frumoase amintiri sunt legate de locul de baștină, fiind asociate cu familia, părinții, casa părintească, copilăria, bunei și altele.

**Figura 2. Cele mai frumoase amintiri în funcție de ponderea respondenților.**



Periodicitatea revenirii concetățenilor acasă denotă că 27,8% vin o dată pe an, 25,8% - de două ori, 19,6% - o dată la doi ani, 26,8% și mai rar.

Pentru 69%, reprezentând majoritatea eșantionului, este foarte important să păstreze legătura cu ceea ce se întâmplă în țară, 29% puțin îi interesează și doar 2% au spus că deloc nu-i interesează. Cu toate acestea, la cât de mult s-au gândit să se întoarcă în țară, 75% susțin că deloc sau puțin și doar 25% se gândesc la faptul să revină acasă.

Potrivit rezultatelor studiului, diaspora moldovenească ar dori să se reîntoarcă în Moldova, dacă ar apărea oportunități de angajare, salarii motivante, o guvernare puternică și un stat de drept, inclusiv crearea locurilor de muncă și a oportunităților de investiții.

Cei plecați în străinătate nu prea se implică în activități pentru membrii comunității din localitatea/regiunea de baștină, arată studiul cu o pondere de 74%. Aproape similară este și situația privind lipsa comunicării cu primarul localității sau alți funcționari din primărie cu o pondere de 85%.

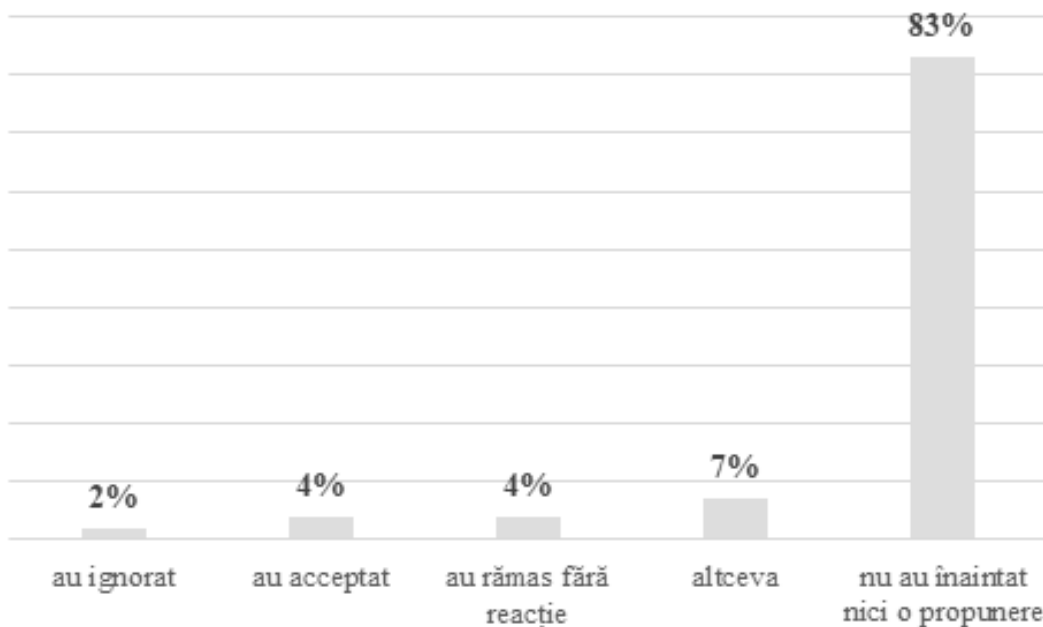
La întrebarea dacă au înaintat careva propuneri de conlucrare cu primarul sau personalul primăriei localității de baștină și care a fost reacția acestora, doar 4% au afirmat că le-a fost acceptată solicitarea, circa 6% din respondenți au spus că au fost ignorați, fie au rămas fără răspuns. Relevantă este și cifra celor 83%, care nu au înaintat careva propuneri de colaborare.

Sondajul mai arată că 57% dintre respondenți personal și-ar dori să contribuie la soluționarea problemelor localității de baștină, iar 39% nu doresc să se implice cu nimic.



Problemele pentru soluționarea cărora ar dori să se angajeze țin de domeniul social 34 %, urmat de cel educațional 21%.

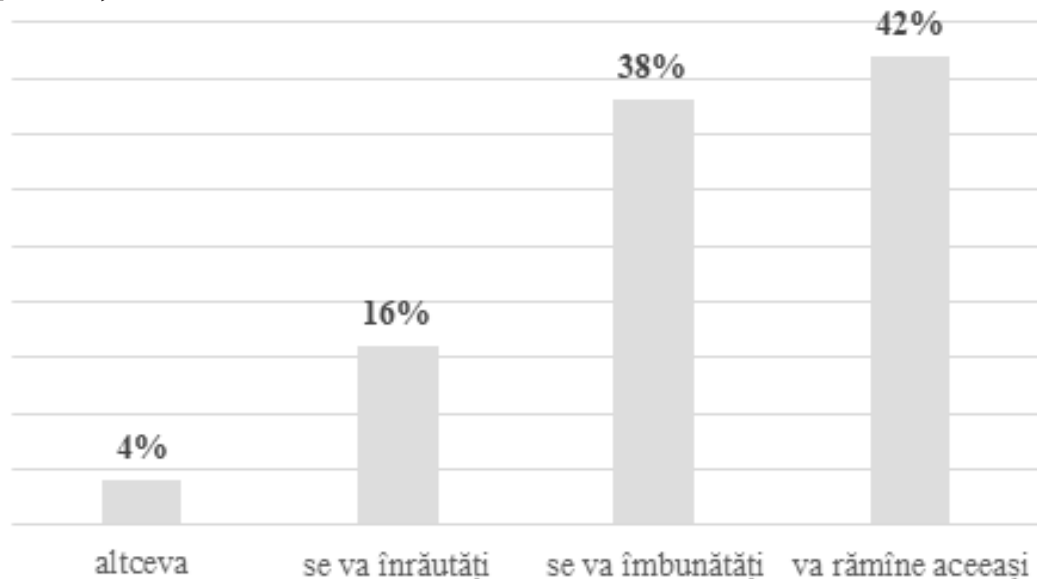
**Figura 3. Propuneri de conlucrare cu primarii sau personalul primăriei în funcție de ponderea respondenților.**



Majoritatea respondenților sau 92% nu sunt membri a unei asociații de băștinași. Cu toate acestea, 84% menționează că este foarte important să păstreze legătura cu ceea ce se întâmplă în țară.

În consecutivitatea logică a cercetării, a fost adresată întrebarea: „În ce măsură percepeți o îmbunătățire a condițiilor de viață și muncă în Moldova în următorii 10 ani?”

**Figura 4. Percepția de îmbunătățire a situației în RM în funcție de ponderea respondenților.**



Studiind opinia respondenților privind percepția îmbunătățirii condițiilor de viață și de muncă în Moldova în următorii 10 ani, constatăm că 42% afirmă că va rămâne aceeași, iar 38% se va îmbunătăți, iar 16% prognozează o înrăutățire. Cu regret, 62% din respondenți nu se văd întorși în următorii 5-10 ani și doar 28% spun că se vor întoarce, ceilalți 10% se văd întorși doar în anumite condiții favorabile.

Motivele care i-ar determina pe respondenți să se întoarcă acasă țin de: activitățile concrete ale conducerii (președinte, guvern, parlament) privind îmbunătățirea calității vieții; un sistem economic stabil și dezvoltat; salariu în jur de 25.000 mii lei; zero corupție în structurile de stat; încrederea în sistemul justiției; servicii medicale calitative; curățenie în spațiile publice și un mediu natural durabil.

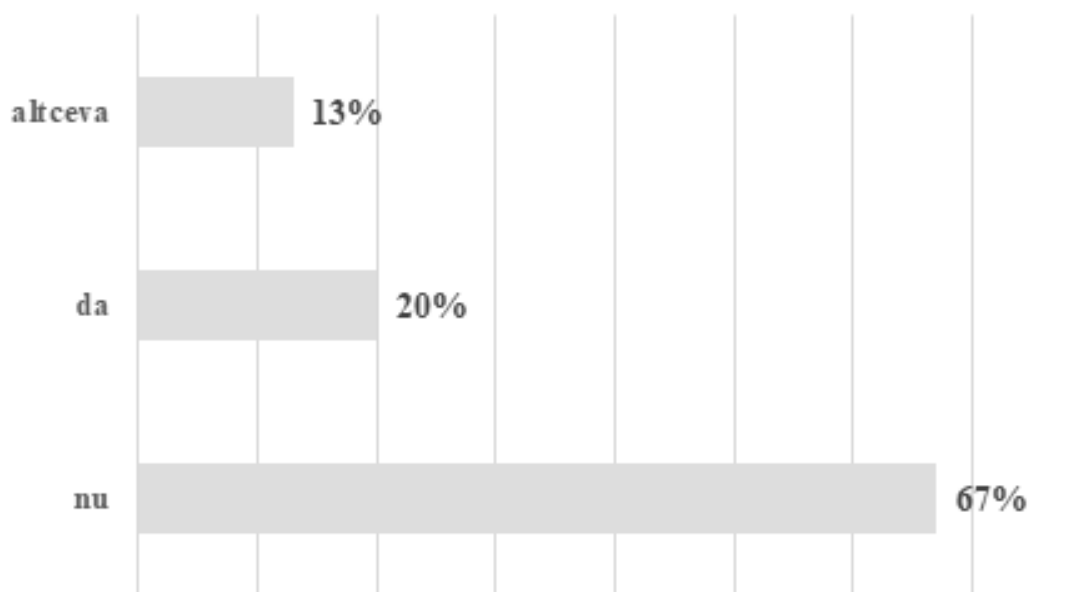
Au fost emise și asemenea posibile motive pentru reîntoarcere, precum bătrânețea și dorința de a se afla în familie, dorul de locurile natale. Unii dintre respondenți au afirmat că nu există nici un motiv, care i-ar determina să se întoarcă înapoi în țară.

„Unul dintre motivele ce m-ar face să mă întorc în Republica Moldova este cantitatea de cunoștințe acumulate pe care ași vrea să o împart cu tinerii din țară” (Italia, 25-35 ani, feminin, studii profesional-tehnice).

„Din păcate, Republica Moldova este un stat în care pentru a-ți face o carieră în serviciile publice trebuie să consumi resursele proprii financiare. Ceea ce este rușinos, eu cred... După ce îmi acumulezi resurse financiare pentru a mă putea întreține decent, mă voi întoarce înapoi” (Marea Britanie, 25-35 ani, masculin, studii superioare)

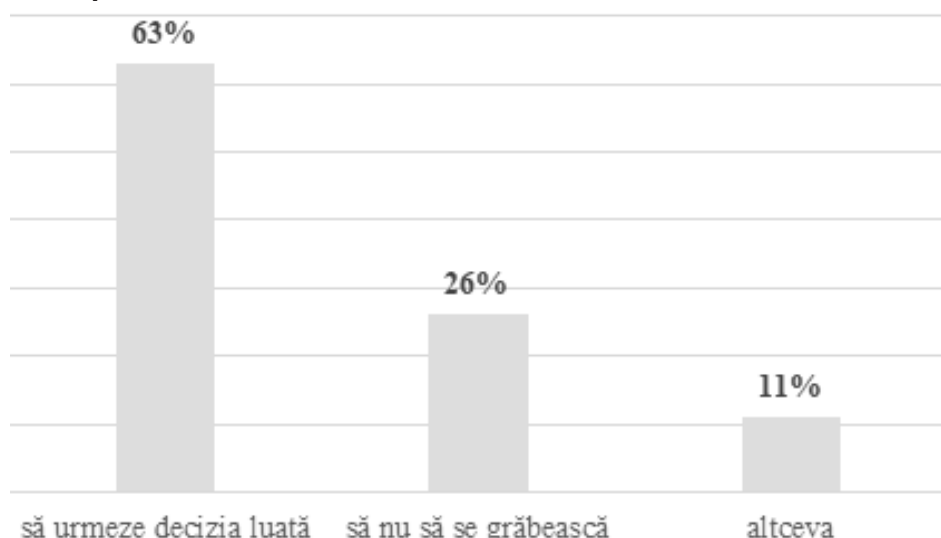
Este îmbucurător faptul că, deși sunt plecați de ceva timp, 92% consideră că satele Moldovei trebuie dezvoltate. Chiar dacă Republica Moldova ar oferi un suport financiar pentru dezvoltarea localității de unde sunt respondenții, 67% oricum nu se vor întoarce.

**Figura 5. Ponderea respondenților în funcție de probabilitatea de a reveni de baștină, în cazul suportului financiar pentru dezvoltarea comunității.**



Cu toată experiența pe care au avut-o, cei plecați le-ar recomanda prietenilor sau celor ce sunt la etapa de plecare, totuși să plece 63% și doar 26 % au spus să nu se grăbească cu această decizie.

**Figura 6. Ponderea respondenților în funcție de recomandările celor care au intenția de a pleca în străinătate.**



Studiul a fost finalizat cu comentarii și propuneri, iar acestea au fost examinate, cele mai relevante fiind:

„În Republica Moldova sunt foarte multe probleme, dar una mare este că conducerea țării se poate schimba, dar mentalitatea oamenilor nu. Nemurismul, nepăsarea dar și atitudinea oamenilor din fotolii nu o poate schimba nimeni” (USA, 35 ani, feminin, studii superioare).

„Se vorbește mai mult că oamenii pleacă pentru salarii mai mari, dar latura etică și morală nu prea se menționează. Șefii strigă la angajați, nu vorbesc amabil, politețe zero, se bârfește mult. În Marea Britanie fiecare lucrează, la lucru nu se bârfește și nu se interesează prea mult de viața personală” (Marea Britanie, 25-35 ani, feminin, studii superioare).

„Îmi pare rău, dar nu am nici o speranță pentru Moldova. Mai bine lucrez la un depozit într-o țară străină și știu că am un salariu decent, decât să mă întorc înapoi în țară” (Danemarca, sub 25 ani, masculin, studii superioare).

„Oameni cu studii, oameni harnici găsesc peste tot muncă și condiții bune! Nu doar pentru voi, dar pentru viitorul copiilor voștri și celor apropiați! Merită!” (Germania, 25-35 ani, masculin, studii superioare).

Totodată, au fost emise și opinii optimiste privind un viitor mai bun pentru țara de origine.

„Speram în timp cât mai scurt să revenim la baștină. Înțelegem că lucrurile ce țin de economie nu se schimbă peste noapte, dar avem încredere în actuala conducere și îi susținem” (Marea Britanie, 35-45 ani, feminin, studii superioare și doctorat).

„E important să nu plece tinerii. Ei sunt viitorul unui stat. Ca să nu plece, au nevoie de locuri de muncă cu remunerări, ce le-ar permite să-și planifice viitorul. E nevoie de investiții în economia țării” (Italia, sub 60 ani, feminin, studii superioare).

„Sper că se vor întoarce acasă tinerii să pună umărul la dezvoltarea Moldovei, ei sunt viitorul nostru” (Italia, 45-60 ani, feminin, studii superioare).

„Visez la ziua în care Moldova va fi purificată de corupție și corupți, în care vom avea un sistem judecătoresc veritabil și în care oamenii vor trăi fericiți” (Turcia, 35-45 ani, feminin, studii superioare).

Rezultatele studiului empiric ne determină să concluzionăm că diaspora moldovenească reprezintă un potențial enorm pentru Republica Moldova, însă insuficient valorificat.

În acest sens, politicile guvernamentale urmează să se axeze pe elaborarea mecanismelor de cooperare și de implicare a diasporei în soluționarea problemelor comunitare.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. VACULOVSCHI, D. Migrație și dezvoltare: aspecte socioeconomice. Manual. Subcapitolul 2.3 Legătura dintre migrație și dezvoltare, 2017, pag. 54. <https://ru.scribd.com/document/413953579/Migra%C8%9Bie-%C8%98i-Dezvoltare-aspecte-Socioeconomice>.
2. Comisia Electorală Centrală a Republicii Moldova. <https://a.cec.md/ro/11-iulie-2021-8251.html>.
3. OIM/UNDP/UNWomen/GMG/SDC/GoRM Integrarea migrației în strategiile de dezvoltare. Ghid pentru factorii de decizie și specialiști. Partea 1, subcapitolul 1.4., 2010, p. 17-18. Elaborat în cadrul Programului pilot comun „Integrarea migrației în strategiile naționale de dezvoltare în Moldova” (MOMID). <https://doczz.net/doc/3877320/integrarea-migra%C5%A3iei-%C3%AEn-strategiile-de-dezvoltare>.

# ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИИ ПОКОЛЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ КОММУНИКАЦИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Юлия ЕВСТЮНИНА,

докторант, кандидат педагогических наук, доцент,  
Учебно-научный институт публичной службы и управления  
Национального университета "Одесская политехника"

## SUMMARY

*The article examines the possibilities of applying the generational theory in the process of communication in the local self-government system. The conditions of decentralization and development of communities in Ukraine are analyzed, the important role of effective communication between the authorities and the public on the level of local self-government is highlighted. In this context, the main provisions of the generational theory are considered, and the main characteristics of age groups within the framework of this theory are described. On this basis, proposals for improving the effectiveness of communication in the local self-government system are presented, taking into account the orientation on the characteristics of each group among the inhabitants of the community.*

**Keywords:** the generational theory, communications, local government, communications in local government system.

Процессы децентрализации в современной Украине направлены на становление развитой системы местного самоуправления и создание сильных самостоятельных громад. Приоритетами в этих условиях являются становление институтов гражданского общества и вовлечение населения в процессы управления на местном уровне. Именно ориентация на человека и его потребности, привлечение жителей к осознанному участию в процессах управления в громадах, развитию определенных сфер является основой эффективного местного самоуправления и публичного управления в целом. Роль коммуникации на уровне громады в этом контексте является ведущей.

Среди негативных примеров проявления неэффективной коммуникации в системе местного самоуправления – отсутствие коммуникации с определенными группами населения, использование неадекватных инструментов их вовлечения и, как следствие, недоверие к местной власти, конфронтация и протестные настроения среди населения. В основе эффективной коммуникации органов местного самоуправления и общественности лежит совместная деятельность по решению актуальных проблем на местном уровне. Такие условия может обеспечить анализ и учет основных ценностей и потенциала определенных групп населения со стороны местной власти, использование тех инструментов и каналов коммуникации, которые являются доступными и наиболее преобладающими для каждой из групп, что приводит к активному участию и осознанному вовлечению в процессы управления на уровне громады.

В данном контексте перспективным считаем построение коммуникации в системе местного самоуправления с учетом положений «теории поколений».

Теория поколений является исследовательским подходом, который рассма-



тривает общее и различия в группах людей, представляющих разные поколения, особенности их ценностей, жизненного опыта и установок, что, в свою очередь, влияет на их мышление, поведение, стиль жизни. Основоположниками теории считают американских исследователей Уильяма Штрауса и Нила Хоува (Strauss–Howe generational theory) [5]. Наряду с критикой такого подхода в научных кругах, за последние 20 лет различные теоретические и прикладные аспекты теории поколений были широко представлены в исследованиях в области менеджмента, маркетинга и других гуманитарных науках [4, с. 51-73].

Несмотря на популярность и широкое применение теории поколений в практике управления персоналом, маркетинге и менеджменте, в отечественной научной среде она не получила широкого признания. Причины связаны, прежде всего, с тем, что основой теории является статистический и аналитический материал США, а так же практика применения в западных странах. Это, в свою очередь, не учитывает наличие значительных культурных, ценностных, ментальных, экономических, социальных отличий, особенно в сравнении развитых западных и постсоветских стран. В то же время современные условия глобализации и цифровизации дают возможность предположить возможность применения положений теории поколений не только в практике управления, а и как предмета исследования в управленческих науках, в том числе публичного управления. А в последнее время все больший интерес ученых и практиков привлекает применение подходов и инструментов маркетинга в публичном управлении, особенно в сфере коммуникаций [1].

Одним из таких подходов может быть применение «теории поколений». Согласно теории поколений выделяют несколько обширных возрастных групп со схожими характеристиками, среди которых ценности, способы коммуникации, модели поведения и т.д. Следует учитывать, что такой подход не исключает уникальность каждой отдельно взятой личности. Рассматривая теорию поколений в контексте ее применения для анализа состава громад, считаем перспективным ее применение для построения эффективной коммуникации с разными группами населения на уровне местного самоуправления в современной Украине.

Согласно теории поколений можно выделить такие возрастные группы:

- «молчаливое поколение» (1928-1945 г.р.) формирование личности представителей этой группы в постсоветских странах происходило в условиях войны и репрессий, характерными чертами является преданность, соблюдение правил, уважение законов, должностей и статусов, а главная ценность этого поколения – семья;

- «бэби-бумеры» (1946-1964 г.р.) наиболее выраженными преимуществами этой группы является высокая ответственность, грамотность, уважение правил, склонность к работе в команде, нацеленность на результат и настойчивость в его достижении, верность своим убеждениям; среди недостатков наиболее характерными являются невысокая цифровая грамотность, отсутствие гибкости, нарастающие проблемы с трудоустройством и здоровьем, что часто приводит к низкому уровню доходов и удовлетворенностью жизнью;

- «поколение X» (1965-1980) наиболее явными преимуществами этой группы является высокий уровень ответственности и грамотность, а так же целеустремленность, умение быстро усваивать новую информацию и учиться, анализировать и делать выводы; наряду с этим у данной возрастной группы распространены и такие недостатки, как трудоголизм, выгорание, сложности с работой в команде, но представители этого «поколения» предпочитают и ценят живое общение;

- «поколение Y» или миллениалы (1981-1996 г.р.), основными достоинствами которых являются креативность, умение мыслить нестандартно и легко ориенти-

роваться в потоке новой информации, высокий уровень цифровой грамотности и позитивное отношение к прогрессу в той или иной сфере, наличие «духа новаторства»; среди недостатков можно отметить высокую зависимость от внешних оценок и мнения других людей, поверхностность, в том числе и в получении информации и, как следствие, отсутствие глубоких знаний, проблемы в поэтапном достижении целей и низкая стрессоустойчивость; представители этой группы с трудом верят в отдаленную перспективу и ценят немедленное вознаграждение, а среди главных ценностей этого «поколения» – свобода выбора и личный комфорт;

- «поколение Z» (1997-2012 г.р.) характеризуется высокой степенью цифровой грамотности и адаптированностью к условиям цифровизации, они практичны и самостоятельны, проявляют способности к многофункциональности; среди недостатков этого «поколения» – низкая способность к концентрации на чем-то одном и глубокой вовлеченности;

- «поколение альфа» (с 2013 г.р.) характеризуется легкой адаптацией к цифровизации и быстрым освоением технологий, среди основных ценностей этой группы – социальная ответственность и бережное отношение к окружающему, экологическая культура.

Согласно данным анализа численности населения Украины, проведенного и представленного правительством в декабре 2019 года, общее количество жителей Украины 37 млн 289 тыс. человек (без учета жителей аккупированных территорий) можно представить в разрезе таких возрастных групп: от 65 лет и старше – 6 млн 248 тыс. (17 %); от 55 до 64 лет – 5 млн 243 тыс. (14 %); от 25 до 54 лет – 16 млн 458 тыс. (44 %); от 15 до 24 лет – 3 млн 584 тыс. (10%); от 0 до 14 лет – 5 млн 756 тыс. человек (15%) [3]. Так, например, поверхностный анализ представленных данных демонстрирует, что наиболее многочисленную группу населения (44%) составляют представители поколений X и Y. Однако это крайне обобщенные данные, и показатели в отдельных громадах, регионах, сельской и городской местности могут координально отличаться.

Рассматривая систему коммуникации в местном самоуправлении отметим введение в научный дискурс понятия коммуникативного потенциала местного самоуправления как важнейшей предпосылки эффективности внедряемых коммуникативных стратегий на уровне громад. Показателем развития такого потенциала является и степень доверия общественности к местной власти, и удовлетворенность потребностей населения, и степень их вовлечения в процессы управления, качество диалога и взаимодействия с властью. Реализация коммуникативного потенциала достигается посредством использования органами местного самоуправления таких современных инструментов, как публичные консультации, конференции и семинары, форумы, общественные слушания, «круглые столы», сборы, встречи с общественностью, общественные приемные, открытые часы [2, с. 27-30]. За последние два года большое таких мероприятий по объективным причинам проводилось в онлайн-формате, что, в свою очередь, имеет и позитивный, и негативный эффект. Местной власти крайне важно, среди прочих показателей, учитывать возрастные характеристики жителей громады для осуществления эффективной коммуникации и выбора адекватных инструментов взаимодействия.

На современном этапе децентрализации в Украине в условиях развития потенциала местного самоуправления и приоритетов в формировании сильного гражданского общества считаем актуальным изучение особенностей возрастных групп в контексте теории поколений с целью построения эффективной коммуникации органами власти на местном уровне с учетом сильных сторон и потенциала жи-

телей конкретной громады – представителей разных поколений. Так, например, наиболее ярко эти возрастные отличия проявляются в отношении населения к цифровым коммуникациям. Учитывая условия стремительного развития в сфере предоставления административных услуг местными органами власти в современной Украине и их цифровизацию, широкое применение таких современных инструментов взаимодействия в громаде, как, например, общественный бюджет, можно говорить о потенциале изучения состава громад, более глубокого анализа их ценностей и других характеристик с целью повышения эффективности коммуникации власти и общественности в системе местного самоуправления.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Кіслов Д. В. Система державних маркетингових комунікацій : теорія і практика : монографія / Д. В. Кіслов. К. : «МП Леся», 2015, 408 с.
2. Комунікації в місцевому самоврядуванні: методи, технології, практика: навч. посіб. авт. кол.: М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, З. В. Балабаєва, Ю. В. Євстюніна, Н. М. Колісніченко, А. С. Крупник, І. С. Куспльак, Е. В. Мамонтова, І. В. Нагорна, О. М. Петроє, О. І. Чебан, В. П. Чорнолуцький. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019, с. 27-30.
3. Оцінка чисельності наявного населення України від 01.12.2019. [http://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2020/zmist/novini/OnU\\_01\\_12\\_2019.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/Noviny/new2020/zmist/novini/OnU_01_12_2019.pdf)
4. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2020. Are Generational Categories Meaningful Distinctions for Workforce Management? Washington, DC. The National Academies Press, p. 51-73. <https://doi.org/10.17226/25796>.
5. Strauss, William; Howe, Neil (1991). Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069. ISBN 978-0688119126.

# IMPLEMENTAREA BUNELOR PRACTICI DE DEZVOLTARE ÎN JUDEȚUL BOTOȘANI

**Ionuț-Lucian MELINTE,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică,  
primar comuna Gorbănești, România*

## SUMMARY

*Although there is no consensus on a unitary definition of what good practices mean, the concept includes elements that have been tested and are considered essential for good results in pilot projects.*

*The article aims to emphasize the existence of a systematization process and the use of good practices transferred from the national level to the public administration system at the county level, necessary for the efficient implementation of the reform in this system, for the governing period, 2021-2024. that, indeed, the exchange of good practices is a vector of economic development.*

**Keywords:** *good practices, administrative reform, transfer, governance measures, impact.*

Înțeles de multe ori drept experiență, conceptul de bună practică nu semnifică acest lucru. El include elemente ce au fost experimentate - precum metode de lucru, proceduri, tehnologii - și care sunt considerate indispensabile pentru obținerea de bune rezultate în cadrul unor experiențe. Aceste elemente-cheie pot fi transferate, de multe ori fiind însă necesară modificarea, adaptarea lor la contextul, sistemul în care urmează a fi aplicate.

În literatura de specialitate întâlnim diferite definiții atribuite bunelor practici, „neexistând un consens referitor la ceea ce se constituie o bună practică, (sau) modul ei de identificare” [2, p. 8].

Aceste definiții sunt, în general, adaptate pentru diferite domenii de activitate, o definiție „neutră”, aplicabilă oricărui tip de activitate putând fi următoarea: „o filosofie, politică, proces și/sau strategie cu caracter inovator care generează un impact pozitiv, rezolvă o problemă și/sau creează noi oportunități” [3, p. 689].

Este cunoscut faptul că între administrațiile publice din diferite state sau între diferitele niveluri ale unei administrații publice statale, bunele practici sunt transferate în cadrul unei largi palete de schimburi de experiență precum ar fi: asistență tehnică asigurată de experți, vizite de lucru, stagii de practică etc.

Acest interes este din ce în ce mai crescut, observându-se că „ultimele decenii ale secolului XXI, relevă ca preocupări importante ale cercetătorilor și specialiștilor, oamenilor politici sau guvernanților acelea privind elaborarea unor modele ale administrației publice” [5, p. 125].

Aceste experiențe cunosc în derularea lor atât aspecte pozitive cât și negative, ele putând fi înțelese de administrațiile în cadrul cărora urmează a fi transferate doar dacă sunt analizate în contextul în care au fost aplicate și implicând un grad mare de conceptualizare. O analiză aprofundată permite aplicarea unor măsuri profilactice sau de corecție în cadrul viitoarelor experiențe.

Bunele practici constituie nucleul unei experiențe și factor declanșator pentru schimbarea ce se dorește a fi realizată prin intermediul acesteia, astfel schimburile de experiență aportând beneficii atât celor care primesc informațiile, dar și acelor care le transmit.

În legătură cu bunele practici, au fost ridicate o serie de întrebări legate de modul de identificare ale acestora, aplicabilitate, transfer, consecințe ale transferului etc.

Există și opinii ale unor specialiști, de exemplu, a celor care s-au reunit în cadrul celei de-a Patra Reuniuni a Experților în Administrația Publică (CEPA) a Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite (ECOSOC) în 2005, ce susțin că acest concept de bune practici este „problematic în relația cu administrația publică și guvernarea [...], în fapt, reducând avantajul competitivității și capacitatea de inovare» [1, p. 32].

Acest transfer al bunelor practici implică nu numai transferul unor procedee, instrumente etc., ci și bagajul de valori, cultură, aspirații ale unei colectivități ce le-a experimentat, peste bagajul corespondent al colectivității ce urmează a le aplica, ceea ce îngreunează considerabil acest transfer.

De aceea o simplă „copiere” a unor procedee, acțiuni etc., nu va conduce la rezultatele scontate, în acest sens, un real ajutor în identificarea bunelor practici acordând benchmarking-ul [6], specialiștii considerând că bunele practici sunt derivate uzuale ale acestuia din urmă. Utilizarea atât a indicatorilor cantitativi, cât și a celor calitativi permite stabilirea cotelor de nivel (benchmarks) ce vor indica în cadrul diferitelor practici nivelul performanței în atingerea diferitelor obiective vizate.

Procesele de preaderare, aderare și integrare au impus, implicit, pentru țara noastră, ca de altfel pentru orice stat candidat sau stat-membru, atât preluarea acquis-ului comunitar, cât și asumarea unor angajamente față de Uniunea Europeană (asumate la negocieri, sub forma măsurilor ce decurg din scrisorile de avertizare și din Raportul comprehensiv de monitorizare al Comisiei Europene, misiunile de peer review și de evaluare, mecanismele Acordului European de Asociere, Tratatul de Aderare etc.).

În acest sens, Guvernul a decis elaborarea de planuri de acțiuni detaliate, necesare preaderării, dar și post-aderării României.

Aceste planuri de acțiuni au fost elaborate pe baza recomandărilor conținute în diferitele rapoarte ale Comisiei Europene cu privire la procesul de aderare a României la Uniunea Europeană, precum ar fi: Raportul comprehensiv de monitorizare al Comisiei Europene 2018 privind România, Raportul de monitorizare al Comisiei Europene - România, mai 2019, Raportul de monitorizare a Comisiei Europene - România, septembrie 2020 etc.

Apare, firesc, întrebarea dacă în cadrul derulării acestor planuri de acțiuni pentru implementarea procedeeleor, instrumentelor, valorilor etc., necesare asigurării bunei desfășurări a acestor planuri, s-a luat în considerare specificul contextului administrativ românesc și al colectivităților existente, în ceea ce privește ansamblul de valori, aspirații, realități, cultură etc.

Pentru că nu trebuie uitat faptul că „dinamica socială și economică, dar, mai ales cea politică, determină dinamica administrației, care constă în evoluția acesteia în concordanță cu evoluția societății, resimțită în practică printr-o permanentă îmbunătățire a structurii și activității acesteia” [4, p. 339].

Strategia privind reforma în administrația publică în etapa de preaderare a vizat accelerarea procesului de reformă legislativă și instituțională, reprezentând o prioritate pentru România și a cuprins următoarele direcții [7, p. 388]: reforma funcției publice; reforma administrației publice locale, prin continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare; îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice.

Implementarea acestei reforme face posibil ca România să respecte standardele Uniunii Europene și să dezvolte o administrație publică ce se va caracteriza prin transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficacitate. Astfel, pentru ca o strategie să fie implementată corespunzător (cu beneficii imediate și impact pe termen lung), este necesară o bună guvernare.



Această bună guvernare implică utilizarea mijloacelor participative, ce reunește factorii interesați într-un efort comun, pentru implicarea acestora în deciziile importante pe care îi privesc.

Provocarea pe care o oferă următorul deceniu este aceea de a oferi un model de dezvoltare eficient din punct de vedere economic, echitabil din punct de vedere social și sustenabil din punct de vedere al conservării mediului. Strategia de dezvoltare a județului Botoșani propune o nouă abordare pentru perioada 2021 - 2025, prin oferirea unei perspective realiste asupra problemelor și oportunităților cu care se confruntă județul Botoșani și a modului în care acesta se poate redefini și pune în valoare la nivel regional și național. Politicile publice care se elaborează pe această bază, precum actuala Strategie Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României (care acoperă orizontul de timp 2020-2030), urmăresc restabilirea și menținerea unui echilibru rațional, pe termen lung, între dezvoltarea economică și integritatea mediului natural în forme înțelese și acceptate de societate. Cadrul strategic de dezvoltare pentru următorii 10 ani este definit de Strategia Europa 2020, care propune o nouă viziune pentru evoluția economiei Europei, aceea a unei creșteri inteligente, sustenabile și favorabile incluziunii, bazată pe cunoaștere și inovare, mai eficiente din punct de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive, cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, care să asigure coeziunea socială și teritorială. Prioritățile naționale, precum și obiectivele asumate la nivelul județului Botoșani, sunt:

- Creștere economică inteligentă: economie bazată pe cunoaștere și inovare;
- Creștere economică durabilă: economie, competitivă, cu emisii scăzute de carbon și utilizare eficientă a resurselor;
- Creșterea economică inclusivă: grad ridicat de ocupare a forței de muncă, care va genera coeziune socială și teritorială;
- 7 inițiative-pilot;
- Tineretul în mișcare;
- Utilizare eficientă a resurselor, cu emisii scăzute de carbon;
- Politica industrială adaptată pentru o creștere economică verde;
- Noi competențe și locuri de muncă;
- Politici împotriva sărăciei.

Nota dominantă a Planului de acțiuni este dată de dinamismul proiectelor și de responsabilitatea celor implicați în executarea lor, la nivel județean și local, și corespunde necesităților și aspirațiilor locuitorilor județului Botoșani și intereselor comunităților. Realizarea acțiunilor propuse trebuie să aibă drept consecință, îmbunătățirea vieții oamenilor, creșterea gradului de confort urban, a nivelului de cultură și civilizație. Stă în puterea autorităților publice județene și locale să realizeze ceea ce și-au propus. Planul de acțiuni a fost elaborat în urma consultării și colaborării cu serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale, organizate la nivel județean, Consiliul Județean Botoșani, unitățile administrativ-teritoriale, alte servicii publice de interes local și județean, iar monitorizarea semestrială a stadiului de realizare a acestuia va reprezenta instrumentul de cuantificare a îndeplinirii la nivel județean a obiectivelor derivate din Programul de Guvernare 2021 – 2024.

Principalele resurse naturale ale județului sunt constituite din rocile pentru materiale de construcție și păduri. Principalele ramuri industriale dezvoltate în județul Botoșani sunt: fabricarea articolelor de îmbrăcăminte (43,8%), industria textilă (26,4%), industria alimentară (13,6%), industria încălțăminte, articolelor de voiaj și marochinărie (5,1%), industria de mașini și aparate electrice (1,4%), industria construcțiilor metalice și a produselor din metal (0,8%), industria de mașini și echipamente (0,8%), altele (8,1%).

Agricultura – a doua ramură ca importanță în economia județului - are o tradiție veche pe aceste meleaguri, totalul terenurilor agricole fiind de 393.468 ha. Județul Botoșani beneficiază de o rețea de comunicație cuprinzând 2.121 km de drumuri și 161 km de cale ferată.

Problemele generale ale comunității:

- lipsă locurilor de muncă, fapt ce a determinat emigrarea unei mari părți a populației active în străinătate la munci ocazionale sau în alte localități cu potențial economic mai ridicat;

- creșterea natalității la categoria de populație fără nici un venit, singura sursă de venit fiind alocația de stat pentru copii și ajutorul social;

- fenomenul emigrării părinților în străinătate în scopul identificării unui loc de muncă;

Una din marile probleme cu care se confruntă județul Botoșani în prezent este rata ridicată a șomajului (rata șomajului la finele lunii februarie 2021 a fost de 6,1%), lipsa unui loc de muncă și, implicit, a unui venit constant. La sfârșitul lunii februarie 2021, conform datelor comunicate de Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă, în județul Botoșani au fost înregistrați 9.516 șomeri, din care 5.961 bărbați și 3.555 femei.

Din analiza evoluției atât a veniturilor totale, cât și a cifrei de afaceri pe întreaga perioadă s-a observat o creștere evidentă a valorii acestora, cu indici de creștere foarte semnificativi, fenomen care ilustrează cel mai bine creșterea economică înregistrată în perioada de după implementarea fondurilor europene și ameliorarea condițiilor de exploatare pe această cale. De asemenea, s-a constatat și faptul că, față de anul de referință 2007, în perioada 2018 - 2021 s-au înregistrat valori ale ratelor de rentabilitate în creștere, cu excepția anului 2020, în care performanța economico-financiară a scăzut ca urmare a influenței negative a condițiilor climatice (secetă excesivă și temperaturi foarte ridicate). În aceeași perioadă, s-a constatat o îmbunătățire a eficienței utilizării activelor și capitalurilor, precum și a capacității de onorare a angajamentelor, revirimentul fiind mai timid în anii 2018 - 2021, dar cu o creștere semnificativă a indicatorilor în 2019 și, mai ales, în 2021. Variația capitalurilor proprii din fiecare exercițiu financiar este pozitivă și egală cu valoarea profitului net realizat, nemaexistând o altă sursă de majorare a capitalurilor proprii în această perioadă. Cash-flow-ul disponibil ajunge la o valoare pozitivă, în anul 2021, prin scăderea variației datoriilor financiare, iar cash-flow-ul operațional generat are un curs de creștere pe baza rezultatului net obținut și pe seama creșterii cheltuielilor cu amortizarea. În plus, o cifră de afaceri aflată pe trend ascendent (8.221.660 lei în 2021), demonstrează și o eficientă utilizare a capitalului de lucru aflat, de asemenea, în creștere (1.925.299 lei în 2021), unitatea dispunând de un excedent de active circulante față de datoriile curente cu care să obțină venituri sporite din valorificarea produselor obținute din exploatare. Toate aceste elemente certifică posibilitățile de dezvoltare și eficientizare a producției agricole din județul Botoșani, prin atragerea și utilizarea fondurilor structurale oferite de Uniunea Europeană.

Teoria economică Heckscher-Ohlin, confirmată în mare măsură în practică, indică faptul că țările și în cadrul lor zonele ar trebui să se concentreze pe activitățile și produsele intensive în factorul sau factorii relativ abundenți. De exemplu, dacă o țară dispune de mai mult teren decât populația (cazul Australiei sau al Canadei), ar trebui să producă mai degrabă produse agricole, care sunt intensive în teren (în cost terenul este important). Dacă o altă țară este relativ abundentă în populație (forță de muncă), comparativ cu terenul (cazul Japoniei) ar trebui să se specializeze în produse manufacturate, care sunt intensive în forță de muncă (în cost forța de muncă este importantă).

Pornind de la aceste premise de fapt și de raționament, viziunea pe termen lung conduce la concluzia că județul Botoșani dispune, în primul rând, de un avantaj compa-

rativ care poate deveni și competitiv prin ecologizare în domeniul agriculturii, în sensul larg al noțiunii: culturi agricole, pomicultură, viticultură, zootehnie, silvicultură, incluzând activitățile de prelucrare, localizate în zona rurală, în concept de dezvoltare rurală, cu atât mai mult cu cât populația rurală deține cea mai mare parte, neluând în considerare faptul că și o parte crescândă din populația urbană își desfășoară activitatea parțial în mediul rural.

O astfel de priorizare nu exclude opțiunea dezvoltării industriale, ci o ranforsează prin agro-industrie și, în mod necesar, prin întreaga gamă de producții industriale de tractoare, mașini agricole, autovehicule utilitare, produse chimice, materiale de construcții și multe altele legate de agricultura propriu-zisă.

Adăugate la pilonii industriali deja existenți, sector energetic, metale neferoase, industrie ușoară, astfel de activități industriale legate de agricultură ar prefigura regiunea ca o zonă industrial-agrară sau agro-industrială puternică, bazată pe complementaritate de activități și pe competitivitate de tipul unor zone asemănătoare din Canada sau Franța.

Viziunea județului Botoșani pentru perioada de programare 2020-2024 este aceea de a deveni un promotor al competitivității atât în domeniul industrial, cât și în agricultură, dar și al economiei digitale prin dezvoltarea unui mediu de afaceri performant bazat pe resurse umane competente, integrarea tehnologiilor inovative și promovarea dezvoltării durabile.

Deși județul Botoșani deține o mare suprafață de teren agricol, această resursă nu poate fi valorificată la maximum, productivitatea fiind scăzută datorită următorilor factori:

- exploatarea suprafețelor agricole se realizează pe loturi mici (1–3 ha) datorită fărâmițării fondului funciar prin trecerea în proprietate privată a suprafețelor, precum și al nivelului scăzut de mecanizare;

- forța de muncă îmbătrânită (mai mult de 28 % din populația rurală are peste 60 de ani);
- gradul ridicat de sărăcie a proprietarilor de teren, care întâmpină mari dificultăți în înființarea culturilor și creșterea animalelor, de aici mergându-se la necultivarea unor suprafețe;

- lipsa capitalului financiar pentru restructurarea și modernizarea agriculturii;
- instabilitatea și eroziunea solului, datorată, în special, neaplicării tehnologiei de cultură și a bunelor practici agricole și de mediu (GAEC);

- distrugerea sistemelor de irigații, care la nivelul județului Botoșani însumează o suprafață de 20234 ha, ceea ce reprezintă 6,77 % din suprafața arabilă a județului;

- condiții climatice nefavorabile în unii ani;
- utilizarea redusă a îngrășămintelor chimice și naturale;
- nefinalizarea procesului de intabulare a suprafețelor agricole din extravilan, precum și ieșirile din indiviziune prin introducerea cadastrului, acțiune care ar fi trebuit suportată de către stat, astfel putându-se rezolva o mare problemă a litigiilor funciare.

Noua viziune a politicilor de dezvoltare economică nu mai tinde să uniformizeze abilitățile și comportamentele indivizilor, forțându-le limitele, ci își propune să flexibilizeze răspunsul social pentru a satisface diversitatea cerințelor. Strategia județeană reprezintă un instrument-cadru de planificare a măsurilor și acțiunilor, astfel, încât acestea să răspundă cât mai adecvat nevoilor pe linia autonomiei, securității, demnității, deciziei și responsabilității tuturor factorilor implicați.

Acest lucru semnifică faptul că implementarea măsurilor a fost realizată eficient în prima etapă, 2018-2019, obiectivele propuse au fost atinse corespunzător, iar guvernanții nu au considerat a fi necesară accentuarea sau continuarea acestor măsuri și în perioada actuală de guvernare, 2020-2024.

Prin urmare, fie utilizarea unor practici în temeiul legii, fie schimbul de bune practici, fie simpla respectare a normelor juridice adoptate pentru aceste arii de interes, au fost

și sunt suficiente, cel puțin, pentru etapa 2021-2024, pentru implementarea cu succes a reformei instituționale, componentă a reformei administrației publice.

Astfel, putem spune cu certitudine că succesul implementării măsurilor cuprinse în programul de guvernare se datorează și schimbului de bune practici la nivel național. Sunt identificate arii de interes unde acest schimb a fost destul de intens, în timp ce pentru unele domenii acesta există și prezintă o tendință evolutivă destul de evidentă, în special, la nivel local.

### BIBLIOGRAFIE

1. Alberti, A., Klareskov, V., 2006, *Innovations in governance and public administration: replicating what works*, United Nations Publications, UNDESA, ST/ESA/PAD/SER.E/72., New York, USA.
2. Edward T. Jennings Jr., 2007, *Cele mai bune practici în administrația publică. Cum le recunoaștem? Cum le putem folosi?*, Administrație și management public, Ed. ASE, București, 2007.
3. Identificarea și validarea Bunelor Practici, Summit-ul EQUAL (Inițiativă comunitară în domeniul resurselor umane 2000-2006), Barcelona 2007; Traducere din lb. Spaniolă.
4. Manda, C, Manda, C.C., 2008, *Știința administrației*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București.
5. Matei, A., 2003, *Analiza sistemelor administrației publice*, Editura Economică, București.
6. Prin benchmark se înțelege «un lucru ce servește drept standard cu ajutorul căruia alții pot fi măsurați sau evaluați» (trad. din lb. engl. Sursă: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/benchmark>).
7. Profiroiu, A., Popescu, I., 2004, *Bazele administrației publice*, Ediția a doua, Ed. Economică, București.

# ЯКІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ

**Віталій СВІЧИНСЬКИЙ,**  
**аспірант, Навчально-науковий інститут**  
**публічної служби та управління Національного університету**  
**«Одеська політехніка»**

## SUMMARY

*The essence and components of the quality of activity of local public authorities are studied. International standards of quality management in public authorities are analyzed in order to implement them in Ukraine to ensure the quality of public administration. It is emphasized that the application of ISO 18091: 2019 guidelines on adapting the procedural approach to local self-government bodies is extremely important in Ukraine, given the need to form a comprehensive system of control activities in the field of administrative services and increase the participation of civil society institutions in public monitoring projects. own activities and their regulations. The existing problems of implementation of quality management systems in local public authorities are identified and ways to solve them are outlined in order to meet the needs of consumers of public services and residents.*

**Keywords:** international ISO standards, quality management, quality management system, process approach.

Для ефективної реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна реалізовує політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, в тому числі й реформування системи публічного управління.

Реформування системи публічного управління здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту SIGMA та викладених у документі “Принципи державного управління”. Зазначений документ містить систему принципів і критерії оцінки державного управління, що базуються на основі міжнародних стандартів і вимог [8].

Головним інструментом реалізації стратегічних напрямів реформування та модернізації публічного управління та державної служби відповідно до європейських стандартів демократичного врядування задля досягнення якості публічного управління мають стати міжнародні стандарти управління якістю, що базуються на таких принципах всеохоплюючого управління якістю, як орієнтація на споживача, лідерство керівників, мотивація персоналу, процесний підхід, впровадження інновацій та вдосконалення виробничих процесів. Реформування системи публічного управління має здійснюватися шляхом гармонізації публічного управління та державної служби з міжнародними стандартами та нормами ЄС для забезпечення її якості, результативності та ефективності [7].

Курс України на Європейську інтеграцію визначає, що забезпечення поліпшення якості має стати завданням загальнодержавної ваги, а основним шляхом його виконання – державна підтримка сучасних методів управління якістю й діловою



досконалістю, розроблення та впровадження в місцевих органах публічної влади систем управління якістю на основі міжнародних стандартів ISO, визнаних в Європі і світі [5].

Наразі управління на основі моделей якості на рівні місцевих органів публічної влади впроваджується в Україні неналежним чином, що зумовлено змінами керівництва, плинністю персоналу, втратою наступності, відсутністю достатньої методичної підтримки, складністю документації системи управління якістю. В Україні бракує як стратегічної підтримки та відповідного нормативного забезпечення управління на основі моделей якості у публічній сфері на національному рівні, так і методичного супроводу на рівні громад. Зазначене актуалізує пошук нових підходів до підвищення результативності та ефективності діяльності місцевих органів публічної влади на основі методів та стандартів управління, які мають міжнародне визначення як інструменти забезпечення якості управлінських процесів і публічних послуг. До таких підходів належить управління на основі моделей якості, впровадження якого сприяє орієнтації на безупинне вдосконалення та фокусуванню на потребах зацікавлених сторін [1].

Якість управління – це виконання організацією своєї місії у найефективніший можливий спосіб. Організація розуміє та задовольняє потреби і прохання клієнтів, організує роботу як серію процесів, щоб розвинути, впровадити та покращити ефективність системи.

Погоджуємось з А. Крупником, який розглядає якість управління (англ. quality of management) як оцінку процесу управління, яка визначається ступенем досягнення встановленої мети та раціональністю організації процесу її досягнення [4].

Якість управління оцінюється за допомогою показників і критеріїв. Показники – це певні характеристики результату або процесу управління, які можуть бути кількісними, тобто вимірюваними, або якісними (індикаторами), тобто такими, що оцінюються за ступенем їх прояву. Критерії – це правила, за якими оцінюється якість управління шляхом зіставлення фактичних значень показників або проявів індикаторів з еталонними.

Склад показників та індикаторів, за якими оцінюється якість публічного управління, відрізняється від показників та індикаторів якості управління у сфері комерційної діяльності тим, що у публічному управлінні головними є показники кінцевої соціальної ефективності, а в комерційному на першому місці стоїть прибуток [4].

Зокрема, публічно-управлінські структури існують у середовищі, де відсутні ринкові регулятори і такий показник ефективності діяльності, як прибуток, – не працює. Це спонукає до пошуку інтегральних показників результативності й ефективності адміністративних процесів [6].

Оцінюючи якість управління, слід розрізняти якість результату управлінського впливу та якість процесу управління.

Якість результату управлінського впливу характеризує результати функціонування управлінської системи у вигляді її внеску в результат діяльності організації, розвиток громади або її окремих складових, у тому числі: рівень продуктивності праці керованого об'єкта, рівень добробуту людей, упорядкованість, стан безпеки, зайнятість, стан довкілля і, як узагальнюючий підсумок, – якість життя.

Якість процесу управління включає якість процесу в цілому та якість його складових. Характеристиками якості процесу управління в цілому є обґрунтованість обраної управлінської технології, раціональність структури управління, стиль

управління, загальні економічні, соціальні, технічні, кадрові й часові витрати тощо.

Якість складових процесу управління включає характеристики окремих елементів управлінської діяльності, зокрема, обґрунтованість конкретних управлінських рішень, законність рішень і дій органів та посадових осіб, відповідність змісту управлінських актів нормативній моделі, рівень демократизму управлінської діяльності, відкритості, правдивості і повноти управлінської інформації, дотримання етичних норм особовим складом суб'єкта управління, взаємодії з іншими органами влади.

Стандартизація сприяє впорядкуванню і покращенню організації управлінської діяльності, а впровадження комплексів стандартів дає змогу створювати на їх основі комплексні системи управління якістю, які сприяють вибору оптимальних управлінських рішень і підвищенню ефективності діяльності органу управління в усіх сферах господарського і державного управління.

Система управління якістю – це сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих процесів, спрямованих на якість, які реалізуються керівництвом організації шляхом визначення політики і цілей, а також шляхом досягнення цих цілей [4].

У 1987 р. у світі введений в дію комплекс міжнародних стандартів зі стандартизації ISO 9000, розроблений Міжнародною організацією зі стандартизації ISO (International Organization for Standardization). Ці стандарти формують системно-теоретичну базу управління якістю для усіх видів діяльності, у тому числі для управління та менеджменту. До організації входить більше 160 країн світу. Україну представляє державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості».

Будь-який стандарт сімейства ISO 9000 є документом, що встановлює необхідні вимоги, характеристики, принципи, відповідність яким гарантує споживачам якість продукції чи послуги, що задовільнить їх потреби. При цьому стандарт не передбачає однаковості структури систем управління якістю чи однаковості документації у різних закладах. В той же час, за функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними. Вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності.

Принцип постійного вдосконалення, покладений в основу систем управління якістю на базі міжнародних стандартів ISO серії 9000 версії 2000 р., вимагає безперервного пошуку шляхів поліпшення життя населення.

Останньою версією стандарту з управління якістю є ISO 9001:2015, який з 2016 року запроваджено як Державний стандарт України ISO 9001:2015 «Система управління якістю. Вимоги» [3].

Система управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, є найбільш дієвим інструментом для підвищення якості послуг та вдосконалення діяльності місцевих органів публічної влади. Вона призводить до підвищення чіткості та прозорості діяльності цих органів, забезпечує задоволеність замовників, результативність та узгодженість робіт, раціональне використання ресурсів.

У міжнародному стандарті ISO 18091:2019 «Системи управління якістю. Наставни щодо застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування» (Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government) наведено аргументи щодо доречності застосування семи принципів управління якістю для суб'єкта місцевого самоврядування.

Зокрема, принцип процесного підходу трактується як логічна структура та підхід



4. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1. К.: НАДУ, 2011, с. 730-732.

5. ПРУДИУС, Л. В. Європейські стандарти управління персоналом як умова забезпечення якості державної служби. В: Держава та регіони Серія: Державне управління. 2016, № 3 (55), с. 162-167.

6. ПРИХОДЧЕНКО, Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. В: Зб. наук. пр. НАДУ. 2020, Спецвипуск, с. 126–130.

7. ПРУДИУС, Л.В. Управління якістю державної служби України: дис. на здоб. д-ра наук з держ. упр. Дніпро, 2018, 517 с.

8. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження КМУ 21 липня 2021 №831-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

9. Кравченко, Т. Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання. Аспекти публічного управління. 2021, том 9, № 1, с. 121-132.

# РЕНТАБЕЛЬНОСТЬ СЕЛЬХОЗПРЕДПРИЯТИЙ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Петр ЖУК,  
Аспирант, Научно - Учебный Институт  
Публичной Службы и Управления Государственного Университета  
«Одесская политехника»

## SUMMARY

*The article focuses on the problems of profitability of agricultural enterprises. The issue of increasing profitability is to minimize production costs and increase profits, maintain the growth rate of economic potential of the enterprise and prevent bankruptcy. The article presents a number of features characteristic of agricultural enterprises, such as seasonality of production, soil and climatic conditions, complex production management process and others. Factors influencing the profit of agricultural enterprises are considered.*

**Keywords:** *agricultural enterprise, profitability, development of territories.*

Целью государственной региональной политики является создание условий для динамичного, сбалансированного развития Украины и ее регионов, с учетом природных, исторических, экологических, экономических, географических, демографических и других их особенностей, соблюдение гарантированных государством социальных стандартов для каждого гражданина независимо от его места жительства.

Однако, согласно статистических показателей Государственной службы статистики Украины, наблюдается диспропорция социально - экономического развития отдельных территорий регионов Украины, в частности сельской местности.

Так, известно, что с глобальными экономическими процессами в мире, и Украине в частности, борьбы за рынки сбыта продукции, концентрация производственных сил и капитала происходит в основном в крупных городах и вблизи их. В то время, когда сельские территории становятся на грани своего развития.

Вследствие внедрения высокопроизводительных и инновационных технологий, в частности в аграрном секторе экономики Украины, значительная часть трудовых ресурсов, задействованных в сельскохозяйственной отрасли, высвобождается.

В свою очередь это негативно влияет на уровень социально - экономического развития сельских территорий, в частности увеличение уровня безработицы, отток трудовых ресурсов с сельских территорий и как следствие существенное уменьшение поступлений до бюджетов ОТГ, что не позволяет на должном уровне развивать инфраструктуру ОТГ, сферы образования, медицины, культуры и пр. А это именно те основные направления развития территорий, инвестирование в которые обеспечивает интеллектуальное, духовное, нравственное и культурное развитие граждан.

Так, удельный вес формирования бюджетов регионов приходится в основном на большие города, в основном обласные центры. В то время когда размеры бюджетов территориальных громад из расчета на душу населения значительно меньше. Что же является причиной такого положения вещей.

По мнению многих ученых, основной причиной диспропорций в социально



- экономическом развитии отдельных территорий того или иного региона есть неэффективное использование природных ресурсов, распределение бюджетных средств, отсутствие профессиональных кадров для разработки инвестиционных проектов с целью привлечения инвестиций и др.

Несомненно, и с этим нельзя не согласиться, что эти факторы действительно негативно влияют на уровень развития территорий.

По моему мнению, одной из главных причин диспропорции в социально -экономическом развитии отдельных территорий региона есть низкорентабельное сельскохозяйственное производство.

Функционирование сельскохозяйственных предприятий в неустойчивой рыночной среде приводит к проблеме их адаптации к изменяющимся условиям и повышению конкурентоспособности. Эта проблема может быть решена исключительно эффективным управлением предприятием, получение высокой рентабельности, являющейся индикатором деятельности субъектов хозяйствования в целом.

Известно, что прибыль является обобщающим показателем деятельности компании. Именно прибыль, в частности, сельскохозяйственных предприятий, обеспечивает их развитие на основе реинвестирования, создания рабочих мест в сельской местности пр.

Доходная деятельность предприятий аграрного сектора обеспечивает наполнение рынка отечественной сельскохозяйственной продукцией, что в целом обеспечивает продовольственную независимость государства.

Однако, стоит заметить, что на данном этапе развития экономики Украины значительное количество агропредприятий являются низкорентабельными. Диспаритет цен на сельскохозяйственную продукцию и продукцию промышленности (горюче - смазочные материалы, запасные части, яды, гербициды, семена и т.п.), отсутствие стимулирующего налогового законодательства и т.д., крайне негативно влияют на прибыльность предприятий.

Поэтому вопрос поиска путей повышения рентабельности сельскохозяйственного производства достаточно актуален в современных условиях.

Решению данной проблемы посвящены работы Бец М. В. [1], Миколайчука М. М. [2] и других ученых.

Однако, несмотря на значительные достижения в теории роста рентабельности, вопросы повышения эффективности управления рентабельностью именно сельскохозяйственных предприятий исследованы недостаточно.

Уместно отметить, что рентабельность отражает относительную эффективность деятельности предприятия и является наиболее эффективным показателем его функционирования в целом и отдельных направлений его работы и т.д. Характерной чертой предприятий аграрного сектора является значительная степень риска их деятельности, вызванная влиянием на производственный процесс разного рода природных факторов. Наряду с этим климатические условия, качество почв и биологические законы являются факторами, влияние которых на рентабельность сельскохозяйственного производства достаточно ощутимо.

Из отрицательных факторов следует добавить сезонность сельскохозяйственного производства, что влияет на неравномерное поступление продукции, привлечение трудовых ресурсов, неравномерный рост затрат, нерегулярные поступления средств от реализации продукции в течение года.

В связи с этими факторами инвестиционная привлекательность аграрной отрасли в отличие от других отраслей народного хозяйства ниже.

Анализ уровня рентабельности производства продукции помогает выявить вопрос улучшения структуры сельскохозяйственного производства, его специализации, территориального размещения, определить эффективность производства той или иной сельскохозяйственной продукции. Кроме того, учитывая ряд обстоятельств, существуют определенные виды сельскохозяйственной продукции, производство которых объективно может быть низкорентабельным или нерентабельным вовсе, но важным для общества, что обуславливает необходимость поддержки сельскохозяйственных предприятий.

Так, если уровень рентабельности производства продукции растениеводства колеблется от 15% до 55%, [3] то производство продукции животноводства остается убыточным или мало доходным. Это, в частности, производство мяса крупного рогатого скота, овец, коз и птицы.

Мало доходно также производство молока, рентабельность которого составляет в среднем 10-12%.

Итак, главной проблемой аграрных предприятий Украины является достаточно невысокая рентабельность производства, которая связана с такими основными причинами, как заниженная цена на продукцию и избыточные затраты.

Следует отметить, что финансовые результаты хозяйственной деятельности в аграрной сфере достаточно неустойчивы, поскольку на них влияет такая большая масса факторов, которую не знает ни одна другая отрасль.

Кроме тех факторов, касающихся технологий производственных процессов, сельскохозяйственное производство зависит от изменчивости и аномалий погодных условий, нашествия вредителей и болезней, нестабильной ценовой ситуации на рынке сельскохозяйственной продукции, несовершенного законодательства и т. д.

Поэтому сегодня, как никогда, перед органами власти, учеными стоит вопрос об коренном исследовании причин низкорентабельного аграрного производства и существенного, систематического разного рода его субсидирования, с целью повышения рентабельности, что несомненно позволит решить проблемы развития сельских территорий Украины.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Бец М. П. Планирование рентабельности производства / М. П. Бец. // Экономика Украины, 2007, № 2, с. 40–45.
2. Миколайчук М. М. Финансово – экономический механизм обеспечения устойчивого сбалансированного развития региона: монография / М. М. Миколайчук. Киев: Изд – во НАДУ, 2010, 345с.
3. Государственная служба статистики Украины. <http://www.ukr.stat.gov.ua>.

# ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN ATRAGEREA ȘI GESTIONAREA INVESTIȚIILOR PUBLICE

**Victor AMBROCI,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*  
*manager, Instituția Publică „Incubatorul de Afaceri Călărași”*

## SUMMARY

*The local public administration authorities aim, through their entire activity, to satisfy in the best conditions the social requirements, to contribute to the development of the community as fast as possible and in all dimensions, to ensure public order, rights and freedoms of citizens in the context of several challenges greeted daily locally. The financial dependence of local public authorities on the state budget requires the creation of new mechanisms for efficient management of public money, and territorial fragmentation leads to the dispersion of public money, or often to its irrational spending.*

**Keywords:** local public authority, investment, management, budget, projects, transparency.

În perioada celor trei decenii de independență a Republicii Moldova s-au întreprins mai multe acțiuni privind reorganizarea mecanismelor administrative la nivel local, dar de fiecare dată acestea s-au dovedit a fi insuficiente și ineficiente. La general, toate politicile publice ce vizau restructurarea administrației publice locale au fost realizate în funcție de schimbările partidelor politice la guvernare și nu în baza unui plan de acțiuni coerent și consecvent de lungă durată. Republica Moldova a declarat, până în prezent, într-o serie de documente de politici și planificare strategică obiectivul de a atinge o stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară sporită pe termen lung și mediu. Autoritățile administrației publice locale urmăresc ca, prin întreaga lor activitate, să satisfacă, în cele mai bune condiții, cerințele sociale, să contribuie la dezvoltarea comunității în ritm cât mai rapid și pe toate dimensiunile, să asigure ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor. Aceasta impune din partea organelor administrației publice locale implicarea lor directă, imediată și eficientă în toate problemele vieții localității, adoptarea unor măsuri operative pentru soluționarea acestora, pentru realizarea optimă atât a intereselor generale ale societății, cât și a intereselor personale legale ale fiecărui membru al colectivității [8, pag. 81].

Pornind de la cadrul normativ, inițiatorii de proiecte de investiții capitale se consideră autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale și instituțiile subordonate. Proiectele de investiții capitale finanțate din buget se planifică, se aprobă și se gestionează în conformitate cu următoarele principii de bază:

- principiul planificării strategice, care prevede că propunerile de proiecte de investiții capitale se supun unui proces de prioritizare, din punct de vedere al impactului asupra priorităților de politici și obiectivelor, stabilite în documentele de planificare strategică pe termen mediu;
- principiul performanței, care presupune că alocarea resurselor pentru proiectele de investiții capitale și rapoartele de implementare a acestora se fundamentează pe performanță;
- principiul raportului cost-calitate, beneficiarii de proiect trebuie să asigure utilizarea resurselor bugetare în mod econom, eficient și eficace, asigurând un nivel înalt al raportului cost-calitate;

- principiul sustenabilității care presupune că, în procesul de planificare și aprobare a proiectelor de investiții capitale, se țin cont și de costurile de funcționare, și de întreținere ulterioară, după finalizarea acestora;

- principiul realismului - la planificarea proiectelor de investiții capitale, se țin cont de disponibilitatea resurselor bugetare și de capacitatea de implementare a proiectelor [7].

Autoritățile publice locale asigură, după caz, inițierea, planificarea, examinarea, aprobarea, implementarea proiectelor de investiții capitale din domeniile de competență, precum și monitorizarea și raportarea privind gradul de implementare și performanța acestora.

Abordarea cea mai des utilizată privind definirea investițiilor este cea de cheltuială sau de plasament de sume bănești la un moment inițial pentru a obține efecte ulterioare. O definiție mai completă este redată în lucrarea „Tratat de management financiar bancar” - „Investiția este efortul financiar actual făcut pentru un viitor mai bun, creat prin dezvoltare și modernizare, având ca sursă de finanțare renunțarea la consumuri actuale sigure, dar mici și neperformante, în favoarea unor consumuri viitoare mai mari și într-o structură modernă, mai aproape de opțiunile utilizatorilor, dar probabile” [1].

Nu există nicio îndoială referitor la necesitatea inovării și schimbării permanente a administrațiilor pentru a se adapta la noile cerințe și oportunități a mediului cu care coexistă. Astfel, apare necesitatea de dezvoltare a conceptului de inovație publică pentru administrațiile moderne. În acest context, inovația publică trebuie înțeleasă ca aplicarea de noi idei și practici în domeniul managementului public pentru a genera valoare socială și noi investiții la nivel local. Managementul inovațional reprezintă un sistem de conducere modern, ce se bazează pe atitudinea receptivă a managerilor publici la inovări, axată pe stabilirea și aplicarea consecventă a unor strategii inovaționale [5, pag. 98].

În întreaga lume se observă o tendință majoră de dezvoltare a zonelor urbane și de urbanizare, deoarece este perioada în care o mare parte din populația lumii a preferat mai degrabă locația urbană decât o zonă rurală. Actualmente, peste 55% din populația lumii trăiește în zone urbane, proporție care se așteaptă să crească la 68% până în anul 2050 [9].

Potrivit unui raport al FMI [6], Evaluarea Managementului Investițiilor Publice (2019), experții constată că Republica Moldova are mai multe reguli după care se ghidează politica fiscală la nivel central și local. În anul 2015, a fost adoptată Legea 181/2014 [3] a Finanțelor Publice și a Responsabilității Bugetar Fiscale (LFPRBF), menită să asigure stabilitatea bugetului pe termen lung. Potrivit acestei legi, deficitul anual nu ar trebui să depășească 2,5% din PIB după excluderea împrumuturilor nerambursabile.

În perioada anilor 2018-2020, dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a crescut, ca rezultat autonomia financiară s-a diminuat. Deși reforma finanțelor publice locale, începută în 2013, și-a propus implementarea unui mecanism de formare a bugetelor locale care să crească gradul de autonomie financiară a autorităților publice locale, în perioada de după reformă s-a constatat o tendință opusă. Analiza tendințelor în evoluția veniturilor consolidate a unităților administrativ-teritoriale de nivelul doi în aceeași perioadă relevă că dependența autorităților locale de transferurile de la bugetul de stat a sporit, iar autonomia financiară s-a diminuat.

**Tabelul 1. Structura veniturilor BUAT pentru anii 2018-2020, %.**

Indicatori	Anul			Dinamica 2019/2018,%	Dinamica 2020/2019,%
	2018	2019	2020		
Venituri BUAT, mii lei, inclusiv:	14 683,6	16 724,4	18 264,3	113,90	109,20

Impozite și taxe	3 602,2	3 637,1	3 975,0	100,97	109,29
Ponderea ipozitelor și taxelor în veniturile BUAT, %	24,53	21,75	21,76	88,67	100,05
Alte venituri	672,08	697,13	646,0	103,73	92,66
Ponderea altor venituri în veniturile BUAT, %	4,58	4,17	3,54	91,05	84,89
Granturi	51,98	62,2	25,4	119,66	40,84
Ponderea granturilor în veniturile BUAT, %	0,35	0,37	0,14	105,71	37,84
Transferuri	10 357,3	12 328, 2	13 617,9	119,03	110,46
Ponderea transferurilor în veniturile BUAT, %	70,54	73,71	74,56	104,49	101,15

**Sursa: Adaptat de autor la tema cercetării după [4, pag. 13].**

Analizând datele din tabelul de mai sus, constatăm că, în perioada anilor 2018 – 2020, se înregistrează o diminuare accentuată a ponderii în veniturile BUAT, a granturilor cu 62,16 p.p., a altor venituri cu 15,11 p.p.

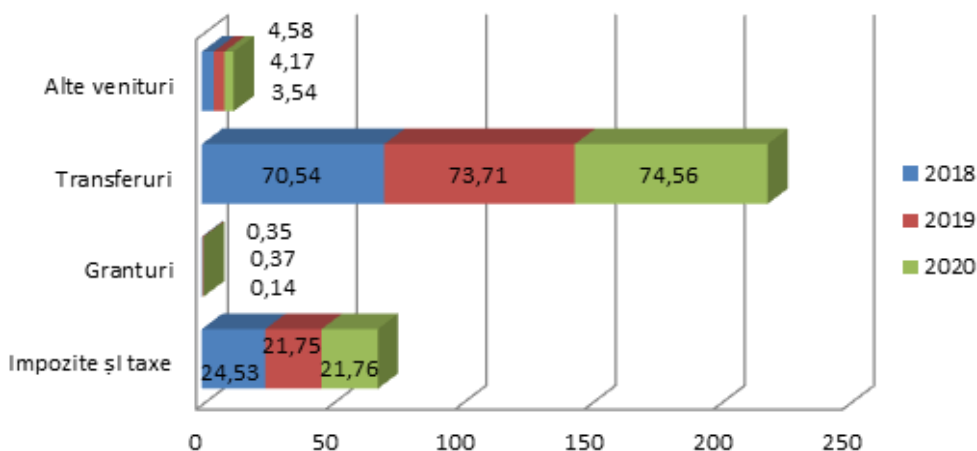
În aceeași perioadă, se înregistrează o creștere nesemnificativă a ponderii în veniturile BUAT: a impozitelor și taxelor cu 0,5 p.p.; a transferurilor cu 1,15 p.p.

Totodată observăm că transferurile de la bugetul de stat sunt decisive pentru bugetele locale, fapt care se manifestă pe ambele niveluri ale Administrației Publice Locale. Astfel, ponderea transferurilor în veniturile BUAT a constituit 70,54 % (2018), cu o creștere de 4,49 p.p., 73,71% (2019), iar această creștere continuuă cu 1,15 p.p., 74,56% (2020).

Această dependență a înregistrat un trend ascendent, în special, după reforma privind finanțele publice locale din 2013, implementată integral din 2015.

Cele menționate mai sus pot fi ușor văzute și interpretate în următoarea diagramă:

**Fig.1. Ponderea veniturilor BUAT pentru anii 2018 – 2020, în %.**



**Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor.**

Dependența financiară a autorităților publice locale față de bugetul de stat a impus și crearea de mecanisme de gestionare eficientă a banilor publici, iar fărâmițarea teritorială



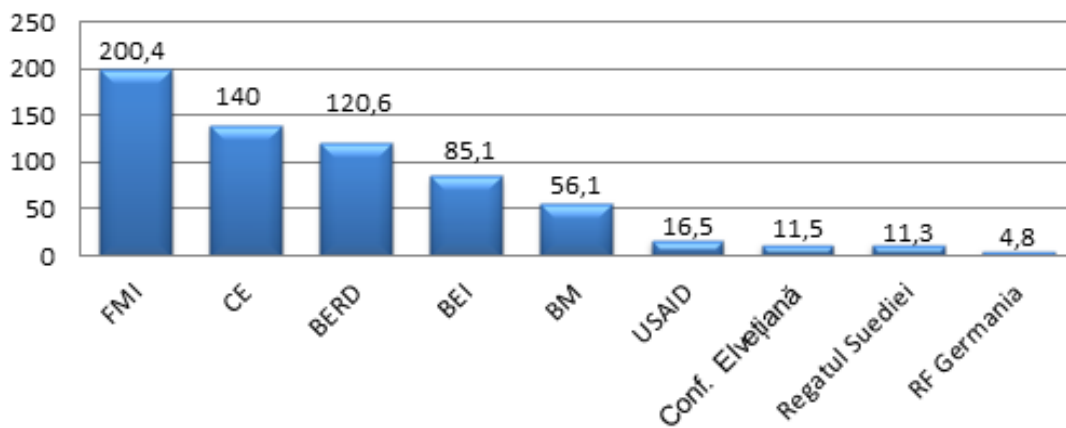
duce la dispersarea banului public, or, adesea la cheltuirea irațională. Statutul și eficiența autonomiei locale este determinată de volumul de competențe atribuite, asigurate cu resurse corespunzătoare pentru exercitarea lor cu randament maximal. Consolidarea colectivităților teritoriale locale este necesară tocmai din acest punct de vedere: pentru a satisface cât mai pe deplin interesele locuitorilor, autoritățile publice locale trebuie să dispună de un anumit volum de competențe. Aceste competențe pot fi realizate cu succes doar în cazul când autoritatea publică locală dispune de suficiente resurse financiare, materiale, organizaționale și umane pentru realizarea lor. Consolidarea colectivităților teritoriale locale ar avea ca efect crearea unor entități care ar dispune de un potențial mai mare pentru îndeplinirea competențelor atribuite și, în ultimă instanță, ar satisface mai pe deplin necesitățile populației [2].

Recent, Ministerul Finanțelor a elaborat un Raport complex privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2020. Întru materializarea obiectivelor de dezvoltare, precum atingerea unui progres palpabil în sporirea calității vieții oamenilor, atragerea investițiilor, dezvoltarea infrastructurii drumurilor, asigurarea securității aprovizionării cu apă și energie, fortificarea sistemului național de sănătate, educație, precum și integrarea aspectelor protecției mediului în toate domeniile de dezvoltare social-economică a țării, Guvernul Republicii Moldova a fortificat parteneriate eficiente și sustenabile cu comunitatea donatorilor/creditorilor.

Pe parcursul anului 2020, principalii parteneri externi de dezvoltare multilaterală a Republicii Moldova, conform valorii debursărilor realizate, s-au evidențiat: FMI (echivalent a 200,4 mil. EUR), urmat de Comisia Europeană (140,0 mil. EUR), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (120,6 mil. EUR), Banca Europeană de Investiții (85,1 mil. EUR), Banca Mondială (56,1 mil. EUR) etc. Pe de altă parte, în topul donatorilor bilaterali se regăsesc: Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională (16,5 mil. EUR), Confederația Elvețiană (11,5 mil. EUR), Regatul Suediei (11,3 mil. EUR), Republica Federală Germania (4,8 mil. EUR).

Pentru a avea o claritate mai mare referitor la partenerii de top pentru Republica Moldova, propun spre analiză următoarea figură:

**Fig.2. Principalii parteneri de dezvoltare ai RM, debursări 2020 (mil. euro).**



**Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor.**

Astfel, se prezumă că volumul asistenței externe recepționat de Republica Moldova în anul 2020 depășește suma totală raportată de 692,6 mil. EUR, pentru dezvoltarea a 644 de proiecte implementate la nivel național. Sectorul public a reprezentat principalul canal

de distribuție al asistenței externe, cu o pondere de 81,8% din totalul resurselor externe investite de donatori și creditor. Experții naționali, în discuții cu primarii și aleșii locali, constată în mai multe rapoarte mai multe probleme generale cu care se confruntă autoritățile administrației publice locale, după cum urmează:

- lipsa resurselor financiare pentru construcția sau renovarea infrastructurii locale, deoarece bugetele locale nu sunt suficiente pentru asemenea proiecte, inclusiv și pentru cofinanțarea lor;
- capacități reduse și lipsa personalului în cadrul APL pentru atragerea și gestionarea investițiilor;
- infrastructura edilitară înregistrează un grad înalt de uzură care implică adesea cheltuieli enorme pentru întreținere, iar beneficiarul final, cetățeanul, primește, în mare parte, servicii necalitative.

În perioada lunilor octombrie – decembrie 2021, am efectuat propriul sondaj, prin intermediul a două chestionare destinate APL de nivelul I și II.

Scopul acestui sondaj a fost de a evalua capacitățile APL, problemele specifice cu care se confruntă localitățile (raioanele, municipiile, orașele, comunele și satele), în contextul provocărilor actuale. Chestionarele au fost remise prin intermediul CALM în format electronic la adresele de email la peste 800 APL I și de către autor celor 32 APL II.

Astfel, 71 de primari și 21 de președinți de raioane au fost foarte sinceri și receptivi în a răspunde la cele 15 întrebări de tip deschis, închis și mixt ale chestionarului, elaborate în sistemul formulare Google, care au simplificat completarea din partea respondenților.

Rezultatele impresionează și, totodată, prezintă situația reală a APL I și II, provocări, necesități și viziuni proprii ale primarilor și președinților de raioane venite de jos în sus și care, consider, că trebuie tratate cu maximă seriozitate de APC în contextul viitoarelor reforme în care va fi vizat nivelul local. Urmare a prelucrării individuale, răspunsurile a 71 de APL I (2 municipii, 7 orașe, 22 comune, 40 sate) au fost generalizate și se prezintă astfel:

- 90 % din APL I dispun de o strategie socio-economică elaborată;
- 86% din APL I constată bugete insuficiente și necesită alocații mai mari pentru a soluționa problemele locale;
- 30 % din APL I au racordate bugetele la strategia locală, 45 % - parțial, iar 25 % nu au luat în considerare strategia la elaborarea bugetelor anuale;
- 3 probleme majore ale APL I: salarii mici, investiții limitate și migrația populației;
- 3 priorități ale APL I: drumurile locale, atragerea investițiilor, apă și canalizare;
- 60 % din APL I în ultimii 3 ani au implementat proiecte cu o valoare medie mai mică de 3 mln. lei;
- 60 % din sursele de finanțare pentru proiectele implementate provin din sursele proprii și BS;
- poziția geografică, transparența și deschiderea către investitori sunt avantajele concurențiale ale APL I;
- 52% din respondenți necesară reorganizarea CR;
- 38% din respondenți propun micșorarea CR prin regionalizare;
- 39 de primari susțin modelul propus de CALM – „DACIA”, care presupune îmbinarea armonioasă a elementelor de bază care ar trebui să se ghideze viitoarea reformă administrativ-teritorială și anume: descentralizare administrativă, cooperare intermunicipală, amalgamare voluntară;
- 75 % din APL I nu dispun de specialiști în atragerea și gestionarea investițiilor, fapt ce stagnează dezvoltarea localităților.

Pentru o analiză mai amplă a sondajului, cercetat mai sus, am considerat necesar a cunoaște viziunea și constatările APL II în contextul provocărilor actuale. În continuare,

vom analiza la general răspunsurile oferite de APL II în cadrul chestionării cu întrebări similare, dar cu abordare regională/raională. Sunt răspunsuri care fac unele clarități pe diferite domenii specifice și importante atât pentru APL II, APL I, cât și pentru APC, după cum urmează:

- 86 % din APL II dispun de o strategie socio-economică elaborată la moment (18 din 21 CR participante la sondaj);
- 71 % din CR înregistrează un nivel mediu de dezvoltare, 19 % - slab dezvoltat, 10 % consideră că au un nivel dezvoltat;
- 67 % din APL II dispun de bugete insuficiente sau ar necesita alocații mai mari de la BS pentru soluționarea problemelor existente;
- 62 % din CR au racordat parțial bugetele în corespundere cu strategia socio-economică a raionului;
- 3 probleme majore ale APL II: infrastructura rutieră depășită, lipsa sau necesitatea reabilitării rețelelor de apeduct și canalizare, migrația populației;
- 3 priorități ale APL II: atragerea investițiilor locale și străine, construcția rețelelor de apă și canalizare, crearea locurilor de muncă;
- 30 % din CR au implementat în ultimii 3 ani proiecte în valoare medie de până la 10 mln. lei;
- 47 % din sursele de finanțare pentru proiectele raionale provin din sursele proprii și din cele ale BS;
- promovarea turismului, atragerea și implementarea proiectelor crează interacțiuni cu posibilități și efectivii investitori în majoritatea CR;
- poziția geografică, transparența și deschiderea autorităților sunt avantaje concurențiale ale APL II;
- 60 % din respondenți consideră că este necesar de preluat un model implementat cu succes în: România, Polonia, Germania, Letonia, Estonia, Elveția sau Belarus într-o viitoare formulă de organizare administrativă a APL II;
- 33 % din CR nu dispun la moment de direcții/secții în atragerea investițiilor.

Este important să menționăm, că ambele chestionare în cadrul sondajului scot în evidență provocările cu care se confruntă atât APL I, cât și APL II. Constatăm, cu regret, că ambele niveluri înregistrează problemele similare, își doresc și depun efort pentru a dezvolta localitățile la nivel local/raional. Majoritatea respondenților încurajează și ar susține o eventuală reformă administrativ-teritorială în schimbul unui trai decent la nivel local (sate, comune, orașe, municipii, raioane).

În final, putem concluziona că administrația publică locală joacă un rol esențial pentru bunăstarea cetățenilor, furnizarea de servicii și asigurarea dialogului continuu cu comunitatea. Democratizarea societății solicită deplasarea accentelor spre inițiativa locală și consolidarea centrelor regionale. Perfecționarea structurii administrativ-teritorială reprezintă o pârghie eficientă pentru stimularea inițiativei locale și realizarea cu succes a funcțiilor administrației publice locale. Asistența externă poate contribui considerabil la dezvoltarea Republicii Moldova și asigura un echilibru necesar în toate domeniile prioritare. Este necesar ca programele de dezvoltare să fie concentrate pe valorificarea potențialului și nevoilor specifice regiunilor, precum și pe stimularea investițiilor complementare ale sectorului privat.

Republica Moldova a declarat, până în prezent, într-o serie de documente de politici și planificare strategică, obiectivul de a atinge o stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară sporită pe termen lung și mediu. Pentru atingerea acestui obiectiv recomand implicarea reală și efectivă a autorităților publice locale în procesul decizional, prin construirea unui dialog direct, sistematic, instituționalizat și real între Guvern și APL; revii-

zuirea sistemului actual de repartizare a fondurilor publice, destinate pentru finanțarea proiectelor investiționale, prin stabilirea unor reguli clare, creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a fondurilor respective a reprezentanților APL și a societății civile, pe criterii de paritate; stimularea cooperării comunităților locale în vederea optimizării cheltuielilor și îmbunătățirii calității serviciilor prestate cetățenilor, inclusiv prin intermediul e-servicii.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bogdan I. *Tratat de management financiar bancar*, București, 2002, Editura Economica, 920 p.
2. Cornea S. Este necesară o reformă teritorial-administrativă în Republica Moldova, *Moldoscopie*, 2014, nr. 3 (LXVI). [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/-document/68328/ssoar-moldo-2014-3-cornea-Este\\_necesara\\_o\\_reforma\\_teritorial-administrativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-moldo-2014-3-cornea-Este\\_necesara\\_o\\_reforma\\_teritorial-administrativa.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/-document/68328/ssoar-moldo-2014-3-cornea-Este_necesara_o_reforma_teritorial-administrativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-moldo-2014-3-cornea-Este_necesara_o_reforma_teritorial-administrativa.pdf) (accesat la 6 ianuarie 2022, ora 18:30).
3. Legea Republicii Moldova privind finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 08.08.2014, nr. 223-230.
4. Mihail Manoli, doctor în științe economice „Bugete locale transparente pentru municipalități eficiente”. <http://viitorul.org/files/library/Bugete%20locale%20transparente%20pentru%20municipalit%C4%83%C8%9Bi%20eficiente.pdf> (accesat la 12 ianuarie 2022).
5. Munteanu V.A., *Management public local*, Tipografia Moldova, Iași, 2003, 366 p.
6. Navarro A., Koshima Y. Moldova – evaluarea managementului investițiilor publice. Fondul Monetar Internațional, Raport Tehnic, decembrie 2019. <https://www.mf.gov.-md/sites/default/files/Moldova%20rom.pdf> (accesat la 4 ianuarie 2022).
7. Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind managementul proiectelor de investiții capitale nr. 185 din 03.11.2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 31.12.2015, nr. 361-369.
8. Șaptefrați T. *Administrația publică locală și dezvoltarea durabilă*. Chișinău, 2019, Tipogr. „Garomont-Studio”, 213 p.
9. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Revision of World Urbanization Prospects*, 2018. <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/-2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>.

# ATELIERUL III. DIMENSIUNI SOCIALE, ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ



## Sesiunea 1. ASPECTE ORGANIZAȚIONALE, ECONOMICE ȘI SOCIALE ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

### A NEW PARADIGM OF FORMS OF PRIVATE INVESTMENT IN CULTURE: PARTNER ASPECT

**Serhii DRUZHYNIN,**  
*PhD student, Educational and Scientific Institute  
of Public Service and Management  
of the National University „Odessa Polytechnic”*

#### SUMMARY

*The study examines the main global trends and practices of encouraging private investment in culture. Attention was paid to various political, economic and cultural environments, including the diversity of social structures and traditions of philanthropic activities in them. Given the globalization and European integration processes, the study uses the experience of Europe and the European Union. Also, the forms of investment activity in the countries of the world are investigated. The relationship between the models of philanthropic activities and traditions and customs in the cultural environment of social systems of countries.*

*Keywords: culture, private investments, development, values, sponsorship, philanthropy, donation.*

The problem of forms of private investments in culture is topical at the present stage of cultural development in many developed countries. Scientists, politicians, state administrators, community organizations and, above all, business are paying attention to the development of these forms. This is about developing new conceptual approaches to the development of culture. The main thing is private participation in culture. According to foreign scientists, such policies and strategies must be developed consciously at every level: national, regional and municipal, as well as by cultural operations and institutions, large and small [3]. It is agreed that it is advisable to establish what potential investors and donors require (or may require), what the partnership for culture can give them. The golden rule of foundations: instead of focusing on the needs of culture, show what culture can offer to sponsors (donors, investors, etc.) [5]. Requests for private investments in culture in the EU countries were identified through a questionnaire sent to the Ministries of Culture in the EU countries, through the data available in the Collection of Cultural Policies and Trends in Europe and other secondary sources used in this research, as well as through the knowledge gained as a result of the research [3].

Modern foreign researches, reviews and publications consolidate different classifications of private investments in culture. The analysis of mechanisms that support such



investments is important for scientific research [2]. It is agreed that investments can be in the form of direct investments (including public-private partnerships), sponsorship or patronage/charity.

Direct investments in culture - investments in culture are capital investments in culture with the aim of obtaining a profit. One of the initial forms of investment was the purchase of works of art. Nowadays another important form of cultural investments is public-private partnerships (PPP), which are initiated by the government or private business and financed and managed through a partnership between the government and one or more private sector companies [3].

Sponsorship - in its most general form, sponsorship refers to support with profit when the sponsor receives something in return for their support, either directly or indirectly. When describing sponsorship, it is useful to divide two forms: associated sponsorship, which is a standard form of sponsorship, especially in the arts, in which the sponsor does not influence the content and programming, as well as deep sponsorship, in which the sponsor actually determines the form and content of cultural products [8].

In addition, researchers suggest another division of sponsorship: Commercial sponsorship, in which the company's goal is to obtain direct benefits in terms of increasing sales or image [7], as well as sponsorship as generosity, which is typical for many Nordic European countries [6].

Philanthropy and donation - donations are considered to be one-sided business operations, from which the donor does not expect direct benefit; therefore, the reasons for donation are moral and non-economic. Two forms of donation are distinguished: „pure” donations, in which the donor remains anonymous, and „public” donations, in which the donor is publicly announced and receives indirect benefits from sharing his/her name publicly. In some environments, the subcategory of „patronage” with a certain return [7]. Giving assistance through patronage does not have an indirect correlation for the patron's activity, but it adds to the reputation and honor of the gained popularity. Donations can be individual, corporate or hidden through grant-giving organizations [3].

The tax policy is considered to be the cornerstone for encouraging private investment in the cultural sector. It is understood that there is an obvious difference between tax policy and cultural policy, tax regulation has positive or negative consequences for culture. Cultural policy and fiscal policy are becoming more and more intertwined. It is often not taken into account that giving culture represents the way in which the government is willing to redistribute private money to the cultural sectors in certain countries. If taxes are high and state costs are significant, taxpayers believe that they have already fulfilled their social responsibility. Therefore, the results of existing incentives have different effects in different countries [3]. Tax incentives are rarely developed specifically for culture and art, but they are designed for a broader philanthropic category [9]. The sphere of culture is only one of them, among such areas as social affairs, health care, sports, religion, etc. Statistical data in most cases do not distinguish the cultural part in the income of sponsorship, charitable donations and capital contributions, it complicates the monitoring of private investments in culture through these mechanisms [3].

There are two main forms of tax benefits: one is based on the cost of income before the calculation of the tax obligation (exemption from tax), and the other is based on the cost of taxes (i.e. tax credit or tax benefit) [3].

It is agreed that the value of the donation of a private donor who gives 100 units to the cultural beneficiary is 100 minus the tax obligation for this amount. In case of 100% tax credit the value of the donation is equal to zero (the amount of the donation is equal to what the taxpayer will have to pay in any case). The difference of the tax credit is the „tax

credit" (the so-called tax charge). Incentives in the form of 100% tax credit or designated tax do not take private money; rather, these incentives give the taxpayer the right to reassign a portion of the tax to designated beneficiaries. As such, they are not privy to the state, because they are disinviting money from the state and other beneficiaries, and thus are accompanied by a limitation of their use. From the fiscally point of view, the tax exemption as an incentive to receive additional private money is a more liberal measure.

Other, more encompassing classifications are also being used, including the one used by the EU policy in general, which is identified in the „Encouraging private investment in the cultural sector" of 2011. A special place is given to tax benefits for the consumption of culture - those measures in which the subject of taxation is any form of cultural consumption (e.g., purchase of music, paintings, sculpture). The most common forms of such measures are the reduction of VAT for the purchase of cultural goods, tax deductions for the purchase of cultural objects and other measures, such as the transfer of works of art instead of paying tax. Reduced VAT for the purchase of cultural goods and services are the main implicit subsidies for cultural industries, especially in cases of market failures (i.e. when cultural products are subsidized, because the market is too small for efficient functioning).

The taxpayers can deduct a certain amount of their income tax, which is allocated to a specific non-profit organization. Taxpayers can take a certain amount of their income tax, which is allocated to a particular non-profit, non-proprietary organization, and in some cases to other organizations, such as churches. This move is characterized by two features: 1) taxpayers independently decide what part of their tax is paid; 2) the use of the designated funds is limited to the support of certain beneficiaries [1]. Among the EU member states, this practice is widespread in the Nordic European countries, such as Hungary, Lithuania, Poland, Slovakia, Romania, Slovenia are the most widely recognized, although the system exists in some other countries, for example in Italy.

Individual donations for cultural purposes are defined as one-sided business transactions, from which the donor does not expect direct benefit. Donations may be in cash or in kind. Donations often follow high cultural values and the proceeds are not the main motivation. However, in situations where a donor receives certain incentives to donate to culture, better results are often achieved. A number of EU member countries have taken steps to encourage individual donations. Several countries offer donations to individual donors, for example, the USA and the countries of the Anglo-Saxon tradition of cultural policy. Some of these countries (Germany, Italy and Greece) have special incentives to pay property taxes (Germany).

Corporate donations are gifts in cash or in kind made by companies and other legal entities to cultural organizations or to individual donors. Approaches to support corporate donations often take the form of tax benefits for donors. This is a well-known measure in the countries of the Anglo-Saxon tradition of cultural policy. Approaches to support corporate donations are less common than those that support individual donations [2]. Several countries allow taxpayers to transfer their property, including works of art, instead of paying different taxes, such as the property tax. Such a system acts as a system of tax credit in comparison with the system of tax exemptions and thus is more advantageous for taxpayers than for taxpayers [3].

The term is used to describe the requirements or conditions that require a private donation to be made in cash or in kind, which must correspond to a certain amount or proportion of the total amount of the donation, private donations in cash or in kind are matched by a certain quota proportionate to the value of the donation from the state or

a local community. There is a positive link between public subsidies and private investments; that is, private investors are likely to give more to the culture when they perceive the value of this investment while appreciating state support.

In many countries lottery funds for culture are an important source of private investments in culture. The use of lottery funds for culture is a fairly new way of financing, but it is gaining importance with the search for additional subsidies in the sphere of culture. Methods of collecting and redistribution of lottery funds vary from country to country. These coffers are often linked to target taxes, thus, they are designed for specific cultural purposes.

Another form of stimulating private investment in culture is the use of vouchers. In general, a voucher is a loan of a certain monetary value that can be used only for the stated purpose. In the cultural sector, vouchers are used as a method of stimulating demand for cultural products. In Europe, the voucher system is at its widest in Slovakia. Similar schemes were tested in Germany and the United States.

The purpose tax is a tax, the income of which (by law) is reserved exclusively for a certain group or use. There are cases when taxpayers will also receive additional money from the state budget. Target taxes are often encountered in the sectors of education, construction of motor roads, environmental issues and social security.

Bank schemes are often schemes that are implemented by banks or related work of banks, directing bank support to the cultural sector. Bank schemes can include lending schemes that provide a desired interest rate for cultural activities or any other instruments that support cultural activities. One good example of banking practice exists in the Netherlands where Triodos Bank has decided to consolidate its communication and corporate responsibility activities to support the cultural sector. The Triodos Cultural Foundation gives loans to cultural institutions and finances their construction and renovation of cultural institutions such as museums and theaters [10].

Systems of stimulation of private support for culture are supported by various grant-making bodies. Foundations rely on the legal categorization of non-profit organizations, which, in most cases, either provide funds and support to other organizations, or provide a source of funding for their charitable purposes [3]. For non-governmental organizations, social enterprises and aid organizations that are looking for alternatives for bilateral and multilateral donors, grants from private foundations for social enterprises in the sphere of culture are becoming more and more important and often support the order of the day-old development, at times avant-garde and innovative approaches, which are often result-oriented and have a strong visible impact [4].

Another form of private investment in culture is venture philanthropy (VP), which uses the principles of venture capital investment, such as long-term support for investments and optimization of potential, using various financial instruments, including grants, value-added complementary services [4]. Existing art and business organizations provide important services and educational activities, educational activities and links between art and business sectors.

The creation of such specialized institutions, which encourage interaction between business companies and the arts sector, increases private participation in the cultural sector. A particularly important aspect of their activity is the monitoring and reporting of corporate achievements as data on private investments in culture that are not systematically collected at the national or European levels [3].

The importance of new mechanisms that are developing on the digital arena, for example, crowdfunding and online fundraising are seen as important new tools to stimulate private investments in culture.

## REFERENCES

1. Bullain, Nilda, and RadostToftisova. „A comparative analysis of European policies and practices of NGO-government cooperation”. *Int’l J. Not-for-Profit L.* 7 (2004): 64.
2. Culture and Sustainable Development: the Key Ideas UNESCO. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/the-future-we-want-the-role-of-culture/the-key-ideas/>.
3. Culture as a driver UNESCO In practice: Culture as a driver. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development/the-future-we-want-the-role-of-culture/culture-enables-and-drives-development/in-practice-culture-as-a-driver/>.
4. Encouraging private investment in the cultural sector. Institute for International Relations. Directorate general for internal policies. European Parliament. – Brussels, 2011. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460057/IPOL-CULT\\_ET%282011%29460057\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460057/IPOL-CULT_ET%282011%29460057_EN.pdf)
5. Income-tax Act, 1961. <https://www.incometaxindia.gov.in/Pages/acts/income-tax-act.aspx>
6. Inkei, Peter. Tax incentives for private support to culture. Council of Europe, 2001.
7. Klammer, Arjo, Anna Mignosa, and Lyudmilla Petrova. „The relationship between public and private financing of culture in the EU”, 14th International Conference of ACEI the Association for Cultural Economics International, Copenhagen. 2010.
8. McGuigan, Jim. Rethinking cultural policy. McGraw-Hill Education (UK), 2004.
9. O’hagan, John W. „The state and the arts”. Books (1998).
10. Tax-Exempt Status for Your Organization. Department of the Treasury. Publication 557 (Rev. January 2018) Cat. No. 46573C. <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf>
11. Vercic, Dejan, Larissa A. Grunig, and James E. Grunig. „Global and specific principles of public relations: Evidence from Slovenia”. *International public relations: A comparative analysis* (1996): 31-65.

# СУЩНОСТЬ АКЦИОНЕРНОЙ ФОРМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

А. И. АНТОНЮК,

*аспирант, Учебно-научный институт публичной службы  
и управления Национального университета «Одесская политехника»*

В. П. МАРУЩАК,

*доктор наук, профессор,  
Учебно-научный институт публичной службы  
и управления Национального университета «Одесская политехника»*

## SUMMARY

*The shareholder management form of business is the most effective method of organizing and managing the combined capital for centuries to the present day. At the same time, there are no ideal tools, and only a deep understanding of the essence of this method of capital management can indicate how to apply it to achieve the goals of shareholders and the most effective public regulation.*

**Keywords:** *shareholder management form shareholder companies, capital, state property, dividends.*

**Постановка проблемы.** В современном экономическом пространстве акционерные общества занимают существенное место. Крупный капитал преимущественно существует в этой организационной форме, вместе с тем теоретические и практические аспекты функционирования акционерных обществ не полностью выяснены и требуют своего исследования. Поэтому изначально необходимо исследовать сущность акционерной формы хозяйствования. Это является важным, поскольку от этого зависит государственное регулирование акционерных обществ и развитие законодательного поля.

**Анализ последних достижений и публикаций.** Данная тема была частично освещена в работах Павлюка А. В. в его работе «К вопросу о понятии акционерного общества в российском праве» где им было подробно рассмотрено Акционерное общество с точки зрения права Российской Федерации, выделены проблемы институтов государственных представителей в акционерных обществах, а также внесены организационные предложения об улучшении в виде внедрения доверительных управляющих и правовые в виде внесения изменений в нормативно правовые акты [9]. Монография Е. В. Красникова и А. М. Хаматхановой «Акционерная собственность как фактор долголетия капитализма» является глубоким и обширным трудом рассматривающий историю становления акционерной формы собственности в Российской Федерации [5]. В работе Основы Экономической Теории С. Д. Дзюбик и О. С. Ривак было рассмотрено становление акционерной формы хозяйствования в Украине а также затронут вопрос сущности акционерной формы хозяйствования из позиции Экономической теории [3]. О. Ю. Клементьева в своей работе «Становление акционерных обществ как наиболее развитой формы предпринимательской деятельности и развития в Украине» было рассмотрено динамику развития акционерных обществ за период 2011-2015 годов, рассмотрено процесс



становления и выделения характеризующих признаков акционерных обществ и обозначено их роль в системе других хозяйственных объединений Украины.[6]

**Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы.** Цели выполненные исследователями в указанных выше работах и других исследований по данной отрасли науки преследуют узконаправленные цели в зависимости от специализации их авторов. Однако никем не были рассмотрены практические аспекты функционирования акционерных обществ с глобальной позиции государства которому, для эффективного регулирования данных юридических лиц, необходимо развивать и внедрять нормативно правовые акты для акционерных обществ.

**Цель.** Исследование сущности акционерной формы хозяйствования и ее развитие.

**Изложение основного материала.** Акционерная форма хозяйствования была предопределена развитием товарного производства (рыночного хозяйства). Она возникает еще до промышленной революции. Можно считать, что первичной основой ее возникновения явилась торговля, связанная с эпохой великих географических открытий. Торговля с новыми землями требовала больших капиталовложений. Одно лицо было не в состоянии вложить в заморскую торговлю таких средств. Их можно было осуществить только объединив капиталы отдельных лиц. Естественно, это были лица, для которых торговля являлась профессиональным делом, т.е., купцы. Первоначально капиталы объединялись на короткое время. Прибыль, получаемая от разовых акций торгового капитала, себя оправдывала, что вело к возникновению объединений на постоянной основе, таких как Ост-Индская и Вест-Индская компании. Все эти компании действовали под эгидой государства. Это было взаимовыгодное сотрудничество. Акционерные компании получали покровительство государства, его защиту и льготы. Государство также имело свой интерес. С одной стороны, они являлись источником поступлений в казну государства и через них осуществлялась колонизация новых земель. Поэтому в управлении подобных компаний значительную роль играло государство, а акционеры имели главным образом лишь имущественные права [8].

Акционерные общества в их классическом виде начинают формироваться с начала XIX века. Базой их развития явился Промышленный переворот и последующий переход к построению индустриального общества в странах Европы и США. Развитие рыночного производства требовало все более крупных капиталов, а накопление индивидуальных капиталов не поспевало за потребностями экономического развития. Единственным выходом из сложившегося положения было объединение капиталов. Но в акционерном обществе объединение капиталов специфическое. Если брать большие акционерные общества, то с точки зрения мелких и средних акционеров оно для них выступает подобием банка, в который вложат депозит. Акционер рассчитывает на дивиденды от своих акций. Но в отличие от банка, вложение в акционерное общество более прибыльное, но и более рискованное. Акционерный капитал – это функционирующий капитал, а потому он более привлекателен для вкладчика. В процессе функционирования капитала можно получить более высокие дивиденды, чем от вложения в банк. Кроме того, в результате функционирования капитала растет капитализация собственности общества, а значит, растет стоимость самой акции. В условиях фондовой биржи с ее спекулятивной природой второе положение не всегда соблюдается, поэтому стоимость акции определяется спросом и предложением на ценные бумаги. Но если предположить стабильность рынка, то положение будет верным. В условиях маятникового движения на рынке ценных бумаг может происходить обесценивание

капитала, либо рост фиктивного капитала. Но даже в этих условиях вложение в акции привлекательно. Эта привлекательность может безусловно являться основой для различного рода финансовых афер, в акционерное общество как в прошлом, так и в настоящем. На заре акционерных обществ такие факты были не единичными, что в определенный период тормозило развитие акционерных обществ. Примером этого является «Закон о мыльных пузырях», принятый в 1720 г. в Англии, запрещающий создание акционерных обществ [7].

Вместе с тем развитие товарного производства объективно делает все более необходимым развитие акционерной формы капитала, что ведет к их становлению. Пытаясь нивелировать отрицательные стороны акционерного общества с недопустимостью мошенничества вкладываемых средств в акционерные общества, государство вводит их в процесс регулирования, вводя разрешительный порядок их образования, формируя законодательство об их функционировании. Появляются законы, регулирующие деятельность акционерных обществ: в Англии – Закон 1844 года (Роберта Пиля), во Франции – Торговый Кодекс 1807 г., в Германии – Торговое уложение, в России – Царский Манифест о привилегиях, дарованных купечеству от 1807 г. Постепенно акционерное общество становится основной формой крупного предприятия стран Запада.

Данная структура не остается неизменной и продолжает развиваться. На стороне работника продолжаются изменения в связи с ростом органического строения капитала, т.е., средства производства становятся все более сложными, требуя повышения квалификации рабочей силы. Если первоначально работник выступал как ее составляющая или обслуживающая часть, то качественный рост средств производства требует работника, который выступал бы по отношению к ним как управляющая сила. Происходят изменения и в связке собственник – управление. Собственник средств производства к осуществлению общего управления производством привлекает к себе заместителей, осуществляющих общее управление по определенным видам деятельности и созданию специализированных управляющих структур. Сам собственник выступает как достаточно крупный владелец имущества, самостоятельно владеющий, пользующийся и распоряжающийся им.

Но развивающееся рыночное хозяйство все более выводит на первый план конкуренцию, т.е., к столкновению интересов собственников средств производства. Возникает дилемма: борьба до полного истощения ресурсов или консенсус сторон. У второго направления больше перспективы, т.к. объединение капиталов обеспечивает не только выживаемость, но и открывает новые перспективы на рынке. Такое объединение превращается в корпорацию заинтересованных лиц. И здесь происходят изменения на уровне собственника, т.к., средства производства принадлежат нескольким совладельцам и важно правильно решить вопрос их взаимоотношений между собой. В зависимости от этих отношений возникают различные виды корпоративных обществ. Если взаимоотношения собственников строятся на основе обладания ценными бумагами, то возникает организационно-правовая форма в виде акционерного общества.

Укрупнение собственности ведет собственников к новому состоянию. Они еще более отдаляются в управлении своим капиталом, определяя генеральную линию управления обществом, передавая общее управление хозяйственной деятельностью наемному органу, которое обычно называется правление. В данном случае складывается двухзвенная система управления собственностью: совет учредителей (собственников) и правление (исполнительный орган управления собственностью). Таким образом собственность и управление превращаются в самостоятель-

ные обособленные структуры, которые тесно взаимосвязаны между собой. Этот процесс еще более усиливается если собственников средств достаточно большое количество. Но в таком случае связь учредителей и исполнительного органа ослабляется, и у исполнительного органа появляется возможность в значительной мере осуществлять управление использованием и распоряжением имущества собственника. В таком случае правление становится псевдособственником, который может направлять деятельность акционерного общества на удовлетворение собственных интересов (получение бонусов, бесплатная эксплуатация имущества общества в своих целях, «откаты» при заключении сделок и прочее). В таких случаях в определенной степени положение исправляет представительная система управления обществом: общее собрание учредителей (акционеров) – наблюдательный совет (совет директоров) – правление (исполнительный орган). Задачей наблюдательного совета является сокращение разрыва между собственником и управлением акционерным обществом. В данном случае он защищает собственность акционеров, контролирует эффективность управления хозяйственной деятельностью. В акционерных обществах с наличием большого количества акционеров роль наблюдательного совета значительно увеличивается, поскольку он является ключевой фигурой защиты собственности.

Исходя из этого, можно заключить, что акционерное общество как продукт развития рыночного хозяйства отделяет собственника от управления хозяйственной деятельностью общества. Это качественно новое состояние для рыночной экономики. Здесь личный интерес и собственность разъединены. Если всегда считалось, что стимулом рыночного хозяйства являлась личная заинтересованность собственника в функционировании собственности через его непосредственное участие путем управления принадлежащего ему имущества, то в современных условиях этот краеугольный камень рынка перестает работать. Возникает превращенная форма единения личного интереса собственника в извлечении дохода от его имущества в виде акции. В данном процессе собственник отходит от управления своей собственностью. Управление обособляется в отдельный элемент функционирования собственности капитала. В свою очередь – это говорит о трансформации рыночной экономики и необходимости новых подходов к ее регулированию, основываясь на современных тенденциях развития хозяйственной деятельности и процесса производства.

Фактор управления недооценивается в теориях рыночной экономики и не воспринимается как его составная часть. Все больше спускается на экономические законы, закономерности, взаимосвязи. Никто не отрицает, что в первооснове лежат экономические законы, но в условиях современного рыночного хозяйства функционируют превращенные формы экономических закономерностей, составным элементом которых является управление. Экономическая ткань в своем развитии становится все более сложной и зависит от многих факторов, которые ранее считались несущественными или малозначительными.

Иллюстрацией развития товарных форм развития товарного производства является акционерное общество. Развитое производство привело к тому, что собственность и государство не могли существовать совместно в лице одного собственника, что препятствовало расширенному воспроизводству и вело их к обособлению друг от друга, с одной стороны, и взаимосвязи на уровне системы, с другой стороны, обеспечивая дальнейшее развитие экономики.

В то же время вопрос о взаимосвязи собственности и управления в акционерном обществе в значительной степени открыт. Эта взаимосвязь носит объективный ха-

рактер, но не саморегулируемый. Потому возникает масса вопросов, связанных с сочетанием управления и собственности, влияния государства на эти отношения, тех последствий, которые связаны с их взаимодействием, а также определением тех тенденций, которые связаны с акционерными обществами, эффективностью их функционирования и развития.

Отрыв собственника от собственности существенно меняет содержание собственности. В условиях акционерного общества собственник лишен возможности в классической форме осуществлять правомочия владения, пользования и распоряжения. Собственник, владеющий акцией в акционерном обществе не может единолично осуществить владение, т.к., существуют другие собственники. Он не может пользоваться имуществом акционерного общества, поскольку оторван от своей собственности. Не может он и распоряжаться имуществом общества, т.к., у него нет механизмов реализации права распоряжения. Собственник-акционер эти права может осуществить только в отношении ценной бумаги – акции. Но акция – это отражение собственности, но не сама собственность. «Акция как ценная бумага является специфическим видом имущества, и может принадлежать на праве собственности, хотя собственник (владелец) этой ценной бумаги не имеет права собственности на имущество общества» [1].

Отсечение владельца акций от его собственности вносит изменения во взаимоотношения между акционером и его собственностью. Так физически он не может получить свою долю реальным имуществом, поскольку его акция дает возможность денежного возмещения путем ее купли-продажи. С акционера снимается также ответственность за деятельность акционерного общества, поскольку он не в состоянии управлять имуществом общества, а следовательно, последствия принимаемых управленческих решений для него не ясны. При положительных результатах акционер получит свой доход либо может потерять свою собственность через обесценение акции. В данном случае это – предпринимательский риск собственника. И все же в современных условиях риск более оправдан, чем полное владение предприятием в виде предпринимателя-аутсайдера. Во втором случае неправильное управление приведет к гибели всей собственности. А размещение собственности в разных акционерных обществах повышает вероятность стабильности капитала в целом. Поскольку проигрыш в одном месте может компенсироваться доходами из другого источника, это создает баланс стабильности. Поэтому для современного мира характерна диверсификация капитала.

Исходя из этого, возникает вопрос, что представляет собой собственность акционерного общества. Согласно ст. 16 Закона Украины «Об акционерных обществах», собственный капитал общества – это разница между совокупной стоимостью активов общества и стоимостью его обязательств перед другими лицами [11]. Исходя из этого, другими лицами являются, в первую очередь, акционеры. Поэтому акционерное общество является собственником всего имущества за исключением собственности акций, принадлежащих акционерам. Поэтому собственность акционерного общества – это не совокупная собственность индивидуальных лиц, а отдельный вид собственности, отличный от частной. Есть все основания говорить о корпоративной собственности, наряду с государственной и коммунальной собственностью.

Теории корпоративной собственности в научной литературе не разработано, а в законодательстве она отражена ограниченно, исходя из практической деятельности таких обществ. Первое, что можно отметить, что корпоративная собственность – это вид собственности, который возникает на основе частной собственности.



Любая собственность не возникает сама из себя. Государственная собственность может возникнуть из национализации, конфискации, реквизиции, расширенного воспроизводства, налогов и прочее. Коммунальная собственность возникает из передачи государством части своего имущества, передачи собственности членам коммунального образования, трансфертов, сделок, расширенного воспроизводства, концентрации капитала и прочее. Частная собственность возникает из первоначального накопления капитала, эксплуатации наемного труда, концентрации капитала и прочее. Корпоративная собственность также имеет свои источники образования: собственность физических лиц, а в последствии – расширенное воспроизводство, эксплуатация рабочей силы, сделки и прочее. Таким образом, корпоративная собственность имеет такой же механизм образования собственности, как и другие виды собственности.

Собственником корпоративной собственности является единое лицо – организация, обладающая правом юридического лица. И в этом отношении оно практически не отличается от государства или коммунального образования, поскольку последние тоже являются организациями. Так же, как и они, корпорация (организация) осуществляет все правомочия собственности: владение, пользование и распоряжение. Так акционерное общество является полноправным владельческим собственником и третьи лица не вправе посягать на его собственность. Акционерное общество вправе пользоваться своей собственностью по своему усмотрению в пределах закона и уставных документов. Главное в пользовании корпоративной собственностью – это право осуществлять хозяйственную деятельность. Корпорация может осуществлять и другие виды деятельности. Исторически корпоративная (акционерная) форма капитала возникла из потребности рыночного хозяйства в своем развитии, т.е., необходимости осуществлять расширенное воспроизводство. Корпорация вправе осуществлять распоряжение своей собственностью самостоятельно, без вмешательства третьих лиц, так же, как это делает государство, коммунальное образование, частное лицо. [4]

Корпоративный собственник вправе осуществлять управление своей собственностью. Это необъемлемое право любого собственника. Существует три вида управления собственностью: управление на праве собственности, право оперативного управления и право хозяйственного ведения. В Хозяйственном Кодексе право оперативного управления и хозяйственного ведения применяется для государственной и коммунальной собственности (ст. 74, 76, 78). Законодательно право оперативного управления и хозяйственного ведения закреплено в Хозяйственном Кодексе (ст. 136, 137)[10]. В научной литературе они рассматриваются как «урезанные» правомочия владения, пользования и распределения либо как права, ограниченные в основном, владением и пользование [7]. К другим видам собственности они не применяются. В таком случае логично заключить, что корпоративная собственность управляется на праве собственности. В то же время данные категории возможны в использовании корпоративной собственности, в частности, в акционерных обществах.

Акционерные общества вправе создавать дочерние предприятия. Дочерние предприятия – это юридическое лицо, которое создано другим юридическим лицом, которое находится под его контролем и зависимостью [2]. Ст. 126 ХК определяет связь между корпоративной хозяйствующей организацией и дочерним предприятием как контрольно-подчиненную за счет преимущественного участия контролирующего предприятия в уставном фонде, или общем собрании, или других органах управления, путем владения контрольного пакета акций [10]. Но дан-



ная система не устанавливает на праве какого вида собственности функционирует дочернее предприятие. В данном случае мы предлагаем суррогат собственности и управления, где административная доминанта является определяющей. Вполне понятна забота законодателя, чтобы дочерние предприятия не прикрывали сомнительные и рискованные риски материнской компании. Но возможно использовать другие схемы, через которые корпоративные образования могут осуществлять такие сделки. Например, учредители акционерного общества могут образовать несколько предприятий, посредством которых будут осуществляться сомнительные сделки. Цель состоит в том, чтобы сделать дочерние предприятия акционерных обществ равноправными участниками рыночного производства. В данном случае применение к корпоративной собственности права административного управления и права хозяйственного управления является целесообразным. Акционерное общество, создавая дочерние предприятия на праве оперативного управления и на праве хозяйственного ведения, будет по-разному нести ответственность за них и управлять ими и создаст отношения характерные для рыночного хозяйства.

Признаком права корпоративной собственности является право входить в обязательственно-правовые отношения, как это характерно для всех видов собственности. Обязательство в общем виде представляет собой отношения участников экономического оборота. Осуществлять хозяйственные отношения обязательственного характера может лицо, которое обладает собственными имущественно-правовыми правами т.е., собственностью [11].

Все обязательственно-правовые отношения в целом различаются на четыре группы: обязательства по передаче имущества, обязательства по оказанию услуг, обязательства по выполнению работ и обязательства по передаче денег. Акционерное общество, как форма корпоративной собственности в полной мере осуществляет все виды указанных обязательств, что в первую очередь отражается в его уставных документах. Обязательственно-правовые отношения могут возникать только на праве собственности, либо в правовых рамках оперативного управления и хозяйственного ведения. Поскольку ранее выяснено, что акционерное общество по закону не функционирует на праве оперативного управления и праве хозяйственного ведения, то источником обязательственно-правовых отношений является корпоративная собственность.

Акционерное общество подтверждает корпоративную собственность как вид и через институт собственности и защиты имущественных прав. Акционерное общество, обладающее полным объемом правосубъектности несет имущественную ответственность за свою хозяйственную деятельность как договорного, так и внедоговорного характера. Имущественная ответственность акционерного общества возникает в полном объеме собственности, которая принадлежит ему согласно Закона Украины «Об акционерных обществах» плюс капитал акционеров. Последние в случае ответственности акционерного общества перед третьим лицом не вправе предъявлять имущественных претензий, поскольку они доверили акционерному обществу свой капитал на условиях получения дивиденда. Поэтому это сделка между акционерным обществом и акционером по поводу передачи денег, на условиях предпринимательского риска.

Акционерное общество, как корпоративный собственник вправе защищать свою собственность и права на нее в судебном и внесудебном порядке. Он вправе пользоваться защитой в исковом порядке, защищая свою собственность предъявлением виндикационного и негаторного исков, а своих обязательств – через обязательственно-правовые иски. Все это еще раз подтверждает наличие корпоратив-

ной собственности, а акционерного общества – как классической ее формы.

**Выводы и предложения.** Развитие акционерной формы хозяйствования обусловило ряд изменений меняющие суть правоотношений акционеров, работников, управляющих органов и государства. Все эти части акционерных общество постоянно взаимодействуют друг с другом но наибольшее влияние остается за публичным регулированием со стороны государства через нормативно правовые акты. И как показало исследование текущие правоотношения между сторонами акционерного общества не достаточно урегулированы а в некоторых случаях и вовсе отсутствуют. Внедрение более глубокого определения прав собственности сторон касательно дочерних предприятий, усиление контроля за реализацией прав собственности акционеров является по мнению автора наиболее приоритетными и востребованными направлениями будущих исследований, результаты которых позволят эффективно реализовывать интересы сторон в акционерных предприятиях.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Великий энциклопедичний юридичний словникю К: ТоВ «Видавництво «Юридична Думка» 2007, с. 224 (992 с.).
2. Вінник О. М., Щербіна В. С., «Акціонерне право: навчальний посібник» Под ред. проф. Щербини В. С. К: Антіка.
3. Дзюбик С. Д., Рывак А. С. Основы экономической теории: Учебн. пособие, 3-е изд., перераб. и дополн. К.: Знание, 2014, 423 с.
4. Закон Украины «Об акционерных обществах» от 17.09.2008, ред. от 06.10.2021.
5. Красникова Е. В., Хаматханова А. М. Акционерная собственность как фактор долголетия капитализма: Монография. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2018, 184 с.
6. Клементьева О. Ю. «Становление акционерных обществ как наиболее развитой формы предпринимательской деятельности и их развитие в Украине»// Эффективна економка № 11, 2015, 2000, с. 24-24 (544 с.).
7. Лаптев В. В. «Акционерное право». М: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 1999 г., с. 5 (254 с.);
8. Малутова В. К. Хозяйственное право: Учебник Юрсеником Интер, 2002, с. 420-423.
9. Павлюк А. В. К вопросу о понятии акционерного общества в российском праве//Административное и муниципальное право, 2015, № 1, с. 8-18.
10. Хозяйственный кодекс Украины от 16.01.2003, ред. 06.10.2021.
11. Цивільне та сімейне право України: підруч. К: Правова єдність, 2009, с. 504 (968 с.).

# GESTIONAREA SERVICIILOR BANCARE PRIN PRISMA CREDITĂRII

*Elena BĂDĂRĂU,  
doctor în economie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică*

*Oxana GUREU,  
master în drept, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Appearing with the exchange in kind and knowing in its evolution numerous norms, the management of banking services through the prism of lending, plays an essential and significant role in the national economy of the state. The very notion of «credit» is a more muted economic meaning that refers to credit relations in many areas of social life, including bank lending.*

*Moreover, appreciating the special role of money and credit in the socio-economic development of mankind, three stages of evolution were outlined: the stage of the natural economy, in which individuals produced the goods necessary for their own existence or at most the family; the stage of the exchange economy, in which the exchange of goods is made by means of currency; respectively and the stage of the credit economy, in which goods are put into circulation against the promise to return the same value in the future. It is the last and most evolving stage of economic and financial development of humanity, where lending operations play a key role in the exchange process.*

**Keywords:** *banking services, management of banking services, bank lending, banking institutions, related interest, typology of bank loans.*

**Introducere.** Pe fundalul finalizării procesului de tranziție la economia de piață, în Republica Moldova se evidențiază un rol tot mai important al creditării bancare în dirijarea relațiilor comerciale, impunându-se perseverent ca o condiție a creșterii bunăstării populației. Dat fiind faptul că în statele înalt dezvoltate o pondere semnificativă în menținerea nivelului înalt de trai îl are creditul, se distinge ideea că la această etapă de dezvoltare a omenirii cea mai avansată formă de distribuire a bunurilor materiale îl joacă instrumentele bancare, iar în cadrul acestora rolul primordial revine creditării.

Însă ca oricare alt instrument bancar societatea trebuie să cunoască, care sunt consecințele utilizării acestuia în plan juridic, economic, social. Cunoașterea complexă a subiectului expus în prezenta teză impune analiza contractului de credit bancar sub aspect juridic suplinit de relevanțe economice în cazul elucidării unor elemente a acestuia (modul de calculare a dobânzii). Importanța subiectului de față ține nemijlocit de efectuarea unui studiu complex, prin tratarea și interpretarea normelor juridice aplicabile contractului de credit bancar, relevând influența lor practică și teoretică asupra modului de gestiune a acestuia.

**Metode aplicate.** În prezenta abordare științifico-practică obiectivele propuse au fost analizate după principiul de la general la special, relevându-se inițial noțiunile generale, de bază pentru ca ulterior să fie tratate și subiectele legate de creditarea bancară în condițiile relațiilor comerciale la nivel național. În acest sens a fost utilizată metoda logică (în coraport cu subiectul de referință aplicându-se analiza statică și dinamică, pentru

ca ulterior să fie efectuată sinteza rezultatelor obținute); metoda comparativă (aplicând regulile de comparație pe verticală și pe orizontală); metoda cantitativă și metoda sistemică. Ținem să remarcăm și faptul, că constatările expuse în prezentul articol se bazează pe un studiu detaliat al dispozițiilor legale, uzanțele bancare și practica judecătorească în special la nivel național.

**Rezultatele investigației.** În studiul întreprins am ținut să reflectăm și să identificăm soluțiile argumentate potrivit cadrului juridic a diverselor polemici teoretice, precum și soluționarea spețelor cazuistice ce se iscă în procesul aplicării practice a reglementărilor normative referitoare la contractul de credit bancar.

Cazurile date nu pot fi reglementate pe deplin de legislație, deoarece în virtutea faptului că normele juridice sunt generale și impersonale, întotdeauna ultimul cuvânt în soluționarea unui litigiu va aparține judecătorului, întrucât rolul diriguiitor al acestuia nu poate fi subminat [9].

Deoarece în circuitul civil pot exista un șir infinit de situații, normele legale nu le pot încadra în principiile generale de reglementare, din acest motiv am ținut să relatez în teză unele posibile soluții referitoare la încheierea, executarea și încetarea contractului de credit bancar, care vor putea conduce la stabilirea adecvată a modului de soluționare a litigiilor, căci acest veșnic dualism a fost extrem de bine expus de Aristotel: „Practica fără teorie este oarbă, iar teoria fără practică este moartă”, astfel încât va fi mereu nevoie de studiu teoretic asupra contractelor bancare la general și al celui de credit bancar în special. În cele ce urmează voi expune succint concluziile personale asupra subiectului analizat în prezenta lucrare”.

Însăși noțiunea de „credit” este o accepțiune mai mult de ordin economic care vizează relațiile de creditare din sfera mai multor domenii ale vieții sociale inclusiv și creditarea bancară.

Problemele asigurării stabilității sistemului bancar, de care sunt preocupați atât deponenții, cât și autoritățile statale, organismele financiare internaționale, sunt reflectate în lucrările științifice ale specialiștilor din instituțiile naționale și internaționale și abordate în diverse strategii de dezvoltare a sistemului financiar, implementate pe plan național și internațional. Autoritățile multor state acordă, în ultimii ani, o atenție deosebită cu privire la asigurarea stabilității și siguranței sectorului financiar, inclusiv al celui bancar, fapt confirmat prin numărul crescând al rapoartelor cu privire la stabilitatea financiară, publicate de către instituțiile financiare internaționale și băncile centrale ale acestor țări.

Caracteristica generală a sistemului bancar actual al Republicii Moldova reprezintă o importanță majoră pentru asigurarea continuității de intermediere a activității financiare și de prestare a serviciilor bancare. Având în vedere actualitatea acestei teme, vom urmări evoluția sistemului bancar, capacitatea lui de a acoperi eventuale pierderi și rolul pe care îl joacă în asigurarea intereselor consumatorilor de servicii bancare.

Sistemul bancar, în general, a apărut ca o necesitate a societății. Prin intermediul lui, este realizată acumularea mijloacelor bănești și distribuirea acestora sub diferite forme, sistemul bancar execută funcția de intermediar între agenții economici. Sistemul bancar este un ansamblu coerent de instituții bancare, ce funcționează într-o țară, răspunzând necesităților unei etape bancare, necesităților unei etape de dezvoltare social-economică.

Sectorul bancar al Republicii Moldovei se află într-o fază de redresare după criză din 2014 și se caracterizează prin probleme sistemice grave: transparența insuficientă a acționarilor și a beneficiarilor efectivi, proceduri vagi de creditare, gestionare deficitară, proceduri de audit intern și audituri necorespunzătoare etc.

Astăzi, principala provocare pentru sistemul bancar intern este de a se conforma noilor standarde Basel. Pentru a le pune în aplicare, Banca Națională a Moldovei (BNM) a

elaborat o lege bancară - Legea cu privire la activitatea băncii - și o listă a actelor normative secundare care pune în aplicare Legea. Noile reglementări bancare reprezintă o reformă întreprinsă de Republica Moldova prin încheierea Acordului de asociere cu Uniunea Europeană în 2014. Basel III este o revizuire fundamentală a cadrului de reglementare și supraveghere al industriei bancare, având ca obiectiv consolidarea stabilității sistemului financiar, prin aplicarea standardelor necesare pentru îmbunătățirea capacității sale de a absorbi șocurile economice și financiare și pentru a reduce riscul de contaminare de la sectorul financiar la economia reală.

În conformitate cu legislația bancară, Banca Națională a Moldovei a creat mecanismul de supraveghere și reglementare bancară prin stabilirea unei serii de cerințe specifice stipulate în actele normative ale BNM, pe care băncile sunt obligate să le respecte.

Aceste cerințe sunt îmbunătățite continuu pentru a asigura conformitatea cu prevederile legislației, cu principiile internaționale acceptate și cu cele mai bune practici mondiale, în special cu recomandările Comitetului de la Basel privind supravegherea bancară și directivele Uniunii Europene.

Funcția de supraveghere bancară este menită să asigure buna funcționare a sistemului financiar al Republicii Moldova pe baza unui sector bancar puternic și competitiv orientat spre relațiile de piață și prevenirea riscurilor. Astfel, potrivit competențelor și drepturilor instituite de legislație, Banca Națională a Moldovei efectuează inspecția băncilor atât la distanță, cât și la fața locului.

Scopul controalelor la distanță este de a monitoriza și analiza situația financiară a băncilor în perioada dintre controalele la fața locului pentru a identifica riscurile precoci și posibilele probleme în activitatea băncii și pentru a adopta rapid măsurile necesare. Monitorizarea băncilor comerciale licențiate se efectuează: pe baza rapoartelor prezentate de bănci în conformitate cu cerințele BNM referitoare la situațiile financiare FINREP și rapoartele prudențiale, pe baza informațiilor obținute în urma auditurilor complexe și tematice, precum și pe baza informațiilor de audit extern.

Sectorul bancar în Republica Moldova este format din două nivele: Banca Națională a Moldovei și băncile comerciale. Activitatea Băncii Naționale, ca organ de reglementare și supraveghere a activității băncilor, este bazată pe Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, care stabilește competența, obiectivul principal, atribuțiile de bază ale Băncii Naționale și relațiile acesteia cu instituțiile financiare. Legea instituțiilor financiare este legea de bază care reglementează activitatea instituțiilor financiare, inclusiv activitatea băncilor.

Creditul bancar reprezintă o varietate a operațiunilor de credit specific activităților bancare, care poate fi realizat printr-o multitudine de instrumente juridice care îmbracă forma diferitor operațiuni separate cum ar fi emiterea de cauțiuni și garanții bancare, scontarea documentelor de plată, subscrierea și plasarea titlurilor de valoare, cât și prin mijlocirea contractelor de factoring, leasing financiar și credit bancar [3].

Deci contractul de credit bancar reprezintă unul din instrumentele juridice legale de bază, prin intermediul căruia băncile pot desfășura activitatea aducătoare de profit. Contractul de credit bancar reprezintă o varietate a contractului de împrumut, cu care se află într-o relație de gen - specie. Aceasta ar fi și motivarea juridică de aplicare a dispozițiilor contractului de împrumut contractului de credit bancar, dacă nu s-ar contraveni normelor aplicabile contractului de credit sau esenței ultimului [4].

Reieșind din faptul că anterior reglementării în codul civil nou a contractului de credit bancar, acesta presupunea o construcție juridică complexă și anume o promisiune de acordare a creditului și un contract de împrumut propriu zis, conchidem că necesitatea atribuirii de către legiuitor din start contractului de credit bancar a unui caracter consensual este pe deplin justificată.



Făcând o analiză detaliată a caracterelor juridice ale contractului de credit bancar, constatăm faptul că acesta la rândul său se deosebește de contractul de împrumut prin: conținutul său subiectiv – de partea creditorului apare în exclusivitate banca, caracterul consensual, caracterul sinalagmatic, caracterul exclusiv oneros și calitatea obiectului contractului, acesta constituind doar mijloacele bănești.

O importanță deosebită la calificarea juridică corectă de către practicieni a contractului de credit bancar ar trebui să se acorde conținutului său subiectiv. Din analiza respectivă, constatăm că de partea creditorului întotdeauna apare banca sau orice instituție financiară. De asemenea precizăm și faptul, că pentru a desfășura activitatea de creditare bancară, va fi necesară autorizarea din partea Băncii Naționale a Moldovei pentru toate instituțiile bancare, indiferent de statutul lor.

Prețul contractului este constituit din două elemente: dobânda și comisionul. Dobânda reprezintă elementul contractului justificat atât din punct de vedere economic, de altfel banca reprezintă o societate comercială cu scop lucrativ, principalul obiectiv a activității sale fiind de a obține profit, cât și justificat din punct de vedere juridic, ori atât din definiția legală a contractului de credit bancar, cât și din esența sa rezultă că este un contract cu titlu oneros, gratuitatea în cazul contractului dat fiind exclusă [3].

**Concluzii.** Vorbind despre posibilitatea contractuală și legală de modificare a dobânzii, conchidem faptul că acest lucru este lăsat la voiața părților. Ca excepție o asemenea posibilitatea îi este pusă prin lege la dispoziția creditorului, caz în care acesta va fi obligat să țină cont de limitele legale privind temeiurile și termenele de modificare, în caz contrar modificarea nefiind valabilă. Comisionul apare ca element al contractului doar în cazul în care părțile convin asupra lui. La stabilirea lui se va ține cont de justificarea sa contractuală, evitându-se ratele excesive.

Garanțiile aferente contractului sunt un accesoriu, care însoțesc obligația principală, doar în cazul în care părțile solicită acest lucru și care se constituie în favoarea creditorului. Sunt menite de a asigura în caz de neexecutare, executare necorespunzătoare, acoperirea pierderilor suferite de către creditor.

Din momentul încheierii contractului de credit bancar, părțile își asumă drepturi și obligații reciproce, obligația principală a băncii în calitate de creditor este de a acorda suma creditului debitorului. Dreptul debitorului de a cere executarea obligației date de la creditor este garantat prin caracterul consensual al contractului de credit bancar, în caz de neexecutare, debitorul fiind în drept de a solicita încasarea unor penalități de întârziere, dacă asemenea sunt prevăzute în contract sau la plată unor eventuale prejudicii aduse. Dreptul de a refuza acordarea sumei creditului de către bancă este justificat doar prin prisma prevederilor legale și în special în cazurile în care au apărut circumstanțe care indică la incapacitatea de plată viitoare a debitorului de a rambursa creditul, se încalcă obligația de acordare a garanțiilor contractuale sau în cazul când debitorul nu îndeplinește condițiile contractuale referitor la tranșele precedente. Dreptul la refuzul acordării creditului nu poate fi limitat prin contract. Orice refuz nejustificat din partea băncii trebuie privit ca neconform legii.

Creditul se consideră pus la dispoziția debitorului nu doar în cazul transferului de mijloace bănești nemijlocit la contul debitorului deschis la banca creditoare, sau acordarea sumei în numerar, dar și în cazul transferului la un alt cont bancar la indicația debitorului, fie că e deservit sau nu de către banca creditoare, fie că-i aparține sau nu debitorului.

Obligația debitorului de rambursare a creditului și a dobânzilor aferente sunt pasibile de executare indiferent de existența sau lipsa mijloacelor financiare la debitor. Banii în acest caz reprezintă singurul mijloc de stingere a obligației.

Orice acțiune a băncii prin care ultima va lua fără acordul debitorului în contul stingerii

obligăției de la contul ultimului mijloacele financiare necesare reprezintă o acțiune ce depășește limitele contractului de credit bancar, încălcându-se în asemenea mod dreptul de proprietate al debitorului. Asemenea acțiune va fi calificată ca o îmbogățire fără justă cauză a băncii, ultima fiind obligată de a răspunde pentru îmbogățirea fără just temei.

Răspunderea debitorului pentru neexecutarea obligațiilor ce decurg din contract va surveni cu aplicarea măsurilor corespunzătoare în ordinea următoare: în primul rând se va pretinde la plata unor penalități de întârziere cuantumul cărora va fi stabilit prin contract sau lege; în cazul lipsei prevederii cu privire la penalități, se va pretinde la o dobândă majorată, care va avea drept bază de calcul suma de bază a creditului plus sumele dobânzilor restante.

În ultimă instanță, în caz de reziliere a contractului pentru aflarea în întârziere a debitorului, creditorul va putea solicita încasarea dobânzilor pentru credit până la data rezilierii contractului, pentru perioada de după reziliere, creditorul va avea dreptul la o dobândă echivalentă cu rata legală a dobânzii.

Din cele expuse în mod anterior putem afirma doar, că importanța contractului de credit bancar este destul de actuală în contextul aspirațiilor statului nostru la instituirea unei economii de piață durabile, iar prin prezenta abordare științifică am încercat să identificăm soluția justă la șirul de întrebări de ordin teoretico-aplicativ, parțial și practico-aplicativ care apar în procesul încheierii, executării și încetării contractului de credit bancar ca proces integru al gestionării serviciilor bancare în Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Andronache Virgil, Banca și operațiunile comerciale: spețe și soluții practice în raporturile dintre bancă și client, Editura Universitară, București, 2006.
2. Andronache Virgil, Ion Bunesu, Considerații pe marginea informației bancare, Revista de drept Comercial nr. 10, București: 2004.
3. Burac Victor, Drept bancar, Firma editorial- poligrafică „Tipografia centrală”, Chișinău, 2001.
4. Codul civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002, republicat în MO nr, 66-75 din 01.03.2019.
5. Cornelia Grigoriță, Activitate bancară, Editura Cartier, Chișinău, 2005.
6. Hotărârea BNM nr. 56 din 05.03.2015 cu privire la modificarea și completarea Regulamentului cu privire la transferul de credit, aprobat prin Hotărârea Consiliului de Administrație al BNM nr. 157 din 1 august 2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 94,97 din 17.04.2015.
7. Hotărârea BNM nr. 81 din 27.03.2020 cu privire la unele măsuri privind clasificarea de către bănci a creditelor acordate persoanelor juridice În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-100 din 02.04.2020.
8. Hotărârea BNM nr. 69 din 17.03.2020 cu privire la unele măsuri privind clasificarea de către bănci a creditelor acordate persoanelor juridice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.87-93 din 20.03.2020.
9. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la practica soluționării unor litigii ce rezultă din relațiile de credit bancar nr. 5 din 04.02.2005, publicată în Buletinul Curții Supreme de Justiție, nr. 9, 2005.

# DEVELOPMENT OF TRANSPORT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN DURING THE YEARS OF INDEPENDENCE

**B. R. AZMAGANBETOVA,**

*Master's student, Academy of Public Administration under  
the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan*

**A. M. YESSIRKEPOVA,**

*Doctor of Economics, Professor, Branch of the  
Academy of Public Administration under the President  
of the Republic of Kazakhstan in Shymkent, Republic of Kazakhstan*

## SUMMARY

*Over the 30th anniversary of Independence, Kazakhstan has achieved impressive success in the field of transport: Kazakhstan has become a country with a developed transit potential and a regional logistics hub. In just the last 15 years, about \$35 billion has been invested in the development of the transport industry. As a result, more than 2,7 thousand km of railways were built, 13 thousand km of highways were reconstructed, port capacities to the Caspian Sea were increased to 27 million tons, reconstruction was carried out at 18 airports (runways). The article presents the achievements of Kazakhstan in the field of transport over the years of Independence. In addition, the measures that need to be taken in the future are given.*

**Keywords:** *Republic of Kazakhstan, transport, infrastructure, logistics hub, transit.*

Efficient development of transport infrastructure is one of the most important areas of the economy. The main achievement of the transport industry since the country gained independence: Kazakhstan has become a country with a developed transit potential and a regional logistics hub. Kazakhstan today is transport independent, has a developed infrastructure, the regions are connected to the capital by direct air, rail and road routes, a favorable competitive environment has been created for the provision of transport services. All this gives a serious impetus to the development of the country's economy. Over the past 15 years alone, about \$35 billion has been invested in the transport industry of Kazakhstan.

At the time of Independence in 1991, the length of public roads was 83 thousand km, (the republican network – 20 thousand km, the local network - 63 thousand km).

To date, the length of the network of public roads in the Republic of Kazakhstan is 96 thousand km, of which 25 thousand km are of republican significance, 71 thousand km are of local significance. Over the years of Independence, more than 13 thousand km of highways of republican significance have been built and reconstructed.

To ensure the further development of transport infrastructure in general, and highways in particular, the State Program of Infrastructure Development „Nurly Zhol” for 2015-2019 was developed and approved in 2015, which received an anti-crisis character, providing the population with jobs and stimulating domestic manufacturers of building materials.

As part of the implementation of the State Program, about 3 thousand km of roads were built and reconstructed. The reconstruction of the Western Europe- Western China

international corridor, the Nur-Sultan-Temirtau, Almaty-Taldykorgan, Kokshetau-Petropavlovsk, Beineu-Aktau highways, as well as a number of other road sections has been completed.

By 2025, it is planned to bring the entire republican network into a regulatory state and provide modern roadside service facilities that meet international requirements [1].

Another significant result of 30 years of work in the conditions of independence: 43 bilateral intergovernmental agreements have been concluded in the field of international road transport.

Today, 31% of domestic carriers operate in the international market of motor transport services, including 7,600 specialize in transportation to foreign countries.

A unified transport document management system has been put into trial operation, which simplifies transportation procedures for drivers, eliminates the need to issue waybills and other transport documents on paper, allows them to be issued from anywhere in the world, ensures the safety of documents and eliminates the possibility of forgery.

Further work on the development of the road transport industry will continue in the direction of improving the quality of passenger transportation and increasing the efficiency of domestic carriers in the international transport services market. There is a systematic growth of indicators [2].

Railways are of strategic importance for Kazakhstan. The special geography of the country, the vast territory without access to the world ocean, huge reserves of raw materials indicate the extreme importance of this type of transport for the economy of the state. The railway connections built during the years of independence have allowed to optimize the railway network, the distances and time of cargo transportation have been reduced, thereby the transport costs of shippers and passengers have significantly decreased. In 1998, 187 kilometers of the first railway of independent Kazakhstan were laid between Aksu and Degelen stations.

In 2005, the construction of the second highway of strategic importance Khromtau – Altynsarino was completed, in the period from 2009 to 2015, Kazakhstan built the railway lines Uzen - the state border with Turkmenistan and Korgas - Zhetygen, which allowed the formation of new routes in the East–West and North-South directions. Within the framework of the „Nurly Zhol” State Program, the construction of the Zhezkazgan-Beineu line, Arkalyk-Shubarkol, Almaty-Shu, the new Borzhakty-Ersai line has been implemented.

In total, about 2,7 thousand kilometers of new railways have been built in Kazakhstan over the years of independence.

New railways have created a solid infrastructure framework for our country, as well as breathed new energy into the lives of many sparsely populated areas. Having provided internal communications between the regions, work is actively progressing on the path of modernization and renewal of assets. A cluster of mechanical engineering has been created, producing modern freight cars, diesel locomotives, electric locomotives, materials of the upper structure of the track that meet all safety and environmental requirements.

These large «anchor» projects, in turn, gave impetus to the development of new domestic production of railway products (spare parts, components, components and equipment for rolling stock). Today, the railway engineering sector includes about 200 enterprises employing more than 10 thousand people.

The presence of its own production made it possible to implement a high-speed passenger transportation program. Currently, trains composed of modern, comfortable „Tulpar-Talgo” wagons run on the railway. Over the past ten years, over 1,100 wagons have been purchased. The passenger fleet gradually continues to be systematically updated. In old wagons, modern plumbing modules are installed to improve service.

Also, for the development of containerization of transportation, work is underway to organize domestic production of containers on the basis of existing industrial enterprises and to increase the fleet of fitting platforms.

The railway industry of Kazakhstan today confidently looks to the future and has become a solid infrastructure foundation for the country's economy.

With the development of the trans-Caspian route, transport links through the sea-ports of Aktau and Kuryk have been activated. Aktau seaport occupies a leading position in the formation and transshipment of cargo flows of the Caspian Sea. In 2003-2005, work was carried out on the reconstruction of the berths of the port. In 2015, the port of Aktau was expanded in the northern direction, the port's capacity increased to 21 million tons of cargo.

In order to develop container transportation, regular feeder lines have been opened between the port of Aktau, the Azerbaijani port of Baku and the Iranian port of Caspian. The port of Kuryk has received a serious impetus to development within the framework of the state program „Nurly Zhol”. In 2015-2018, a ferry complex was built here, which can handle up to 6 million tons per year. Today, the port of Kuryk has regular ferry service with the Caspian ports of Baku and Anzali.

As a result of the powerful infrastructural development, the throughput capacity of Kazakhstan's seaports has been increased to 27 million tons.

The Russian navy consists of 300 vessels, these are tankers, bulk carriers, container ships and service vessels engaged in the development of oil fields in the Kazakh sector of the Caspian Sea.

At the same time, the entry of the domestic fleet into the Caspian market occurred in 1998, when the national sea carrier «Kazmortransflot» was established. The main activity of this company is aimed at the development of the national merchant marine fleet, which contributes to the integration of Kazakhstan's water transport into the world transport system. Since 2005, the company has started operating its own oil tankers with a deadweight of 12 thousand tons.

In 2013, the Kazakh fleet was replenished with two dry cargo vessels with a carrying capacity of 5 thousand tons each. In 2014, the transportation of export cargo by own bulk carriers was started. In 2017, 2 more bulk carriers with a lifting capacity of 7 thousand tons were built.

Also, 2 Aframax tankers with a deadweight of 115 thousand tons operate in the Open Seas.

By 2025, it is planned to replenish the merchant fleet with ferries, container ships and 2 more large-tonnage tankers.

The share of citizens of Kazakhstan in the composition of ship crews has increased 3 times over the past 10 years. In 2012, the Kazakh Maritime Academy was opened at the Kazakh-British Technical University in cooperation with the leading Dutch maritime school, which trains international-class sailors.

In October 2021, the International Maritime Organization included Kazakhstan in the «White List», which means that the quality of our training system for seafarers meets international standards and the world legitimacy of their diplomas.

Kazakhstan has been an International Maritime Organization since 1994 and has joined 16 major conventions adopted under its auspices (IMO).

River navigation is carried out in the Irtysh, Ural-Caspian and Or-Balkhash basins. River transportation is completely in a competitive environment. To date, the transport fleet consists of 306 vessels. In order to ensure through navigation throughout the Kazakh part of the Irtysh River, the Shulba Shipping Gateway was put into operation in 2004. In 2005, the Ural-Caspian Canal reconstruction project was completed. As a result, the vol-



ume of cargo transportation increased from 132 thousand tons to 1,5 million tons.

By 2025, it is planned to increase the volume of river traffic to 3,8 million tons [3]. Over the years of independence, Kazakhstan has been actively working to open air links with major cities and international financial centers of the world.

At the moment, there is a regulatory framework for the implementation of regular direct air services with about 60 countries.

Before the coronavirus pandemic, Kazakhstan had flights with 26 foreign countries on 97 international routes, on which 430 flights per week were carried out.

In 2018-2019, Kazakh and foreign air carriers have opened 26 new routes.

Since 2019, the „open sky” mode has been introduced in 12 airports in Kazakhstan (Nur-Sultan, Almaty, Shymkent, Aktau, Karaganda, Ust-Kamenogorsk, Pavlodar, Kokshetau, Taraz, Petropavlovsk, Semey, Turkestan), which provides foreign airlines with the fifth degree of „freedom of air” in destinations where Kazakh carriers do not operate.

Currently, flights to domestic destinations are operated on 57 routes with a frequency of 756 flights per week, international destinations have been restored to 20 countries on 63 routes with a frequency of 249 flights per week.

Work is being systematically carried out to modernize ground infrastructure facilities, and this, in turn, makes it possible to accept all types of modern aircraft.

In total, during the years of independence, reconstruction/ construction of runways at 18 airports and reconstruction/construction of terminals at 13 airports were carried out.

In 1992, Kazakhstan joined the Chicago Convention on International Civil Aviation, thereby committing itself to the strict implementation of the standards and recommendations of the UN specialized agency of the International Civil Aviation Organization (ICAO). Within the framework of interaction with ICAO, the ICAO member States are constantly monitored through audits and validation missions in the field of flight safety.

For 30 years of independence, the safety indicator has been raised to the level of developed countries. Kazakhstan is consistently developing transit capabilities of the Trans-Caspian International Transport Corridor, which connects China, Central Asia, the South Caucasus and Europe.

The route in the direction of China-Europe-China is also being developed. By 2025, the second tracks will be built and the Dostyk-Moynty railway section will be fully electrified (cost \$ 2,2 billion). The capacity of this direction will increase by 5 times.

The existing „Kazakhstan-Turkmenistan-Iran” railway also provides great opportunities. For many countries, this is the shortest route to the Persian Gulf countries.

Annually growing volumes of cargo transportation between the countries indicate the need for the development of the Southern Corridor of the Trans-Asian Railway. The launch of the „Darbaza-Maktaral” railway line in this corridor will reduce the time of cargo transportation by 1,5 times.

The „Mazari-Sharif-Kabul-Peshawar” railway construction project is promising in this direction, opening access to the markets of South Asia with a population of 1,9 billion. human.

The port capacities of Kazakhstan and Turkmenistan have huge potential, which serve the increasing volumes of cargo transshipment from China, Central Asian countries, to the South Caucasus, Turkey and further to Europe.

Today, the seaports of Aktau and Kuryk have close relations with all the Caspian ports. In 2019, a regular container line Aktau – Baku was opened within the framework of TMTM, in 2020 a similar feeder line was created between the port of Aktau and the Iranian port of Caspian. Regular container transportation with the port of Turkmenbashi has been started.

Over the past 3 years, the volume of container traffic on Trans-Caspian routes has increased more than 13 times (2017 – 2,7 thousand TEU, 2020 – 35 thousand TEU). On the basis of the Aktau port, it is planned to create a „container hub” and attract global container operators (Cosco, Maersk, CMA CGM, etc.).

In general, in the crisis year 2020, container transit amounted to 876 thousand TEU, an increase of 32% compared to 2019 (2019: 664,5 thousand TEU\*).

The total container transit by the end of 2021 amounted to 969 thousand containers, and increased by 9,5% compared to last year (for 2020 - 876 thousand TEU) [4].

In addition, by 2025, the entire republican network will be brought into a regulatory state and provided with modern roadside service facilities that meet international requirements. It is planned to replenish the merchant fleet with ferries, container ships and 2 more large-tonnage tankers.

Construction of the Turkestan-Shymkent-Tashkent high-speed highway. Kazakhstan aims to continue to actively develop transit and transport potential and explore new routes. To this end, it is planned to invest more than \$20 billion in this area by 2025.

Taking into account the availability of alternative corridors, it is necessary to develop international transportation, including:

- to introduce an electronic document management system for cargo transportation;
- develop combined transportation;
- to develop public-private partnership.

## REFERENCES

1. The state program of infrastructure development „Nurly Zhol” for 2020-2025 // Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated July 30, 2018 No. 470.
2. Information of the Ministry of industry and infrastructural development of the Republic of Kazakhstan.
3. Information from the Website DKN World News.
4. Information of Joint Stock Company „National Company „Kazakhstan Temir Zholy”.

# ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ТАМОЖЕННОГО АУДИТА В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

Алина ХАРЧЕНКО,  
аспирант Учебно-научного института  
публичной службы и управления  
Государственного университета «Одесская политехника»

## SUMMARY

*The article considers the socio-economic content and functional purpose of customs audit. Theoretical and practical issues related to customs audit as a modern form of customs control are studied. The specifics of the introduction of customs control in the form of documentary checks are studied. The positive aspects of foreign experience in the implementation of customs procedures and domestic problems of customs post-audit are highlighted. The directions of increase of efficiency of customs post-audit in Ukraine are defined.*

**Keywords:** customs control, customs post-audit, customs policy, control.

Курс на евроинтеграцию и либерализацию внешнеэкономической деятельности, упрощение процедур трансграничной торговли со странами Европы и усиление влияния внешней торговли на экономическое развитие Украины обуславливает необходимость усовершенствования мер обеспечения защиты национальных интересов и повышения уровня таможенной безопасности государства. В этом контексте приобретает актуальность усиление контрольно-проверочной функции таможенных органов в направлении проведения таможенного постаудита как современной формы таможенного контроля.

Таможенный аудит – важный инструмент осуществления таможенного контроля в условиях упрощения таможенных процедур, предусматривающий ретроспективную проверку уже осуществленных субъектами внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) операций после факта таможенного оформления товаров путем определения их законности, полноты исполнения обязательств перед государством. В целях создания прозрачных и предполагаемых таможенных процедур на границах Украина должна достаточно эффективно провести имплементацию международных стандартов в сфере упрощения и гармонизации таможенных процедур в национальное таможенное законодательство, что приведет к росту объемов внешней торговли, экономическому увеличению доходов государства, укреплению предпринимательства.

Внедрение и функционирование таможенного постаудита осуществляется по Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) и Рамочным стандартам безопасности и упрощении международной торговли Всемирной таможенной организации (Рамочные стандарты). Именно эти международные документы определяют необходимость упрощения таможенного оформления товаров и ускорения таможенных процедур на границе путем дальнейшей углубленной проверки субъектов внешнеэкономической деятельности после таможенного оформления товаров и транспортных средств.

В Украине таможенный аудит введен Таможенным кодексом Украины от 2002

года как проверку системы учета и финансовой отчетности по операциям с товарами, транспортными средствами, перемещаемыми через таможенную границу Украины, взимание налогов и таможенных платежей. Однако реализации в полном объеме таможенный аудит не получил. Таможенный кодекс Украины 2012 продолжил внедрение таможенного аудита, но не детерминировал его понятие, лишь определил возможность применения инструментов его реализации в форме проведения документальных проверок соблюдения требований законодательства Украины по вопросам государственного таможенного дела.

Важность проведения таможенного аудита в современных условиях подтверждается принятым Планом мер Кабинета Министров Украины по реализации концептуальных направлений реформирования системы органов, реализующих государственную таможенную политику от 5 июля 2019 года № 542-р, в котором одним из направлений определено введение постаудита и повышение эффективности осуществления таможенного аудита, оцениваемого на основании фактически уплаченных налогов в государственный бюджет, результатов рассмотрения судебных дел и их дальнейших перспектив [7].

В организации проведения таможенного постаудита требуется решение целенаправленного отбора объектов таможенных проверок в интересах повышения результативности таможенного контроля. Для решения проблемы следует усиливать оперативность автоматизированного обмена финансовой информацией с таможенными администрациями иностранных государств путем заключения соглашений, внедрять научно обоснованный подход к выбору объектов, анализу источников информации в таможенной сфере.

В соответствии с законодательством и опытом стран Европейского Союза таможенный постаудит направлен на проведение:

- контроля за импортом после выпуска товаров в свободное обращение;
- контроля льготных режимов (транзит, хранение грузов на складах, переработка на таможенной территории);
- аудита происхождения товаров;
- проверки полноты и своевременности уплаты особых пошлин;
- предварительного аудита/проверки экономических операторов для предоставления права на применение льготных процедур и режимов (упрощенные процедуры транзита или декларирования).

В международных стандартах ЕС определены также основные цели и преимущества постаудита, в частности, его целями являются:

- получение гарантий заполнения таможенных деклараций в соответствии с требованиями действующего таможенного законодательства;
- проверка правомерности определения и уплаты суммы таможенных платежей;
- упрощение международного перемещения товаров;
- гарантирование правильного декларирования товаров;
- обеспечение соблюдения условий, касающихся конкретных согласований и разрешений (предварительной аутентификации транзитных документов, преференциальных сертификатов происхождения/перемещения, лицензий, квот и других упрощенных процедур) [8].

Международный опыт использования таможенного постаудита позволяет выявить положительные и отрицательные аспекты применения такой формы контроля.

Одной из стран-участниц как ВТО, так и Европейского Союза является Федеративная Республика Германия. Это крупнейший торговый партнер Украины: удельный вес Германии во внешнеторговом обороте составляет около 18 % [6]. Основным

инструментом таможенного контроля в Германии после выпуска товаров является таможенная проверка. За организацию и правовое обеспечение таможенных проверок отвечает соответствующее подразделение Главного управления №3 Министерства финансов Германии. Финансовые директораты осуществляют контроль за проведением проверок службами таможенных проверок главных таможен. Непосредственно в каждой таможне имеется подразделение D, которое занимается исключительно таможенными проверками. Проверка может производиться как в интересах участника ВЭД, так и таможенной службы. При этом часто выявляются ошибки и нарушения, приводящие к дополнительному взиманию таможенных платежей или компенсации чрезмерно уплаченных. Проверки могут быть проведены для всех лиц, участвовавших в реализации экспортных и импортных операций, к таким относятся: лица, которые должны платить ввозную и вывозную пошлину; лица, которые обязаны платить только национальные потребительские налоги (акцизы). В немецком таможенном законодательстве не установлен предельный срок проведения таможенной проверки, однако он определяется с учетом необходимых мер, то есть без указания конкретного временного периода. По результатам проведения таможенной проверки инспектор составляет отчет. Подразделение таможенной проверки таможни производит анализ отчета инспектора. Если в ходе анализа выводы об изменении оснований налогообложения подтверждаются, то производится соответствующая корректировка. Если в результате проверки принято решение о необходимости доначисления таможенных платежей, то для них не предусматривается отдельное обеспечение, имущество в этом случае не арестовывается [5].

Относительно субъектов внешней торговли таможенные органы Франции осуществляют таможенный аудит по двум направлениям:

- 1) формальный (выборочная проверка соответствия вида, номенклатуры, стоимости и происхождения товаров поданным документам, проверка обоснованности льгот и т. п.);
- 2) фундаментальный (сплошная проверка правильности оформления и наличия всех необходимых документов) [4, с. 41].

Таможенный постаудит во Франции осуществляется либо специальными аудиторско-аналитическими службами путём углубленной документальной проверки без выезда на предприятие, либо таможенными аудиторами непосредственно на предприятии. К преимуществам такой организации формы таможенного контроля после выпуска товаров в свободное обращение следует отнести:

- ускорение таможенного оформления грузов при пересечении таможенной границы;
- увеличение вероятности выявления нарушений таможенных правил или контрабанды при следующем контроле, поскольку есть возможность проверки правильности заявленного в декларации объема и назначения груза.

Но применение французской модели таможенного постаудита нуждается как в высоком уровне организации информационно-аналитического обеспечения, так и в достаточном количестве высококвалифицированных специалистов по таможенному постаудиту (во Франции их около 7 тысяч человек) [4; 9].

Таможенный постаудит Великобритании проводится выборочно к отдельным субъектам ВЭД, а также таможенным брокерам, деятельность которых является наиболее рискованной. Таможенный офицер имеет право самостоятельно определять объем проверки, ее срок и т.д. [2, с. 50].

В структуре Центрального таможенного управления Болгарии создана Дирек-



ция следующего контроля, основной миссией которой является разработка и содействие внедрению методических рекомендаций по осуществлению постаудита соблюдения требований таможенного и акцизного законодательства. Срок проведения проверки не может превышать 2 месяца (при обоснованной необходимости срок может быть продлен, но не более чем на 4 месяца). Должностные лица таможенных органов с целью получения доказательств уполномочены производить обыск и изымать документы, другие носители информации, товары, печатывать офисы, кассы, склады, торговые и другие помещения [3, с. 27].

Таможенный аудит Ирландии осуществляется в следующих формах:

- неаудиторские вмешательства: профильные интервью (опрос налогоплательщиков); направление запросов; фактический контроль за регистраторами расчетных операций;

- отраслевые обзоры; получение и исследование информации из других государственных и коммерческих организаций; посещение интернет-сайтов налогоплательщиков;

- аудиторские проверки: аудиторские выездные проверки по результатам оценки и анализа профильных рисков деятельности налогоплательщика; аудиторские выездные проверки на случайной основе посредством автоматизированной программы случайного отбора; повторные аудиторские проверки; электронные аудиторские проверки;

- специальные (уголовные) расследования [1, с. 21].

Подводя итог европейскому опыту функционирования системы таможенного постаудита, можно обобщить методику его проведения по таможенным стандартам ЕС, особенностями которой являются:

- четкий перечень лиц, деятельность которых может быть объектом проверки;

- права, обязанности сторон при проверке (субъекта ВЭД, компетенции таможенных органов);

- источники информации, используемые для проведения контрольных мероприятий (материалы внутреннего аудита, собеседований с персоналом субъекта ВЭД, учетные данные по операциям, электронные таможенные декларации и т.п.);

- методы проверки отдельных операций и в целом деятельности субъекта ВЭД (законности использования упрощенных таможенных процедур субъектом ВЭД, ненадлежащее использование льгот и т.п.);

- обобщение результатов таможенного постаудита (определена структура и содержание вывода для внешних и внутренних пользователей, порядок обжалования решений субъектом ВЭД).

Таким образом, учитывая международный опыт функционирования системы таможенного постаудита и принимая во внимание проблемы осуществления этой формы таможенного контроля в Украине, отметим, что отход от доминирования фискальной составной части таможенного регулирования, высокий уровень нормативного, методического, технического и кадрового обеспечения могут решить проблему повышения эффективности отечественного таможенного постаудита. Решение указанных проблем будет способствовать упрощению и ускорению таможенных процедур и позволит Украине снять напряжение по вопросам таможенной стоимости и других контрольных мероприятий на государственной таможенной границе; будет формировать основы для надежного применения института авторизованного экономического оператора в Украине; будет способствовать росту доходов государственного бюджета и обеспечивать баланс интересов таможни и субъектов ВЭД.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вакульчик Е. М., Единак Т. С., Книшек О. А. Использование опыта ЕС в построении системы законодательного и методического обеспечения таможенного постаудита в Украине. Вестник академии таможенной службы Украины. Серия: „Экономика”, №2(50), 2013, с. 11-23.
2. Вакульчик Е. М., Книшек О. А. Концептуальные основы деятельности таможенных органов по постаможенным проверкам субъектов ВЭД. Вестник Академии таможенной службы Украины, 2009, № 2, с. 46-54.
3. Виденов А. В., Сидлецкая Н. П. Таможенный постаудит: практика болгарских коллег. Таможня, 2010, №12 (73), с. 26-27.
4. Губина И. С. Таможенный постаудит в системе таможенного контроля: проблемы нормативно-правового регулирования. Вестник академии таможенной службы Украины, 2012, № 1, с. 38-43.
5. Шашкина А. Н. Сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта применения таможенного контроля после выпуска товаров. Вестник русской таможенной академии, 2014, № 2, с. 131-135.
6. Официальный веб-сайт Государственной службы статистики. <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. План мер по реализации концептуальных направлений реформирования системы органов, реализующих государственную налоговую и таможенную политику: распоряжением Кабинета Министров Украины: от 5 июля 2019 года, № 542 р. <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyakipitannya-realizaciyi-konceptualnih-napryamiv-reformuvannya-sistemiorganiv-shcho-realizuyut-derzhavnu-podatkovu-ta-mitnu-politiku-i050719>.
8. Customs blueprints. Pathways to better customs. Directorate General for Taxation and Customs Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 140, 2015. [http://www.taxand.com/-sites/default/files/Paper\\_on\\_EU\\_Interest\\_and\\_Royalties\\_Directive.pdf](http://www.taxand.com/-sites/default/files/Paper_on_EU_Interest_and_Royalties_Directive.pdf).

# DIMENSIUNI JURIDICE ȘI MANAGERIALE ALE FUNCȚIEI PUBLICE

**Vasile BOGHIAN,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică,  
Secretar General Comuna Gorbănești, România*

## SUMMARY

*The development of the management of the civil service and of the civil servants requires, first of all, the knowledge and the fullest possible understanding of the role and particularities of the human resources within the central and local public administration. The training, recruitment, promotion and training of public administration staff have a special significance in ensuring a qualified staff within its authorities. It is necessary to keep in mind that the efficiency of the administration depends equally on the way in which this staff is managed and, last but not least, on the management of human resources in the public administration.*

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

Tradițional, conceptul de funcție publică constituie o instituție fundamentală a dreptului administrativ, ea fiind strâns legată de noțiunea de activitate, autoritate, organ. Autoritățile publice, inclusiv cele administrative, sunt înzestrate cu atribuții necesare îndeplinirii sarcinilor ce le revin în conformitate cu care exercită competențe determinate, participând în baza capacității juridice pe care o au la raporturi juridice de autoritate în nume propriu [6, p. 121].

Dar, nu toate atribuțiile unei autorități publice implică și exercițiul puterii publice [2, p. 585], întrucât există și atribuții necesare doar asigurării bunei funcționări a instituției respective, reprezentând structuri funcționale cum ar fi secretariat, relații cu publicul, contabilitate, arhivă.

Capacitatea juridică a unei autorități publice se materializează și se concretizează în serviciul public prestat efectiv prin intermediul funcției concrete exercitate de o persoană fizică în mod individual. Altfel spus puterea publică este reglementată și organizată sub aspectul exercitării ei de lege, în scopul satisfacerii intereselor generale, formând serviciile publice.

Pornind de la definirea generală a autorității publice ca reprezentând componenta de bază structurală și forma organizatorică distinctă de constituire și manifestare a puterii publice alcătuită din una sau mai multe persoane, care este înzestrată cu capacitatea juridică de a participa în nume propriu la îndeplinirea sarcinilor revenind în mod specific puterii publice, în doctrină se arată că autoritatea administrativă reprezintă acea categorie a autorităților publice sau de Stat cu o structură stabilă și o activitate continuă, înzestrată cu capacitatea Juridică administrativă care îi permite participarea în nume propriu la îndeplinirea puterii executive în limitele competenței legal determinate.

Deși noțiunea de funcție publică a fost formulată și explicată pentru prima dată de doctrina dreptului public, în principal de către cea a dreptului administrativ, totuși schimbările fundamentale de concepție care au intervenit în managementul public din țările dezvoltate în ultimele decenii ale secolului al XX-lea ne determină să semnalăm și

să susținem dezvoltarea unui nou mod de abordare a funcției publice în teoria și practica din instituțiile publice, în general.

Prin urmare, dincolo de accepțiunea generală exprimată de dreptul administrativ și reflectată pregnant în cadrul legislativ al cărui conținut nu-l poate ignora nimeni într-un stat de drept, managementul public abordează funcția publică dintr-o perspectivă practică, cea care de altfel determină coordonatele necesare unei bune funcționări a instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționari publici cu funcții publice de conducere și de execuție și reprezentanți ai politicului. Deși între cele două abordări există o serie de deosebiri de concepție la care vom face referiri în continuare, este absolut necesar să înțelegem și să acceptăm compatibilitatea fundamentală care există între acestea.

Perspectiva managerială de abordare a funcției publice și a funcționarului public necesită o serie de precizări. Funcția publică reprezintă un factor de generalizare al unor posturi asemănătoare din punctul de vedere al ariei de cuprindere a autorității și responsabilității într-o instituție din sectorul public.

Funcțiile publice trebuie să fie ocupate doar de funcționari publici, care, potrivit cadrului legislativ specific respectă cerințele obligatorii pentru a exercita astfel de funcții. Managementul public identifică două categorii de funcții publice: de conducere și de execuție, în special în subdiviziunile organizatorice implicate în mod direct în procesele de realizare și furnizare de servicii publice, respectiv în sfera de execuție.

Deși în sectorul public din România o parte din funcțiile publice sunt ocupate de reprezentanți ai politicului, totuși această situație nu trebuie să ne conducă la perceperea acestui aspect ca pe unul normal, ci dimpotrivă. Realitatea a demonstrat că astfel de implicări sunt între principalele surse de alimentare a unor disfuncționalități majore în sistem. Prin urmare abordarea managerială a funcției publice ne obligă să realizăm o separație clară între funcția publică ocupată de funcționarul public și funcția politică.

Funcția politică poate să se manifeste în spațiul determinat de acțiunile unui partid politic. Ea definește o poziție pe care o ocupă un politician în structurile de conducere sau de execuție ale formațiunii politice din care acesta face parte, ceea ce în mod normal nu trebuie să aibă nici o legătură directă cu structura formală a unei instituții publice, care determină din punct de vedere managerial și legal conținutul și structura funcției publice și a funcționarului public ca titular al acesteia.

Deși, dacă abordăm problema prin prisma realității din țara noastră, situația de mai sus corespunde mai mult unui plan teoretic, în practică se constată în instituțiile publice o discontinuitate în exercitarea funcțiilor managementului public și adesea o instabilitate a sistemului de management din instituțiile publice, tocmai ca urmare a schimbărilor care intervin periodic în sfera politicului.

Managementul public determină statutul și structura funcției publice și a funcționarului public ca și angajat al instituției publice. Performanța unei instituții publice este direct determinată de angajații acesteia, care devin responsabili, ca manageri publici și executanți, de rezultatele obținute. Ori, pornind de la acest element fundamental, înțelegem de ce implicarea altor categorii de reprezentanți de funcții, din sfera politică, limitează exercitarea funcțiilor publice și poate determina instabilitate, discontinuitate și dificultate în stabilirea sarcinilor, competențelor și responsabilităților pentru modul în care instituțiile publice își îndeplinesc în condiții de eficiență misiunea social-administrativă pentru care au fost constituite și funcționează.

În țara noastră o parte din funcțiile publice de conducere din instituțiile publice sunt ocupate de politicieni sau reprezentanți ai acestora. O parte din ei sunt numiți în funcții publice potrivit procedurii legale, alții sunt aleși de electorat și titularizați în funcții publice de conducere, devenind manageri publici, deci cu competențe și responsabilități

corespunzătoare funcției publice pentru care au candidat sau în care au fost numiți. Deși provin din sfera politică, acești titulari de funcții publice de conducere exercită funcțiile managementului public și, prin urmare, trebuie să aibă un profil al pregătirii corespunzător unui manager public, respectiv pregătire de bază în domeniul în care se încadrează funcția publică de conducere, dar și o pregătire specială în domeniul managementului public.

Din perspectiva dreptului administrativ, funcția publică desemnează „situația juridică a persoanei fizice - investită legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit” [4, p. 628].

Rezultă din această definiție câteva trăsături ale funcției publice:

- drepturile și obligațiile în realizarea competenței nu pot fi stabilite decât pe cale unilaterală, prin norme juridice, de către organele de stat, ca și atribuțiile care definesc competența. Ca urmare, „nu suntem în prezența unui contract de muncă, care este un acord de voință al unității și persoanelor încadrate în colectivul de muncă, ci a unei instituții a dreptului public” [3, p. 177].

- aceste drepturi și obligații sunt atribuții ale funcției publice, ca și competența;

- continuitatea prin care se are în vedere “existența acestor drepturi și obligații, prin care se realizează competența unei autorități publice, atât timp cât există competența pe care funcția o realizează [1, p. 177].

- cei care sunt investiți cu realizarea funcției intră într-un complex de raporturi juridice cu organul care i-a investit;

- „funcții publice pot să îndeplinească și persoane fizice care nu sunt încadrate în muncă într-un organ de stat, în general, într-o autoritate a administrației publice, în particular. Este vorba de persoanele încadrate în muncă în organizații din sectorul privat, investite, prin autorizare, în condițiile legii, cu dreptul de a presta un serviciu public, în regim de putere publică”;

- caracterul legal al investiției.

În accepțiunea profesorului A. Negoită [5, p. 98] sintagma „funcție publică” are două accepțiuni: una mai largă și alta mai restrânsă, în funcție de natura atribuțiilor care formează conținutul funcției exercitate de angajații diferitelor organe ale administrației publice, mai exact după cum aceste atribuții presupun sau nu folosirea autorității statului.

După cum se poate constata din aceste puncte de vedere prezentate, funcția publică este abordată dintr-o perspectivă extrem de îngustă:

- Funcția publică desemnează o situație juridică a unei persoane fizice. Din punctul de vedere al managementului public o funcție publică este definită în structura organizatorică formală a unei instituții publice, desigur în concordanță cu legislația specifică, dar, corespunzător specificului activității în care titularul este implicat. Statutul pe care îl are titularul unei funcții publice implică respectarea unor drepturi și obligații cu caracter general precizate în statutul general sau în statutele speciale ale funcționarilor publici.

- Funcția publică, fiind o generalizare a mai multor posturi din instituția publică, integrează următoarele elemente: sarcini, competențe și responsabilități ale titularilor.

- Funcția publică este de cele mai multe ori asociată cu structura sistemului administrativ, ori, din perspectiva managementului public, toți titularii de funcții publice de conducere din toate domeniile sectorului public sunt funcționari publici de conducere, se supun principiilor managementului public și exercită funcțiile managementului public, fiind responsabili pentru rezultatele instituțiilor publice pe care le conduc.

Se întâmplă adesea în sectorul public din România ca manageri publici să își perceapă rolul și statutul doar prin prisma „situației lor juridice”, ceea ce nu face altceva decât



să-l transforme pe managerul public în „executant docil” al unor decizii administrative elaborate de alții, practic într-un executant, ignorându-se aproape total dimensiunea managerială, economică a activității acestui manager public. Ori realitatea demonstrează că o astfel de orientare nu este și nu va fi niciodată benefică într-un sector care se dezvoltă pentru a servi interesul public general, pentru a satisface nevoile generale și specifice și nu în principal pentru a pune în aplicare normele de drept.

Trebuie făcută o schimbare fundamentală de orientare în cadrul instituțiilor publice din România, practic trecerea de la dimensiunea strict juridică pe care a generalizat-o sistemul din România la perspectiva managerială de abordare a instituției publice determinată de valorile noului management public.

- este titulară de competențe, puteri publice, atribuții și responsabilități stabilite prin lege;
- are caracter permanent cu o funcționare continuă, în scopul satisfacerii unui interes general în mod perpetuu, fără limită de timp și fără intermitență;
- este creată prin lege, astfel încât administrația nu creează funcții publice;
- este organizată pentru a satisface interese generale, iar nu interese personale;
- are o anumită specializare și o competență determinate prin lege, prin care se urmărește satisfacerea unui interes general.

Autoritatea statului se exercită prin funcțiile publice. Toate categoriile de funcții din structura autorităților publice au la bază atributul de putere publică. În domeniul administrației, de exemplu, prin lege se determină funcțiile publice care sunt ocupate potrivit aceluiași cadru legislativ de către funcționari publici.

În accepțiunea managementului public tipul și numărul de funcții publice într-o instituție sau autoritate publică nu poate fi stabilit decât în funcție de nevoile de servicii publice așa cum acestea au fost determinate pe segmentele de piață pe care operează aceste instituții sau autorități.

Legea, după cum ne determină să înțelegem tipul acestui act normativ, este elaborată pentru o perioadă mai lungă de timp, ceea ce determină numeroase dificultăți în ceea ce privește flexibilitatea unei instituții și autorități publice. Sistemul de nevoi de servicii publice și administrative se modifică și se diversifică la intervale neregulate de timp, ori prevederile unei legi nu pot fi modificate ori de câte ori aceste schimbări sunt necesare. Suntem astfel în fața unei alte situații care poate determina disfuncționalități majore în sistemul de management public din cadrul autorității sau instituției publice, dacă funcția publică este abordată strict doar prin prisma doctrinei juridice.

Deși în sectorul public din România perspectiva managerială asupra funcției publice este limitată de accentul care se pune pe conotația juridică a acestei noțiuni, totuși realitatea din alte țări democratice dezvoltate demonstrează că îmbunătățirea capacității administrative a unei instituții sau autorități publice nu depinde cel mai mult de acuratețea aplicării cadrului legislativ, cât de profesionalismul managerial în determinarea conținutului și exercitarea funcțiilor publice de către managerii publici și funcționarii publici de execuție.

Sunt țări care se conduc după norme și principii generale, altele nu dispun nici de o constituție proprie, dar au sisteme de management public foarte bine determinate care prin activitățile desfășurate răspund foarte bine și în timp util nevoilor sociale generale și specifice. Aceasta ar trebui să reprezinte o temă de reflecție și pentru reprezentanții autorităților din sistemul nostru administrativ pentru a înțelege necesitatea orientării puternice a atenției asupra managementului public, asupra profesionalismului în exercitarea funcțiilor publice de către funcționarii publici, dar mai ales de către reprezentanții politicului.

Funcția publică, așa cum s-a arătat, este factorul de generalizare al unor posturi din instituțiile și autoritățile publice. Iar postul este alcătuit din ansamblul obiectivelor, sarcin-

nilor, competențelor și responsabilităților desemnate pentru fiecare funcționar public din cadrul fiecărei instituții și autorități publice. Ceea ce dinamizează conținutul posturilor și funcțiilor publice este tocmai sistemul de obiective determinate prin structura acestor elemente de bază ale organizării formale.

Cadrul legislativ nu are nici un fel de referire la acest element, ori, în mod normal, nici o componentă a unei subdiviziuni organizatorice dintr-un sistem nu poate exista dacă prin activitățile desfășurate nu servește realizării unui obiectiv clar determinat. Altfel spus, nu este normal să se înființeze posturi și funcții publice pentru a încărca structura formală a unui sistem, doar pentru că așa susține cadrul legislativ în vigoare, ci pentru a urmări realizarea unor obiective derivate din misiunea socială a fiecărei autorități sau instituții publice.

Pentru aceasta, în structura fiecărui post și funcție publică de conducere sau de execuție managementul public ne obligă să determinăm obiective, sarcini, competențe și responsabilități ale titularilor, prin care ei devin o parte activă a sistemului din care fac parte, care își asumă niște responsabilități clare în ceea ce privește realizarea obiectivelor și, implicit, a misiunii administrative a autorităților și a misiunii sociale a instituțiilor publice în care își desfășoară activitatea.

Abordarea funcției publice din perspectiva managementului public considerăm că trebuie să devină cât mai repede o realitate și în instituțiile publice din România. Aceasta nu înseamnă că se neglijează perspectiva dreptului administrativ de definire a funcțiilor publice. Ceea ce trebuie să se schimbe în accepțiunea noastră este modul de definire a conținutului funcțiilor publice de conducere și de execuție în documentele de formalizare și rolul titularilor ca urmare a acestor schimbări fundamentale de concepție managerială.

Managerul public nu trebuie să rămână doar un „aplicant docil” al doctrinei juridice. Dincolo de această fază, el trebuie să-și creeze o structură cu posturi și funcții publice care să susțină realizarea intereselor generale și specifice ale pieței pe care acționează potrivit misiunii sociale specifice a autorităților și instituțiilor publice. Prin urmare, în instituțiile și autoritățile publice din România trebuie să intervină o schimbare de concepție, de abordare a rolului instituției publice, în sensul orientării acesteia atât către sistem, perspectiva integrată, cât și către piața pe care autoritățile și instituțiile publice o deservesc și nu exclusiv către cadrul furnizat de doctrina juridică.

Reorientarea concepției de abordare a rolului titularilor de posturi și funcții publice de conducere și de execuție ca urmare a redefinirii conținutului funcțiilor publice reprezintă una dintre cele mai importante schimbări care trebuie să intervină în procesul reformei sectorului public din țara noastră.

De altfel, una din coordonatele fundamentale în procesul reformei sectorului public din țara noastră este redefinirea filosofiei în cadrul instituțiilor și autorităților publice, în sensul limitării la strictul necesar a doctrinei juridice și dezvoltării dimensiunii manageriale. Această din urmă latură conferă viabilitatea și flexibilitatea necesară adaptării sistemului de management din instituțiile publice la cerințele procesului reformei și susține profesionalizarea managerului public responsabil pentru finalitatea acestui proces.

Concluzionând putem spune că, crearea unei funcții publice este determinată de nevoile publice, fără a avea în vedere persoana ce o va ocupa.

Atribuțiile competența funcției publice sunt stabilite anterior prin lege sau prin actele juridice date în baza legii, în vederea satisfacerii unui interes general, și nu pentru a fi ocupată de un funcționar. Prin urmare, nu poate fi vorba de crearea unei funcții publice pentru un funcționar, ci pentru realizarea unui interes public. Când se organizează un serviciu public se stabilesc funcțiile publice într-o ordine de subordonare ierarhică, iar pentru fiecare se stabilește ansamblul de atribuții cu care este dotată.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Ionescu, R. Drept administrativ, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
2. Iorgovan, A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Ediția a IV-a. Editura C.H.BECK, 2005.
3. Iorgovan, A., Tratat de drept administrativ, Vol.2, București, Editura Nemira, 1996.
4. Iovănaș, I. Drept administrativ și elemente ale științei administrației, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
5. Negoită, A. Drept administrativ și știința administrației, București, Editura Nemira, 1993.
6. Șantai, I. Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2005.

# ОЦЕНКА СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

**Айгуль АЙТБАЕВА,**  
*магистрант Национальной школы государственной политики  
Академии государственного управления при  
Президенте Республики Казахстан*

**Рымкуль ИСМАИЛОВА,**  
*доктор экономических наук, профессор  
Национальной школы государственной политики  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан*

## SUMMARY

*The article assesses the current system of inter-budgetary relations in Kazakhstan. Problematic issues have been identified, such as the high dependence of local budgets on the republican budget - this is evidenced by the fact that more than 50% of local budget revenues are transfers from the republican budget; low self-sufficiency of regions – in Kazakhstan, only four regions are donors to the republican budget, all other regions are recipients of subventions; fiscal centralization, low motivation and incentives for local authorities to increase their own revenue base - most economic taxes go to the republican budget, local budgets receive mainly taxes from the payroll and territorial taxes (property, land, transport); donors have no incentive to increase their own income – since the higher the region's income, the greater the volume of budget withdrawals to the republican budget; the subsidized regions are growing dependent moods – since the lower the region's own income, the more budget subsidies they receive. The system of inter-budgetary relations of the Republic of Kazakhstan includes relations not only between the republican budget and the budgets of regions (cities of republican significance and the capital), but also within regions, that is, between regional and district, district and rural budgets. This article discusses the issues and provides recommendations for improving the mechanisms of budget allocation between the center and the regions through the allocation of inter-budget transfers, in particular transfers of a general nature between the republican and regional budgets, budgets of cities of republican significance and the capital.*

**Keywords:** *inter-budgetary relations, transfers, subventions, withdrawals.*

Важнейшим инструментом государственного регулирования политических, социально-экономических и экологических процессов выступает бюджетный механизм. Именно путем бюджетного перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода государство стремится достичь создания структуры общественного производства и народнохозяйственных пропорций, адекватной рыночному механизму хозяйствования. Посредством бюджетного механизма возможно воздействие государства на экономическое развитие, укрепление социальной сферы, развитие инновационных процессов, снижение уровня безработицы и увеличение занятости. По данным Министерства фи-

нансов Республики Казахстан за последние 5 лет наблюдается тенденция роста дефицита бюджета и средств. При этом уровень социально-экономического развития регионов не растет пропорционально выделяемым из центра ресурсам темпами, что свидетельствует о снижении эффективности действующего механизма распределения бюджетных средств. Так, объем средств, выделенных регионам из республиканского бюджета возрос с 2,6 трлн. тенге в 2017 году до 4,3 трлн. тенге в 2020 году, соответственно растет и дефицит республиканского бюджета с 2,6 % к ВВП в 2017 году до 3,5% в 2020 году [1].

Основной целью совершенствования системы межбюджетных отношений является обеспечение ее прозрачности и стабильности, усиление самостоятельности каждого уровня управления в распределении бюджетных ресурсов.

По существу, система межбюджетных отношений – один из главных механизмов взаимодействия между иерархическими уровнями власти. Она представляет собой совокупность принципов, методов, способов и финансовых инструментов, используемых при формировании доходов и расходов бюджетов разных уровней, посредством которых государство устанавливает бюджетные взаимосвязи, направления бюджетных потоков и распределяет централизованные ресурсы [2].

На данный момент в межбюджетных отношениях Казахстана системными проблемами являются:

- высокая зависимость местных бюджетов от республиканского бюджета (более 50% доходов местных бюджетов составляют трансферты из республиканского бюджета);
- низкая самодостаточность регионов (сегодня 4 региона являются донорами республиканского бюджета, а все остальные регионы – получатели субвенций);
- высокий уровень фискальной централизации, низкая мотивация и стимулы местных властей в повышении собственной доходной базы (в местные бюджеты поступают налоги от фонда оплаты труда и территориальные налоги (имущественный, земельный, транспортный));
- у регионов доноров нет стимулов увеличивать собственные доходы (чем выше доходы региона, тем больше объемы бюджетных изъятий);
- у дотационных регионов растут иждивенческие настроения (чем ниже собственные доходы региона, тем больше объемы бюджетных субвенций).

Решение этих проблем определило актуальность темы статьи. Следует отметить, что 11 января 2022 года Президент Республики Казахстан на Заседании Мажилиса Парламента дал поручения о необходимости кардинального и комплексного реформирования межбюджетных отношений с учетом потребностей населения, снижения межрегиональных диспропорций и общественного прогресса [3].

Регулирование межбюджетных отношений осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом. Как видно на рисунке 1 инструментами регулирования межбюджетных отношений являются:

- между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского бюджета и столицы – трансферты и бюджетные кредиты;
- между областным и районными (городов областного значения) бюджетами – трансферты, бюджетные кредиты и нормативы распределения доходов;
- между районным (города областного значения) бюджетом и бюджетом городов районного значения, сел, поселков, сельских округов – трансферты и бюджетные кредиты.



Рисунок 1 - Формы регулирования межбюджетных отношений.



Составлено авторами на основе Бюджетного Кодекса Казахстана.

Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие. В Казахстане трансферты общего характера направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, обеспечение равных фискальных возможностей предоставления гарантированных государством услуг и повышение мотивированности в развитии региональной экономики. Трансферты общего характера – это бюджетные субвенции (передаваемые из вышестоящих в нижестоящие бюджеты) и бюджетные изъятия (передаваемые из нижестоящих в вышестоящие бюджеты) [4].

Согласно нормам Бюджетного кодекса РК объемы субвенций и изъятий утверждаются законом один раз в три года и не подлежат изменению (уточнению, корректировке) в период действия закона. При определении трансфертов общего характера учитываются налоговый потенциал региона, численность потребителей государственных услуг в регионе и факторы, влияющие на расходы по предоставлению государственных услуг в зависимости от специфики того или иного региона.

На наш взгляд, необходимо повысить стимулирующую роль межбюджетных трансфертов в социально-экономическом развитии регионов, которая позволит органам местного управления увеличивать собственные доходы путем выявления скрытых резервов, создания благоприятных условий для деловой активности в регионе, развития малого и среднего бизнеса. Считаем, что назрела необходимость пересмотреть подходы и механизмы распределения средств между центром и регионами с акцентом на повышение мотивации и стремления у не самодостаточных регионов переходить в разряд самодостаточных, не ожидая, что все текущие проблемы региона решатся центром и бюджетными ресурсами из центра, на снижение иждивенческих настроений в целом.

Что касается подходов к расчетам межбюджетных трансфертов в Казахстане, имеется утвержденная методика, которая актуализируется в год, предшествующий утверждению новых трехлетних объемов субвенций и изъятий, то есть каждые три года [6].

На сегодня действуют объемы трансфертов общего характера на 2020-2022 годы, утвержденные в 2019 году. Расчет объемов трансфертов на текущий трехлетний период имеет следующие особенности:

- стимулирование местных властей в развитии МСБ, для чего в расчетах предусмотрена передача местным бюджетам поступлений корпоративного подоходного налога от МСБ (в 2020 году более 400 млрд тенге, в 2020 году более 700 млрд тенге;
- учтены особенности регионов, для чего в методологию расчета введен ряд новых коэффициентов - малокомплектность школ, площадь территории, количество жилья и другие [7].

Учитывая, что в период действия 3-х летних субвенций и изъятий Бюджетным кодексом не допускается перерасчет утвержденных объемов, то при необходимости оперативной компенсации новых возложенных расходных полномочий, из центра выделяются дополнительные бюджетные средства - целевые текущие трансферты. Предоставление целевых трансфертов на развитие нижестоящим бюджетам и их объемы взаимосвязаны с задачами выравнивания уровня обеспеченности регионов сетью приоритетных учреждений образования и здравоохранения, услугами водоснабжения, в целом уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Таким образом, за три года вводятся новые виды целевых текущих трансфертов, и при планировании следующего трехлетнего периода они включаются в базу расходов, которая является основой для расчета трансфертов общего характера. Фактически, средства, выделяемые регионам в течение 3-х лет, становятся расходами местных бюджетов. Если они постоянные, а не разового характера, то в дальнейшем они передаются регионам в виде трансфертов общего характера.

Что касается выделения целевых трансфертов, то в последние годы обсуждается вопрос о целесообразности данных мероприятий, поскольку фактически это даёт возможность центральным государственным органам при неисполнении прогнозов расходов и доходов, решить вопрос выделением дополнительных средств, что, зачастую, снижает эффективность вложения средств.

В целом методология расчета межбюджетных трансфертов достаточно прозрачна и учитывает региональные различия и специфику. Наиболее важный и позитивный момент в методологии - расчет базируется на численности получателей бюджетных услуг в разрезе половозрастных групп, то есть объемы необходимых расходов местного бюджета по отраслям рассчитываются исходя из численности благополучателей именно по каждой функциональной группе (подгруппе). К примеру, в сфере образования объемы расходов местного бюджета на обеспечение дошкольного образования рассчитываются исходя из количества детей дошкольного возраста, на обеспечение школьного образования – исходя из количества детей школьного возраста и так далее [7].

Вместе с тем, в применяемых показателях и коэффициентах действующей методологии недостаточно продуман вопрос стимулирования местных властей по повышению и стремлению к самодостаточности региона.

Выводы и рекомендации. Проанализировав вносимые изменения в методологию расчетов и в целом в бюджетное законодательство, регулирующее распределение межбюджетных трансфертов, можно сделать следующие выводы.

1) Регионам необходимо создавать условия для деловой активности и укрепления роли МСБ, как источника пополнения доходов местных бюджетов, усилить работу с налоговыми органами по сокращению недоимки по уплате налогов в местные бюджеты, по мобилизации дополнительных налоговых поступлений за счет имеющихся резервов.

2) Местным исполнительным органам рекомендуется активизировать деятельность по повышению собственных доходов и эффективности расходов, их приоритизации с целью исключения низко- или неэффективных расходов.

3) Отказаться от системы бюджетных изъятий, так как это:

- не стимулирует доноров наращивать собственные доходы (чем больше доходы, тем больше изъятия);

- создает дополнительные встречные потоки трансфертов, так как на практике регионы-доноры перечисляют в республиканский бюджет изъятия и одновременно получают целевые трансферты на реализацию конкретных проектов или на компенсацию новых расходных полномочий.

4) Необходимо в методику расчетов трансфертов общего характера ввести новый стимулирующий коэффициент, чтобы стимулировать как доноров, так и получателей субвенций увеличивать собственные доходы местных бюджетов.

В целом, предлагаемые рекомендации по реформированию межбюджетных отношений в Казахстане должны положительно повлиять на достижение оптимального соответствия уровня расходов их финансированию. Это позволит впоследствии сконцентрировать внимание на увеличении эффективности совокупных расходов бюджетной системы и повышении качества их администрирования.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Официальный сайт Министерства финансов Республики Казахстан, раздел «Деятельность-Статистические отраслевые данные». <https://www.gov.kz/memleket/entities/minfin/activities/directions?lang=ru>

2. Исахова А. С. Межбюджетные отношения в современном Казахстане // Вестник КазНУ, 2013. <https://articlekz.com/article/8677>

3. Выступление Главы государства К.К. Токаева на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан. <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kk-tokaeva-na-zasedanii-mazhilisa-parlamenta-respubliki-kazahstan-1104414>

4. Амангельдиева Ж. А. Теоретические основы и принципы организации межбюджетных отношений в республике Казахстан. <https://be5.biz/ekonomika1/r2013/4915.htm>

5. Информационно-аналитический обзор к проекту Закона Республики Казахстан «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2020-2022 годы» Нур-Султан, 2019 года. <https://senate.parlam.kz/storage/556e8daf131f499099a5d2e195eaf642.pdf>

6. Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 8 января 2015 года № 10068. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068>

7. Статья «Для расчета трансфертов общего характера введены новые коэффициенты – МНЭ». [https://forbes.kz/news/2019/09/12/newsid\\_208026/](https://forbes.kz/news/2019/09/12/newsid_208026/)

8. Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера. Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2010 года № 54. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 10 марта 2015 года № 119. [https://adilet.zan.kz/rus/docs/P100000054\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P100000054_)

# POLITICELE GUVERNAMENTALE ALE REPUBLICII MOLDOVA PRIVIND ASISTENȚA SOCIALĂ

*Denis COȚOFAN,  
doctorand, Academia de Administrare Publică,  
Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal*

## SUMMARY

*The article addresses the concept of government policy and the forms of its implementation in the Republic of Moldova. The analysis allows us to identify the specifics of social processes in the context of the relations that are established between the state and the citizen, who benefit from social assistance. As a result, the national social model has been identified, which offers a high level of social protection and covers activities vital to social cohesion, being structured by a series of legal norms.*

**Keywords:** *social assistance, government policies, social benefits, social services, beneficiaries, social worker.*

Într-o societate aflată în permanentă transformare, problemele sociale apar și se modifică cu o rapiditate înaltă, iar politicile guvernamentale privind asistența socială trebuie să se adapteze la noile cerințe și să răspundă nevoilor persoanelor aflate în dificultate.

Asistența socială este componenta non-contributivă a sistemului de protecție socială și reprezintă ansamblul de instituții și măsuri prin care statul, autoritățile publice ale administrației locale și societatea civilă asigură prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare sau permanente ale unor situații care pot genera marginalizarea sau excluderea socială a unor persoane. Obiectivul principal îl constituie protejarea persoanelor care, datorită unor motive de natură economică, fizică, psihică sau socială, nu au posibilitatea să își asigure nevoile sociale, să își dezvolte propriile capacități și competențe pentru participarea activă la viața socială.

În acest sens, statul îndeplinește o funcție de identificare și aprobare a politicilor în vederea producerii și furnizării serviciilor sociale la un nivel corespunzător, precum și a garanta un trai decent al cetățenilor.

Prin urmare, pentru a identifica care sunt acele politici aprobate și implementate de către guvernarea țării, pentru a atinge acel nivel corespunzător, urmează a fi identificată și examinată noțiunea de politici guvernamentale (publice).

Astfel, în literatura de specialitate politica publică este definită ca o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice [1, p. 9].

H.W. Helco menționează că în sensul comun, termenul „politică” se consideră de obicei că se aplică la ceva „mai mare” decât deciziile particulare, dar la ceva „mai mic” decât mișcările sociale generale. Așadar, politica, în termenii nivelului de analiză, este un concept plasat la mijloc. Un al doilea element, și anume unul esențial, este că pentru cei mai mulți autori termenul trimite la un scop de un anumit fel [5, p. 84].

Thomas Dye definește conceptul de politică publică ca – ceea ce guvernele aleg să facă sau să nu facă [4, p. 4].

Marius Profiroiu definește politica publică ca un ansamblu de măsuri luate de o auto-



ritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice [2, 17 p.].

Mariana Iațco caracterizează politicile publice ca o rețea de decizii interdependente, care se referă la alegerea obiectivelor, priorităților, mijloacelor, resurselor alocate și punerea lor în practică pentru a orienta realitatea economică și socială în direcția dorită, în vederea furnizării bunăstării colective [3, 13 p.].

Prevederile pct. 3 al Regulamentului cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 386/2020, definesc politica publică ca decizie sau deciziile coordonate ale statului, care produc schimbări sau care influențează societatea și economia, contribuind la soluționarea problemelor și la atingerea obiectivelor asumate într-un anumit domeniu de activitate a Guvernului [15].

Totodată, în literatura de specialitate nu se regăsește o delimitare dintre noțiunile de „politici guvernamentale” și „politici publice”, sintagmele fiind utilizate cu același sens.

Mai mult, potrivit pct. 2 al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 149/2021, Ministerul Muncii și Protecției Sociale este organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate [16].

În conformitate cu prevederile pct. 5 al aceluiași act normativ, Ministerul are misiunea de a analiza situația și problemele din domeniile de activitate gestionate, de a elabora politici publice eficiente în domeniile prevăzute la punctul 6, de a monitoriza calitatea politicilor și actelor normative și de a propune intervenții justificate ale statului care urmează să ofere soluții eficiente în domeniile de competență, asigurând cel mai bun raport dintre rezultatele scontate și costurile preconizate.

Este evident că politicile guvernamentale sunt generate de legea de bază a Republicii Moldova. Astfel, potrivit prevederilor art. 47 alin. (1) al Constituției Republicii Moldova, statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare [6].

Prin urmare, întru stabilirea unor politici guvernamentale de asistență socială clare și previzibile în Republica Moldova și a transpune prevederile Constituției Republicii Moldova, legiuitorul a adoptat Legea Nr. 547/2003 asistenței sociale, potrivit căreia politica de asistență socială se realizează consecvent și cu prioritate în favoarea persoanelor și familiilor în dificultate sau susceptibile de a deveni social-dependente și are drept obiective: a) prevenirea sau ameliorarea situației de dificultate și atenuarea consecințelor acesteia; b) menținerea unui nivel decent de viață al persoanei sau familiei; c) acordarea unui sprijin suplimentar, temporar sau permanent, prin prestații și servicii sociale [8].

Totodată, urmează a evidenția că de asistența socială beneficiază persoanele și familiile care, din cauza unor factori de natură economică, fizică, psihologică sau socială, nu au posibilitate prin propriile capacități și competențe să prevină și să depășească situațiile de dificultate și anume: copiii și tinerii ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiile care nu își îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiile fără venituri sau cu venituri mici; persoanele afectate de violență în familie; familiile afectate de violență intrafamilială; persoanele fără familie, care nu pot gospodări singure, care necesită îngrijire și supraveghere sau sunt incapabile să facă față nevoilor sociomedicale; familiile cu trei și mai mulți copii; familiile monoparentale cu copii; persoanele vârstnice; persoanele cu dizabilități; alte persoane și familii aflate în dificultate [8].

Totodată, legiuitorul a identificat două forme de asistență socială, care se acordă sub formă de servicii sociale și de prestații sociale.

1. Astfel, potrivit prevederilor Legii nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale, servicii sociale reprezintă ansamblu de măsuri și activități realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale [9].

La rândul lor, serviciile sociale se clasifică în următoarele tipuri: a) servicii sociale primare sunt serviciile care se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială; b) servicii sociale specializate sunt serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia; c) servicii sociale cu specializare înaltă sunt serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe ce pot include orice combinație de servicii sociale specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore) [19].

Pentru acordarea unor servicii sociale de calitate, precum și pentru a identifica potențialii subiecți ai acestor servicii, statul a generat posibilitatea acordării serviciilor sociale de către autoritățile administrației publice centrale și locale de ambele nivele.

Prestatori publici de servicii sociale sunt: asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ; persoanele juridice și persoanele fizice -întreprinderi cu scop lucrativ și întreprinderile sociale, inclusiv întreprinderile sociale de inserție.

Suplimentar, urmează a menționa că pentru a atinge un nivel adecvat în prestarea serviciilor sociale din perspectiva calității, în Republica Moldova sunt legiferate profesia de asistent social care, potrivit prevederilor Legii nr. 547/2003 asistenței sociale, reprezintă persoană cu studii speciale în domeniu, deținătoare a diplomei de licență sau de masterat, care prestează servicii sociale persoanelor și familiilor care temporar se află în dificultate și care, din motive de caracter economic, social, fizic sau psihologic, nu sunt în stare să își asigure prin mijloace și eforturi proprii un nivel decent de viață.

În aceeași ordine de idei, în baza actului legislativ prenotate distingem și funcția de lucrător social – persoană care a beneficiat de instruire specială în domeniul îngrijirilor la domiciliu și oferă aceste servicii [8].

Prin urmare, politicile guvernamentale privind asistența socială se răsfrâng nu numai asupra prestării serviciilor sociale propriu zise, dar contopesc și acțiuni de valorificare a potențialului în vederea pregătirii unor specialiști profesioniști pentru domeniul asistenței sociale.

2. Cu referire la prestațiile sociale, acestea se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură.

Urmează a remarca că, Casa Națională de Asigurări Sociale este autoritatea administrativă centrală în subordinea Guvernului, ce administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale, fiind înființată în anul 2001 în baza Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale de stat [7].

Respectiv, Casa Națională de Asigurări Sociale gestionează următoarele indemnizații: indemnizație de maternitate femeilor asigurate și soților aflate la întreținerea soților asigurați; indemnizații adresate familiilor cu copii (indemnizația unică la nașterea copilului, pentru copiii născuți începând cu 1 ianuarie 2022, mamele beneficiază de indemnizație unică la nașterea copilului în cuantum de 10068 lei pentru fiecare copil, născut viu; indemnizația lunară pentru îngrijirea copilului până la împlinirea vârstei de 2 ani per-

soanelor neasigurate, începând cu 01 ianuarie 2021 indemnizația constituie 740 de lei; indemnizația pentru creșterea copilului persoanei asigurate, cu alegerea a două opțiuni: până la 2 ani și 2 luni cuantumul indemnizației va constitui 60% din venitul mediu lunar realizat în ultimele 12 luni până la împlinirea vârstei de 1 an a copilului și 30% până la împlinirea a 2 ani și 2 luni, iar în cazul opțiunii până la 3 ani, cuantumul va constitui 30% din venitul mediu lunar realizat în ultimele 12 luni calendaristice până la împlinirea a 3 ani a copilului; indemnizația lunară de suport pentru creșterea până la împlinirea vârstei de 3 ani a copiilor gemeni sau a mai mulți copii născuți dintr-o singură sarcină, cuantumul căreia este echivalent, începând cu 01 ianuarie 2021, cu 370 lei lunar; indemnizația paternală constitui constituie 100% din venitul mediu lunar asigurat realizat la toate unitățile în care desfășoară activități în ultimele 3 luni premergătoare lunii nașterii copilului) [11]; indemnizația pentru incapacitate temporară de muncă și este stabilită în dependență de stagiul de cotizare și sursa de finanțare; indemnizație viageră sportivilor de performanță, cuantumul indemnizației viagere se stabilește conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 917/2014 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calcul și de plată a indemnizației viagere sportivilor de performanță [14].

O altă formă de prestație socială este reprezentată prin ajutoare și anume: ajutor social și ajutor pentru perioada rece a anului care sunt reflectate în prevederile Hotărârii Guvernului nr.1167/2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social; suport financiar de stat lunar beneficiarilor de pensii al căror cuantum nu depășește 1500 de lei [13]; ajutor material unic pentru însănătoșire cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl, cuantumul fiind reflectat în prevederile Legii nr. 909/1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la C.A.E. Cernobîl; ajutor de deces, cuantumul ajutorului de deces acordat în anul 2022 constituie 1100 lei [10]; ajutor de șomaj, formula de calcul fiind expusă în Legea nr. 105/2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurare de șomaj; alocație de integrare sau reintegrare profesională, cuantumul alocației de integrare sau reintegrare profesională șomerilor cu statut special se stabilește în mărime fixă de 400 lei, în conformitate cu prevederile Hotărârii de Guvernului nr. 639/2006 privind aprobarea cu privire la aprobarea unor regulamente [12]; ajutor material unic copiilor care au pierdut întreținătorul participant la lichidarea urmărilor avariei de la C.A.E. Cernobîl, copiilor care au pierdut întreținătorul li se plătește anual un ajutor material unic în mărime de 360 lei în conformitate cu prevederile Legii nr.909/1992 privind protecția socială a cetățenilor care au avut de suferit de pe urma catastrofei de la Cernobîl [17].

Suplimentar la formele de prestație socială menționate supra, drept suport financiar al persoanelor aflate în risc servesc și un șir de: alocații, prestații în cazul accidentului de muncă sau bolii profesionale, bilete de tratament și compensații care sunt prevăzute de actele normative naționale.

Deși, politicile guvernamentale din Republicii Moldova privind asistența socială sunt destul de viabile și reglementează modul de aplicare, aceste acțiuni în contextul unei dezvoltări continue a relațiilor sociale și factorilor externi, nu poate servi ca o garanție că aceste politici vor asigura pe viitor o protecție socială potrivită.

Subsidiar, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare a elaborat un șir de recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile cum ar fi: crearea unui mediu de reglementare favorabil pentru telemedicina; creșterea plăților de asistență socială și extinderea acoperirii de protecție socială; program de răspuns la violența domestică; facilitarea înființării și funcționării serviciilor alternative de îngrijire a copiilor; reprofilarea profesională pentru tinerii și emigranții reveniți în țară; aplicarea principiilor și practicilor bune guvernări, etc. [20].

Urmează a menționa că planul de acțiuni al Ministerului Muncii și Protecție Sociale pentru anii 2021-2022 cuprinde o serie de activități ce ar permite îmbunătățirea situației la capitolul majorării nivelului de trai al cetățenilor și anume: evaluarea modalității de determinare a dizabilității și capacității de muncă, în special al gradului de dizabilitate, modalitatea și procedurile de examinare; creșterea pensiei minime până la 2000 lei pe lună și racordarea continuă a cuantumului la minimul de existență; revizuirea venitului lunar minim garantat, care este utilizat la plata ajutorului social și ajutorului pentru perioada rece a anului prin aplicarea unei formule care să reflecte costurile reale pentru minimul de existență; majorarea și indexarea indemnizației pentru veteranii de război și veteranii acțiunilor de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova; Majorarea cuantumului indemnizației unice la nașterea copilului; majorarea cuantumului indemnizației lunare pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 2 ani; majorarea indemnizației lunare de suport pentru creșterea până la vârsta de 3 ani a copiilor gemeni sau a mai mulți copii născuți dintr-o singură sarcină; recalcularea pensiei cât și comprimarea graficului de recalculare pentru pensionarii care continuă să lucreze și să contribuie la BASS.

Totodată, Ministerul propune extinderea pachetului minim de servicii sociale și majorarea finanțării acestor servicii din bugetul de stat, precum și crearea pentru vârstnici a unui program de asistență socială - Fondul de Argint, care va oferi servicii de sprijin și îngrijire, cantine sociale și un prânz cald pe zi pentru pensionarii aflați în sărăcie și pensionarii singuri, precum și asistență informațională și juridică pentru accesarea serviciilor public [18].

În concluzie, urmează a menționa că cadrul normativ care reglementează domeniul asistenței sociale este unul variat și complex, cuprinzând o serie de proceduri ce implementează politicile guvernamentale în domeniul examinat, în același timp dezvoltarea continuă a relațiilor sociale generează un șir de noi provocări, care necesită aplicarea noilor paradigme de dezvoltare în raport cu capacitățile interne și resursele limitate ale Republicii Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Miroiu A. Introducere în analiza politicilor publice, Editura Paideia, București, 2001, 194 p. ISBN 978-973-709-479-7.
2. Profiroiu M. Politici publice. Teorie, analiză, practică, Ed. Economică, București, 2006, 128 p. ISBN 978-973-709-479-7.
3. Iașco M. Unele considerațiuni generale privind conceptul de politici publice. MOL-DOSCOPIE (Probleme de analiză politică) – nr. 2 (XLIX) 2010. Chișinău: CEP USM 2010. 199 p. ISSN 1812-2566.
4. Thomas Dye, Understanding Public Policy (7th ed.), Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992, 400 p. ISBN:978-0139336072.
5. Helco, H.W. „Review Article: Policy Analysis”, British Journal of Political Science, Vol. 2, Jan 1972, Cambridge University Press, 2009, 108 p. ISSN: 0007-1234.
6. Constituția Republicii Moldova, 29-03-2016 în Monitorul Oficial nr. 78 art. 140. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro#)
7. Legea Nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, 06-01-2000 în Monitorul Oficial nr. 1-4 art. 2. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121297&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121297&lang=ro)
8. Legea Nr. 547/2003 asistenței sociale, 12-03-2004 în Monitorul Oficial nr. 42-44 art. 249. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129339&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129339&lang=ro#)

9. Legea Nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale, 03-09-2010 în Monitorul Oficial nr. 155-158 art. 541. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129352&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129352&lang=ro#)

10. Legea Nr. 206/2021 bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022, 24-12-2021 în Monitorul Oficial nr. 315-324 art. 480. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129187&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129187&lang=ro)

11. Hotărârea de Guvern nr. 1478/2002 cu privire la indemnizațiile adresate familiilor cu copii, 21-11-2002 în Monitorul Oficial nr. 154-157 art. 1612. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129476&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129476&lang=ro#)

12. Hotărârea de Guvern nr. 639/2006 cu privire la aprobarea unor regulamente, 23-06-2006 în Monitorul Oficial nr. 95-97 art. 700. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=26177&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=26177&lang=ro)

13. Hotărârea de Guvern nr. 1167/2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului social, 21-10-2008 în Monitorul Oficial nr. 189 art. 1173. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=128600&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128600&lang=ro#)

14. Hotărârea de Guvern nr. 917/2014 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de calcul și de plată a indemnizației viagere sportivilor de performanță, 28-11-2014 în Monitorul Oficial Nr. 352-357 art. 1037. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=124849&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=124849&lang=ro#)

15. Hotărârea de Guvern nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, 26-06-2020 în Monitorul Oficial Nr. 153-158 art. 509. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121921&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro)

16. Hotărârea de Guvern nr. 149/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Anexa nr. 1, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, 01-09-2021 în Monitorul Oficial nr. 206-208 art. 347. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=127625&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127625&lang=ro)

17. Casa Națională de Asigurări Sociale a Republicii Moldova. Alte prestații sociale. <http://cnas.md/compartiment.php?l=ro&idc=558&t=/Alte-prestatii-sociale/>

18. Ministerul Muncii și Protecției Sociale. Informații de interes public. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022 Domeniul muncii și protecției sociale. <https://social.gov.md/informatie-de-interes-public/plan-de-actiuni-a-ministerului/planificat/>

19. Servicii sociale, platforma [www.incluziune.md](http://www.incluziune.md). <http://incluziune.md/informatii-utile/servicii-sociale/>

20. Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, Recomandări de politici pentru grupurile vulnerabile. <https://www.md.undp.org/content/dam/moldova/img/undp-vulnerable-groups-recommendations-ro.pdf>



# THE PRACTICE OF FINANCING LIBRARY DEVELOPMENT PROJECTS. FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE

**Svitlana DUMYNSKA,**  
*PhD student, Educational and Scientific Institute  
of Public Service and Management  
of the National University „Odessa Polytechnic”*

## SUMMARY

*The article is devoted to the results of research devoted to foreign scientific views and practices of public administration on the financing the projects intended for the development of the library business. Emphasis is placed on the possibilities of multi-channel state support in the field of culture based on a combination of budgetary, extrabudgetary and tax methods. The specific model of financial support of cultural institutions at the expense of public funds in each country is determined by the level of centralization of public administration, the nature of intergovernmental relations and takes into account national cultural priorities, patronage and philanthropy. The acquaintance with approaches of effective methods of the state financing of culture sphere is offered. The materials of the article can be used by civil servants, as they demonstrate models of library management in foreign countries and contain examples of successful practices in the field, which can inspire new relationships, involving non-governmental organizations and finance - public-private partnership in domestic public administration practice and administration.*

**Keywords:** *library business, sources of library financing, state funding of libraries, charity, culture and business.*

According to the models of public administration of the „library of a new type” [1], as well as the importance given to libraries in the context of socio-humanitarian impact, foreign countries are developing funding for projects in the field of the librarianship.

The analysis of the literature showed various approaches of different countries in this direction. Researchers say that for modern public libraries attracting extra-budgetary sources of funding is actually one of the ways to solve problems such as the formation of information resources, improving the quality of library and information services that readers will be needing, expanding services etc.

Experts note that there is a multi-channel state support for culture sphere based on a combination of budgetary, extrabudgetary and tax methods, and a specific model of financial support for cultural institutions by state budget in each country is determined by the level of centralization of public administration, intergovernmental relations patronage and charity [2, p. 156].

In the XXI century most countries have abandoned the state's oldest method of maintaining culture — full direct funding. Today, it is mostly not the institutions themselves that are supported, but specific projects. State subsidies are maintained only for some national museums, archives, libraries or to support national broadcasting.

According to experts, one of the most common, democratic and effective methods

of public funding for culture is the distribution of subsidies through intermediary NGOs: public cultural institutions, charitable foundations, associations of creative workers and more.

In the United States, the objects of cultural policy are considered to be Humanities - the humanitarian sphere, which includes libraries, non-art museums and the Arts - high art. To help them, the National Fund for the Support of the Humanities, the National Fund for the Support of the Arts and the Institute of Museum and Library Services were established. No cultural institution is subordinated to them, and the funds allocated for any cultural and artistic event are never equal to 100%. The second part comes from non-governmental sources of funding [3, c. 92-96].

Lyudmila Laguta, analyzing the experience of foreign countries in financing public libraries, argues that the main source of federal support for libraries and museums in the United States is an independent agency of the United States - the Institute of Museum and Library Services (IMLS), which works at the national level in coordination with state and local organizations. Its activities are aimed at preserving cultural heritage, innovation, professional development. IMLS is an independent federal agency which activities are aimed at: grant support for libraries, museums and archives; strengthening their infrastructure; introduction of innovations; expanding the role of cultural institutions, developing partnerships [4, p. 246-248]. The Institute is making significant efforts to expand the role of libraries as cultural institutions, promotes partnerships between libraries, museums, archives and other structures, expands the idea of the library as an information and cultural center of society. It should be noted that archives are not explicitly mentioned in the IMLS Charter, but with the intensive development of electronic communications they are also considered as priority institutions to maintain their links with libraries and museums [5, c. 105]. For the country's 120,000 libraries and 35,000 museums, IMLS is the main source of federal funding. Most of the funds for the development of the country's culture come from private sources (organizations and individual patrons). Their activities are stimulated by law. This mechanism for involving non-governmental organizations and finances to maintain culture in America has been called the Public Private Partnership (PPP).

The culture sphere is increasingly supported by large corporations, which provide funding directly through their own funds (Coca-Cola Foundation, Ford Foundation, etc.).

There are more than 1.5 million nonprofit organizations registered in the United States, including public charities, private foundations, chambers of commerce, student fraternities and community leagues, and other nonprofits.

Volunteering became a tradition a long time ago and a good tone for Americans. 26.4% of the state's population is involved in this activity, which is more than 60 million people. Every week US citizens dedicate 3-4 hours of their time to charity. Volunteering in libraries has its benefits, because a person can try themselves in a new activity and meet new people; get free access to the Internet, rare movies, books; volunteer past increases the chances of entering a prestigious university and receiving a scholarship; volunteering is taken into account when calculating length of service etc. For the state, such financial assistance is undoubtedly also beneficial, because it allows to significantly save the country's budget, promote various social projects and programs, improve the quality of services through public control.

The main sources of funding in the US experts identify: local budgets (86%), government and federal agencies (7%); other sources - gifts, penalties, etc. (7%). To finance the average library in the United States are often involved: annual income based on applications from the city budget and from the budgets of nearby settlements, which do not have

their own libraries; receiving payment from local residents; charitable assistance in the form of services; cash receipts in response to the library's door-to-door request; support of the library by local business - financial support or in the form of donations (furniture, appliances, etc.); issuance of bonds or allocation of target allocations by city administrations for specific projects (for example, for the construction of library buildings); income from investments, gift funds; holding special events (readers' speeches, organization of paid evenings, auctions, etc.); sales (books, T-shirts, coffee cups, shopping bags, etc.); grants; Fundraising Friends of the Library.

The charter of each library prescribes a clear procedure for receiving, evaluating, using gifts and even provides for the possibility of giving them up if necessary. Potential donors should be aware of the library's policy on this issue in advance to avoid misunderstandings. The practice of accepting gifts in public has proven itself: either during a public event or at a special ceremony. It is common to report this in the media or in the library bulletin, attach a special gift sticker to the book. Such steps create a friendly atmosphere and convince others that the library welcomes gifts, it is happy for them.

Cash donations may be accepted if the donor does not impose conditions that could currently or in the future limit the library's activities or services.

In the UK, the National lottery finances socially important good causes projects, which account for 27% of revenues, of which 16.6% go to the cultural sphere and 40% to the reconstruction of cultural facilities. Foundations also receive money from private sponsors and fundraising companies [6, p. 28].

Each year every public library can apply for funding through the Public Library Improvement Fund (PILF), which is managed by the Scottish Library and Information Council on behalf of the Scottish Government.

The projects cover a wide range of issues (creation of clubs, digital learning etc.). It is mandatory that each project must be directly linked to one or more of the six strategic objectives of the national strategy for public libraries in Scotland. Library services can receive funding for two projects. An unlimited number of applications can be submitted for projects that implement strategic goals in partnership with other libraries, institutions and organizations.

In 2016, the Public Library Improvement Foundation supported two national projects: Dyslexic Readers in Libraries, designed to raise awareness and provide new skills for public library staff to ensure that people with disabilities have access to reading and „Read the past - imagine the future”, designed to encourage reading and dissemination of knowledge about local history (local lore).

Since 2013, the Lithuanian Council of Culture (the Council) has been operating in the Republic of Lithuania. This Council is a state legal entity with limited liability. The rights and obligations of the owner are exercised by the Ministry of Culture, except for decisions related to the reorganization or liquidation of the Council, taken directly by the government. Among the key functions of the Council: ensuring co-financing of projects, programs and other activities in the field of culture and arts; conducting competitive selection of projects based on analysis, their expert evaluation; administration of the Cultural Support Fund (the Fund), etc.

The Fund's resources consist mainly of state budget allocations and other sources not prohibited by law. The fund supports 17 areas of culture and art: architecture, libraries, theater and circus, fine arts, design, photography, cinema, museums, cultural heritage, literature, folk art, ethnic culture, interdisciplinary and amateur projects and other. Thus, during 2014-2017, the Council registered 26,377 projects and grant applications, financed 8,352 of them and distributed a total of over 61 million euros.

In 2014, the Estonian government approved a strategy for the development of Estonian culture - „Fundamentals of cultural policy until 2020”. The implementation of the strategy is facilitated by the cultural and legal foundation “The Culture Capital”, which promotes access to e-books through the Estonian National Library, supports the country’s participation in the London Book Fair, publishes Estonian literature in foreign languages etc.

Based on a special state law, 3.5% of the active tax on alcohol, 3.5% of the tax on tobacco products and 17% of the tax on gambling are automatically transferred to this fund, bypassing the Ministry of Finance. An additional 29% of the gambling tax is transferred to finance particularly large cultural facilities. For Estonia, this is quite a large amount: last year it received almost 16 million euros, which is about 12% of the budget of the Ministry of Culture. With the help of “The Culture Capital” projects are implemented, festivals are held, foreign relations are maintained.

The Danish government provides funding in the form of block grants for each municipality, and local authorities use this money for libraries at their discretion. This encourages libraries and librarians to be flexible in spending, in purchasing decisions, and in determining how they work.

A similar approach to public funding of cultural institutions can be observed in Finland. According to the law, the state share of funding can go directly to the library, museum or orchestra, or go to the municipalities, which determine what needs support and to what extent.

Australian public libraries received \$42.5 million from the state budget in 2017-2018. In addition, over four years, \$2.4 million spent on two library programs: - improving the infrastructure of the country’s public libraries - \$18 million (by 2019-2020); provides financial support for capital or current repairs of both stationary and mobile libraries. Under this program, Victorian councils and regional library services are eligible to apply for a grant of up to \$750,000; issue of new books for libraries - \$4.4 million (2019-2020).

In the United Kingdom and Italy certain functions of financing the cultural sphere are carried out, for example, by the Ministry of Defense, which funds military bands, the Ministry of Justice, which takes care of cultural activities in prisons, and the Ministry of Education, which provides teaching of relevant disciplines.

It is important to note that in the most foreign countries indirect measures are taken to support state cultural institutions (including public libraries). Among them are certain credit and tax benefits for both cultural and artistic institutions and organizations that provide them with financial assistance. The systems of tax benefits in different countries differ significantly. The amount of contributions of commercial organizations for the needs of non-taxable culture is measured as a percentage of their total annual income. According to expert estimates, this figure is 0.2% in Portugal, 0.2-0.3% in France, less than 5% in Belgium, 6% in the Netherlands and 10% in Austria.

In Latvia the tax on enterprises for donors that support cultural institutions provides a refund of up to 85% of tax payments from the amounts donated to budgetary institutions, companies and charitable foundations.

In Belgium, France and the United Kingdom a tax reduction is provided to prevent the sale of private collections after the death of the owners if the heirs transfer the collections to public organizations. In the UK, all charitable donations of land or property are fully exempt from income tax.

Among the innovative legal norms of the countries that have joined the EU, we can highlight „percentage philanthropy” (patronage). Its essence is the ability to redirect a certain percentage of the tax paid for social/cultural needs. Since 2003 in Poland, as before in

Lithuania, Slovakia and Hungary, every taxpayer has the right to dispose of a percentage (often 1-3%) of the tax paid to the state in favor of organizations, institutions working for the public good (libraries, museums, hospitals, etc.).

„Percentage Philanthropy” implements effective government support mechanisms for non-profit organizations. It provides a real financial basis for the formation of civil society. It can be a significant step towards the formation of a system of social partnership, as well as the decentralization of social services, said O. Maksymchuk, President of the Association of Philanthropists of Ukraine [7. c. 25-28.].

In general, it can be stated that in a market economy, the culture sphere in foreign countries does not rely only on state (+ local) funding. Current trends in cultural management demonstrate the importance of extra-budgetary funds and the creation of favorable conditions for their involvement in order to establish links between cultural organizations and business (fundraising); charity (tax benefits, „interest philanthropy”, image, prestige, etc.).

## REFERENCES

1. Cole T. W. The IMLS NLG program: fostering collaboration / T. W. Cole, S. L. Shreeves // *Library Hi Tech*, 2004, №22 (3), p. 246-248.
2. Dragomiretska N., Druzhinin S., Dumynska S., Zhilavskaya R., Kovaleva Y. / for ed. Doctor of State Administration, professor NM Drahomyretska. „Modern sustainable development in the field of culture: foreign experience for Ukraine: monograph”, Odessa: ORIDU NADU, 2019, 238 p.
3. Horyn V. Foreign experience of government financial support for the production of cultural goods: conclusion for Ukraine. <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/25847/1/%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%20%D0%92..pdf>.
4. Hromadsky R., Yaloha T. European models of financing the cultural projects. <http://nv.knutkt.edu.ua/article/view/202645/202504>.
5. Laguta L. Experience of foreign countries in financing public libraries / Lyudmila Laguta // *Library Planet*, 2018, №2, s. 25-28.
6. What is a new type of library? <http://bibliote4nyj-autoban.blogspot.com/>.
7. Shemaev S. Interaction of libraries, museums, archives in the communicational space of Ukraine. Kharkiv, 2016, 105 p.



# ASPECTE LEGALE CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA SERVICIILOR MEDICALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Ala GRECU,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică,  
vicedirector IMSP Institutul Oncologic*

## SUMMARY

*This article analyzes the legal framework that allows the organization of medical services by the Public Medical Institutions of the Republic of Moldova. The Health System Development Strategy for 2020-2030 was analyzed.*

**Keywords:** *services, medical services, organization of medical services, legal cart, etc.*

În urma analizei cadrului legal ce ține de activitatea instituțiilor medicale și a resurselor umane din cadrul acestor instituții și obiectivele/sarcinile prevăzute de acestea putem să menționăm următoarele, că Politica Națională în Sănătate ce menționează îmbunătățirea MRU în instituțiile medico-sanitare și dezvoltarea mecanismelor de planificare a personalului medical care să corespundă necesităților curente și viitoare ale sistemului de sănătate. Aceste acțiuni vor fi efectuate prin menținerea gradului necesar de competență a calității și productivității muncii, cu utilizarea sistemelor postuniversitare de instruire continuă și pregătire practică.

Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2020-2030 are drept scop dezvoltarea pe termen lung a sistemului de sănătate, în conformitate cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă 2030. Strategia Națională de Sănătate 2030 reprezintă documentul de politică publică de planificare strategică pentru sistemul de sănătate, care se bazează pe 6 componente:

- guvernarea sistemului de sănătate;
- resursele umane în sănătate;
- finanțarea sistemului de sănătate;
- medicamente și dispozitive medicale;
- prestarea serviciilor de sănătate;
- sănătate publică.

Documentul își propune să consolideze guvernanta sistemului de sănătate din Republica Moldova, prin îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor, din perspectiva unei viziuni integrate, care să includă prevederi în domeniul sănătății în toate politicile sectoriale, scopul fiind de a dezvolta și consolida un sistem de sănătate modern și eficient, organizat în baza principiilor de acoperire universală cu servicii calitative de sănătate, ce contribuie la atingerea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă.

Totodată, Strategia urmărește mai multe obiective specifice, printre care: dezvoltarea și aplicarea unui proces decizional transparent, creșterea nivelului de responsabilizare a instituțiilor sistemului de sănătate, investirea în capacitatea de implementare a politicilor de sănătate și consolidare instituțională, combaterea fenomenului corupției și asigurarea integrității decidenților politici și funcționarilor publici din sistemul de sănătate, creșterea nivelului de implicare a părților interesate și cetățenilor în procesul decizional în sănătate.

Legea nr. 169 din 06.12.2019 ocrotirii sănătății prevede modalitatea de angajare a

conducătorilor instituțiilor medico-sanitare și modul de autorizare a exercițiului profesiei medico-sanitare.

Legea 264 din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic stabilește bazele juridice și reglementează condițiile organizatorice și formele exercitării profesiei de medic. De asemenea, legea stabilește cerințele față de persoana care dorește să practice profesia de medic, drepturile, obligațiile și responsabilitățile pentru a exercita această profesie.

Legea nr. 191 din 27.07.2018 cu privire la drepturile și responsabilitățile pacientului consolidează drepturile fundamentale ale omului în sistemul serviciilor de sănătate, asigură respectarea demnității și integrității pacientului și sporirea rolului participativ al persoanelor la adoptarea deciziilor în sănătate. Astfel, aplicând principiul sinalagmatic, drepturile acestei categorii de cetățeni au cauză juridică obligațiile celorlalte părți participative, adică și a personalului medical.

Legea nr. 172 din 27.07.2018 privind supravegherea de stat a sănătății publice prevede organizarea supravegherii de stat a sănătății publice, stabilește cerințele generale de sănătate publică, drepturile și obligațiile persoanelor fizice și juridice și modul de organizare a sistemului de supraveghere de stat a sănătății publice. De asemenea, se menționează necesitatea planificării, instruirii și evidenței resurselor umane implicate în sănătatea publică din Republica Moldova.

Hotărârea Guvernului nr. 1396 din 24.11.2003 cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști stabilește modalitatea instruirii medicilor și farmaciștilor prin studii postuniversitare de rezidențiat, obligațiile de plasare în câmpul muncii conform îndreptării Ministerului Sănătății și obligativitatea restituirii cheltuielilor pentru studii universitare și postuniversitare în caz de refuz de angajare. De asemenea, HG nr. 1396 aprobă contractul - tip pentru instruirea în rezidențiat și plasarea în câmpul muncii a medicilor și farmaciștilor.

Hotărârea Guvernului nr. 1079 din 02.10.2007 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea în funcție în bază de concurs a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice stabilește mecanismul de selectare, asigurare a accesului egal al candidaților pentru ocuparea funcțiilor vacante de conducător, ținând cont de calificarea profesională, experiența în domeniu și abilitățile manageriale.

Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119 din 24.02.2012 Cu privire la aprobarea Concepției-cadru de Dezvoltare a Resurselor Umane în Sistemul Sănătății. Acest document strategic în domeniul resurselor umane din sistemul sănătății a fost elaborat și aprobat în vederea implementării prevederilor secțiunii a 4-a – Generarea și asigurarea resurselor necesare pentru sistemul de sănătate – a Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017. La componenta asigurării cu personal medical acest document prevede instituirea mecanismelor de planificare strategică a resurselor umane în sănătate, formarea cadrelor medicale, realizarea unui management eficient al resurselor umane din sistemul sănătății și instituirea unui sistem de angajare și ocupare a funcțiilor de șef de secție din cadrul instituțiilor medico-sanitare publice în bază de concurs. De asemenea, ordinul prevede modernizarea serviciului resurse umane din instituțiile medico-sanitare ca o componentă necesară în asigurarea unui management adecvat în instituție.

Ordinul Ministerului Sănătății nr. 1143 din 14.11.2012 Cu privire la aprobarea Regulamentului privind numirea în bază de concurs a conducătorilor de subdiviziuni ale instituțiilor medico-sanitare publice. Acest ordin vine în scopul executării HG nr. 1079, și anume ap. 2 din preambul, Menținerea personalului medical este următoarea componentă a managementului resurselor umane, elucidată în prevederile legislative și normative. Activitățile în cadrul acestei componente sunt: angajarea și integrarea personalului, re-

compense (salarizarea) și motivarea (financiară și non financiară). Această componentă are o acoperire legislative asigurată atât de Codul muncii, cât și de alte acte legislative și normative.

Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2020-2030 atenționează asupra problemelor de remunerare a muncii și motivare inadecvată a personalului medical. De asemenea, Strategia prevede crearea condițiilor de lucru corespunzătoare pentru lucrătorii medicali, ca una dintre componentele principale în retenția lucrătorilor în instituție.

Legea ocrotirii sănătății nr. 169 din 06.12.2019 prevede modalități de stimulare și motivare a personalului medical pentru angajarea în mediul rural.

Legea nr. 270 cu privire la salarizare determină principiile economice, juridice și organizatorice ale retribuirii salariaților aflați în relații de muncă, în baza contractelor individuale de muncă, cu salariații: persoane fizice, întreprinderi, organizații și instituții, denumite în continuare unități, indiferent de tipul de proprietate și unde Ministerul Sănătății este obligat să aprobe un Regulament privind angajarea pe bază de concurs a medicilor, farmaciștilor și șefilor de subdiviziuni medicale în instituțiile medico-sanitare publice.

Legea nr. 270 din 23.11.2018 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Deoarece în sistemul de sănătate sunt instituții medico-sanitare finanțate atât din fondul asigurărilor obligatorii, cât și din buget, această lege reglementează modul și condițiile de salarizare și mărimile salariilor personalului din autoritățile administrației publice, instituțiile și organizațiile finanțate de la bugetul public național.

Hotărârea Guvernului nr. 1593 din 29.12.2003 despre aprobarea Regulamentului privind salarizarea personalului din instituțiile medico-sanitare publice încadrate în sistemul asigurărilor obligatorii de asistență medicală. Obiectivul Regulamentului menționat este stabilirea modului, mărimii și condițiilor de retribuire a muncii salariaților încadrați în instituțiile medico-sanitare publice și a colaboratorilor catedrelor clinice ale Universității de Stat de Medicină și Farmacie Nicolae Testemițanu, în raport cu răspunderea și complexitatea sarcinilor, cu volumul și calitatea muncii, precum și cu nivelul de pregătire profesională și rezultatele activității economico-financiare a instituției.

Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119 din 24.02.2012 Cu privire la aprobarea Concepției-cadru de Dezvoltare a Resurselor Umane în Sistemul Sănătății. La componenta dezvoltarea personalului medical, Concepția-cadru prevede armonizarea ofertei educației medicale continue a cadrelor medicale în corespundere cu necesitățile sistemului de sănătate, perfecționarea mecanismelor de finanțare a educației medicale continue.

Pentru reglementarea procesului de educație medicală continuă a medicilor, farmaciștilor și lucrătorilor medicali cu studii medii, noi am elaborat și am propus Ministerului Sănătății pentru aprobare un regulament care stabilește criteriile de creditare a orelor de educație medicală continuă și reglementează activitatea furnizorilor de educație medicală continuă. Acest regulament a fost acceptat de MS, fiind aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 58 din 03.05.2011 cu privire la cuantificarea creditelor pentru educația medicală continuă.

Ordinul Ministerului Sănătății nr. 75 din 02.06.2011 cu privire la atestarea medicilor și farmaciștilor are drept scop reglementarea organizării activității Comisiilor de atestare și a procesului de atestare și evaluare a nivelului pregătirii profesionale și conferire a categoriilor de calificare medicilor și farmaciștilor. De asemenea, conferirea categoriilor de calificare face parte din măsurile de motivare financiară a personalului medical, datorită faptului că categoria de calificare este legată de nivelul de salarizare a personalului, precum și de motivare non financiară, ținând cont de faptul că conferirea unei categorii superioare crește prestigiul lucrătorului medical și satisfacția lui de lucrul efectuat.

Ordinul Ministerului Sănătății nr. 59 din 04.05.2011 Cu privire la atestarea personalului medical și farmaceutic cu studii medii de specialitate are drept scop reglementarea organizării procesului de atestare a lucrătorilor medicali și farmaceutici cu studii medii și derulării procesului de evaluare a nivelului pregătirii profesionale și conferire a categoriilor de calificare personalului medical și celui farmaceutic cu studii medii.

Componentele managementului resurselor umane din instituțiile medico-sanitare menționate – asigurarea cu personal, menținerea personalului și dezvoltarea personalului – sunt scopul și obiectivele activității conducerii instituției medico-sanitare la capitolul MRU și fac parte din activitatea de bază a SRU a instituțiilor medicale. Analizând cadrul legislativ/normativ, am constatat că nu există reglementări pentru serviciul resurse umane din instituțiile medico-sanitare și funcționarea lor se reduce la câteva activități:

- elaborarea ordinelor de angajare, concediu, eliberare;
- perfectarea contractelor individuale de muncă;
- elaborarea planului de instruire a colaboratorilor și raportarea către Ministerul Sănătății.

În urma analizei cadrului legislativ/normativ în domeniul managementului resurselor umane în instituțiile medico-sanitare din Republica Moldova, putem menționa următoarele:

La nivel strategic – sistemul de sănătate din Republica Moldova dispune de un cadru normativ suficient, evidențiat în Constituția Republicii Moldova, Codul muncii, Politica Națională în Sănătate și Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017, Concepția-cadru de Dezvoltare a Resurselor Umane în Sistemul Sănătății, pentru a implementa toate componentele managementului resurselor umane în instituțiile medico-sanitare. Prevederile acestor documente strategice permit elaborarea unui set suficient de acte normative necesare pentru activitatea eficientă a domeniului.

La nivel legislativ și la nivel normativ, reprezentate de cadrul legal și de hotărârile de Guvern existente, se constată o acoperire neuniformă a componentelor managementului resurselor umane în instituțiile medico-sanitare. Astfel, sunt pe deplin reflectate activitățile de Recompensă a Personalului (salarizare și motivare financiară), sunt suficient reglementate activitățile de Angajare a tinerilor specialiști în instituțiile medico-sanitare și activitățile de Dezvoltare profesională continuă a componentei „Dezvoltarea personalului”. Totodată, la nivel de acte normative organice nu sunt reglementate mecanismele concrete de implementare a prevederilor documentelor de politici la activitățile Planificarea RU, Analiza postului pentru componenta „Asigurarea cu personal”, nu există la nivel de acte normative reglementări clare la activitățile de Integrare și adaptare a noilor angajați sau a tinerilor specialiști a componentei „Menținerea personalului”; nu sunt stipulate în actele normative reglementări privitor la Motivarea personalului medical. Nu sunt elaborate la nivel de acte normative reglementări privitor la stabilirea indicatorilor individuali de performanță pentru lucrătorii medicali și, respectiv, reglementări privitor la Evaluarea performanței individuale.

Reglementările în domeniul managementului resurselor umane, reprezentate de ordinele Ministerului Sănătății, sunt dispersate și incomplete la toate componentele, începând cu activitățile de Planificare (inclusive strategică) a resurselor umane, Estimare a necesităților de personal, Evaluare a resurselor umane existente și prognozarea lor, Analiza postului, Angajarea personalului medical a componentei „Asigurarea cu personal medical”, activitățile de Integrare și adaptare a noilor angajați și Motivarea personalului medical a componentei „Menținerea personalului”, și terminând cu activitățile de Evaluare a performanței a componentei „Dezvoltarea personalului”.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Strategia de dezvoltare a resurselor umane din sănătate pe anii 2016-2025. [www.particip.gov.md/public/documente/140/ro\\_2339\\_SDRUSProiectFinal.pdf](http://www.particip.gov.md/public/documente/140/ro_2339_SDRUSProiectFinal.pdf).
2. Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2020-2030.
3. Hotărârea Guvernului nr. 1396 din 24.11.2003 cu privire la instruirea medicilor și farmaciștilor rezidenți și plasarea în câmpul muncii a tinerilor specialiști // MO nr. 235-238, din 28.11.2003.
4. Ordinul Ministerului Sănătății nr. 58 din 03.05.2011 cu privire la cuantificarea creditelor pentru educația medical continuă.
5. Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119 din 24.02.2012 Cu privire la aprobarea Concepției-cadru de Dezvoltare a Resurselor Umane în Sistemul Sănătății.
6. Ordinul Ministerului Sănătății nr. 119 din 24.02.2012 Cu privire la aprobarea Concepției-cadru de Dezvoltare a Resurselor Umane în Sistemul Sănătății.
7. Ordinul Ministerului Sănătății nr. 1143 din 14.11.2012 Cu privire la aprobarea Regulamentului privind numirea în bază de concurs a conducătorilor de subdiviziuni ale instituțiilor medico-sanitare publice.
8. Legea nr. 172 din 27.07.2018 privind supravegherea de stat a sănătății publice// MO nr. 321-322, din 24.08.2018
9. Legea nr. 270 din 23.11.2018 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar.// MO nr. 392-399, din 27.12.2019
10. Legea nr. 169 din 06.12.2019 ocrotirii sănătății.// MO nr. 367-377
11. Legea ocrotirii sănătății nr. 169 din 06.12.2019 cu modificările ulterioare. // MO nr. 367-377, din 13.12.2019.



# ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ СОВМЕСТНОГО ТРАНЗИТА КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ РИСКОВ

Елена МАКАРОВА,  
аспирант, Учебно-научный институт  
публичной службы и управления  
Государственного университета «Одесская политехника»

## SUMMARY

*The NCTS began to operate in 2002. On July 1, 2005, it became mandatory in the EU. The current NCTS Phase 4 has been operating since July 1, 2009. NCTS also includes non-EU countries (Norway, Switzerland, Turkey, etc.). By the end of 2023, all countries party to the Convention on the Common Procedure transit required to go to NCTS Phase 5.*

*The issue of accession to the Convention on the Common Transit Procedure is a priority of the State Customs Service of Ukraine for 2021-2022. Full implementation of the common transit system and attracting more foreign trade entities to apply this system will allow Ukraine's customs service to reduce customs risks associated with transit of goods and the risk of substitution or non-delivery of goods, and bring Ukrainian business closer to integration into the European Economic Community.*

**Keywords:** *common transit procedure (CTP), new computerized transit system (NCTS), customs risks.*

**Введение.** Целью этой статьи является анализ текущего состояния внедрения Системы совместного транзита в Украине. Применение этой системы совместно с Новой компьютеризированной транзитной системой (NCTS) таможенными органами Украины позволит эффективно взаимодействовать со странами-участниками в вопросах контроля за транзитными операциями, а также приблизит национальные украинские стандарты в вопросах контроля за доставкой грузов к европейским.

После завершения Второй мировой войны наблюдалось стремительный рост товарооборота в Европе. Скоро стало ясно, что длительные и сложные таможенные процедуры всякий раз, когда товары пересекают границу, создают значительное напряжение и обузу для торговли. На фоне растущего духа сотрудничества между странами начались переговоры под эгидой Европейской экономической комиссии ООН с целью составления международного Соглашения, которое упростило бы перемещение товаров в Европе.

В 1949 году было подготовлено первое Соглашение МДП. В результате этого Соглашения в ряде Европейских стран была внедрена система гарантий, покрывающих пошлины и другие сборы, связанные с риском в отношении товаров, перемещаемых по Европе, в ходе международной торговли. Успех Соглашения МДП в 1949 году привел к созданию в 1959 году Конвенции МДП2. Конвенция была пересмотрена в 1975 году и в настоящее время в нее входят 76 сторон-участниц (по состоянию на июнь 2019 года). Параллельно с глобальным развитием международной торговли выяснилось, что образующееся и расширяющееся Европейское Сообщество требовало особой транзитной системы для упрощения перемещения

товаров и таможенных формальностей в пределах самих государств-членов и между ними.

Потребность в особой транзитной системе для Европейского Сообщества стала очевидной в 1968 году после внедрения Единого таможенного тарифа. Система транзита Сообщества была введена в 1968 году. Она упростила перемещение в пределах Европейского Сообщества как товаров Сообщества, так и товаров третьих стран. Были впервые применены отметки «T1» для товаров, не являющихся товарами Сообщества, и «T2» для товаров Сообщества.

Правовой основой для процедуры совместного транзита является Конвенция о процедуре совместного транзита от 20 мая 1987. Европейский Союз и три страны-члена ЕАСТ (Швейцария, Норвегия и Исландия), Турция, Республика Северная Македония и Сербия являются участниками Конвенции. Конвенция также применяется к Княжеству Лихтенштейн, поскольку оно имеет таможенный союз со Швейцарией. Правовой основой для упрощения формальностей торговли товарами между Союзом и странами общего транзита, а также между самими странами общего транзита является Конвенция об упрощении формальностей в торговле товарами от мая 1987.

Процедура общего транзита предусматривает временное неприменение таможенных пошлин и акцизов, НДС и других сборов по стоимости товаров при их перемещении из таможни отправления в таможню назначения. Она может использоваться субъектами хозяйствования для содействия перемещению товаров с территории одной Договаривающейся стороны в другую. Однако обязательства по его использованию нет. Процедурой совместного транзита руководят таможенные администрации разных Договаривающихся сторон посредством сети таможенных органов, называемых таможнями отправления, таможнями транзита, таможнями назначения и таможнями гарантии. Процедура совместного транзита начинается на таможне отправления и завершается, когда товары и ТСД предъявляются на таможне назначения в соответствии с положениями транзита. Происходит обмен электронными сообщениями в NCTS между таможней назначения и таможней отправления.

Оформляя транзитную декларацию на таможне отправления, субъект процедуры просит о помещении товаров под транзитную процедуру. После помещения товаров под транзитную процедуру он несет ответственность за предъявление товаров в неповрежденном виде (с неповрежденными пломбами, где это нужно) вместе с транзитной декларацией на таможне назначения в течение установленного времени, за соблюдение таможенных положений по транзитной процедуре и за уплату (таможенного) долга, который может подлежать уплате при возникновении нарушений. Субъект процедуры должен предоставить гарантию покрытия суммы возможной задолженности (если он не получил освобождение в соответствии с законом или разрешением). Гарантией может быть денежный взнос или обязательство, предоставленное финансовым учреждением, выступающим гарантом [1].

Сегодня в ЕС более 50 тыс. использований этой системы в день; большинство системных компаний используют совместный транзит. Из-за удобства и экономической эффективности он вытесняет использование TIR.

Предварительная оценочная миссия Генерального директората по вопросам налогообложения и таможенного союза Европейской комиссии (DG TAXUD) по присоединению Украины к Конвенции о процедуре совместного транзита и NCTS завершила работу встречами с бизнесом и представителями финансовых учреждений, состоявшихся в Государственной таможенной службе. В ходе общения с

бизнесом внимание было уделено системе транзитных упрощений в режиме общего транзита, их взаимосвязи с упрощениями для АЭО, выгодам системы финансового гарантирования в рамках процедуры об общем транзите, временным перспективам присоединения Украины к Конвенции, а также проблемным вопросам, возникающим у бизнеса при оформлении декларации T1UA. По итогам визита в Украину миссия предоставит свои рекомендации, которые будут положены в основу подготовки к следующей, основной миссии, по результатам которой будет принято решение о возможности приглашения Украины в Конвенцию.

Эксперты DG TAXUD оценивали законодательное и организационное обеспечение совместного транзита в Украине, применение NCTS таможенными отправлениями и назначениями, проводили встречи с национальной командой реализации проекта по присоединению Украины к Конвенции о процедуре совместного транзита, в том числе со службой поддержки NCTS, с представителями бизнеса и финансовых учреждений. Также будут продолжены дальнейшие консультации для слаженного перехода от национального режима применения NCTS к международному.

Во время встречи спикеры отмечали, что сейчас перспективы присоединения к Конвенции уже больше в руках украинского бизнеса и зависят от их активности, поскольку от наличия в Украине авторизованных грузоотправителей/грузополучателей использования при перемещении товаров в общем транзите гарантий, предоставленных уполномоченными финансовыми учреждениями (а не привычной для нашего бизнеса денежного залога), и будет зависеть срок проведения основной миссии, а, следовательно, и срок приглашения в Конвенцию. Украинский Парламент совместно с Правительством, Минфином и Гостаможслужбой сделали все для принятия необходимых нормативно-правовых актов и развертывания NCTS.

Программа упрощений ЕС стала основной моделью работы – более 80% предприятий в странах Евросоюза имеют ту или иную авторизацию. Представительница миссии из Турции отметила, что система общего транзита дала турецкому бизнесу упрощение при пересечении границы и позволила снизить время ожидания. Применение NCTS уменьшило нагрузку на пункты пропуска. По ее мнению, благодаря этой системе украинские трейдеры также смогут повысить свою конкурентоспособность и снизить логистические расходы.

Представители Европейской бизнес-ассоциации подчеркнули, что система общего транзита существенно меняет подход к таможенному оформлению, поскольку за счет использования NCTS на международном уровне можно будет перемещать груз от отправителя в одной стране к получателю в другой транзитом через третьи страны по одной декларации T1 без дополнительных оформлений внутреннего транзита. При этом уплату таможенных платежей будет обеспечивать отправитель своей финансовой гарантией, и она будет действовать на территории всех стран Конвенции. По мнению представителей Ассоциации, введение этой системы позволит усовершенствовать процесс выполнения таможенных формальностей при пересечении границы и сэкономить время [2].

Присоединение Украины к Конвенции может состояться уже в первой половине 2022 года. Сейчас перспективы присоединения к Конвенции уже больше в руках украинского бизнеса и зависят от их активности, поскольку от наличия в Украине авторизованных грузоотправителей/грузополучателей, использования при перемещении товаров в общем транзите гарантий, предоставленных уполномоченными финансовыми учреждениями (а не привычного для нашего бизнеса денежного залога), и будет зависеть срок проведения основной миссии, а, следовательно, и срок приглашения к Конвенции. В случае положительного результата, Украина

сможет начать международное применение NCTS до конца 2022 года. Отсутствие же в Украине авторизованных грузоотправителей и авторизованных грузополучателей может откладывать присоединение к Конвенции о процедуре совместного транзита.

После присоединения Украины к Конвенции о процедуре совместного транзита украинский бизнес сможет пользоваться преимуществами и упрощениями общего транзита, которыми располагает бизнес в 35 странах Конвенции, работать по принципу «одно транспортное средство – одна декларация – одна финансовая гарантия».

Комментируя тезис, что украинский бизнес пока не спешит воспользоваться преимуществами, которые в будущем предоставит процедура совместного транзита и программа АЭО, международный эксперт EU4PFM Витянис Алишаускас отметил: «Это привычная ситуация, когда бизнес долго присматривается к изменениям и новым возможностям – таким, как Программа АЭО и система упрощений в режиме совместного транзита (NCTS). Поначалу так было и в странах ЕС. Сейчас так есть в Украине. Но хочу поделиться опытом: выигрывают, как правило, начавшие первыми. Чем больше разрешений на таможенные упрощения имеет предприятие – тем меньше времени и средств оно тратит, тем выше его конкурентоспособность» [3].

Закону України від 12 вересня 2019 року № 78-IX «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» та застосування митницями національної електронної транзитної системи (NCTS).

Така перевірка знання митного законодавства є одним з кроків для отримання спеціальних транзитних спрощень:

- загальна фінансова гарантія, загальна фінансова гарантія із зменшенням розміру забезпечення базової суми на 50 відсотків, загальна фінансова гарантія із зменшенням розміру забезпечення базової суми на 70 відсотків, звільнення від гарантії;

- самостійне накладення пломб спеціального типу;
- авторизований вантажовідправник;
- авторизований вантажоодержувач;
- митна декларація з обмеженням обсягом даних.

Нагадаємо, що дозволи на такі спрощення надаються митницею безоплатно, діють безстроково та їх можна отримати декілька одночасно.

Конвенція про процедуру спільного транзиту є основою для переміщення товарів між 35 країнами: державами-членами ЄС, країнами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ/EFTA), Туреччиною, Північною Македонією та Сербією. Технологія, яка лежить в основі Конвенції, - Нова комп'ютеризована система транзиту (NCTS).

NCTS з'єднує митні служби в країнах-учасниках Конвенції, дозволяючи обмінюватися митними даними.

Після приєднання до Конвенції, митниці ЄС і України матимуть в системі один транзитний документ, що дозволяє митним органам контролювати товари на кожному етапі перевезення.

**Выводы.** Если в 2022 году Украина сможет присоединиться к зоне общего транзита, это позволит украинским компаниям осуществлять транзит грузов без необходимости поочередного оформления товаров в транзит в каждой стране через ЕС, Норвегию, Швейцарию, Турцию, Соединенное Королевство и другие цивилизованные страны. Трейдеры также смогут получить транзитные упрощения –

среди них право завершать транзит сразу у себя на объекте. Это дополнит объем упрощений для компаний, которые уже будут иметь статус АЭО-С. Трейдеры смогут как завершить режим совместного транзита на своем объекте, так и сразу растаможить товар.

### БІБЛІОГРАФІЯ

1. Посібник з транзиту. Брюссель, 19 -04-2021 року. <https://TAXUD/A1/TRA/005/2020-1-EN>
2. 25 листопада 2021 року відбувся брифінг «Попередня оціночна місія щодо приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту та NCTS – прогрес України та наступні кроки». <https://customs.gov.ua/en/news/ncts-26/post/popperednia-otsinochna-misiia-shchodo-priiednannia-ukrayini-do-konventsiyi-pro-protseduru-spilnogo-tranzitu-ta-ncts-zavershila-robotu-zustrichami-iz-biznesom-ta-predstavnikami-finansovikh-ustanov-708?fbclid=IwAR2Kjg4zyCSL36R6A5tgSp173rmnWGCiEHIZjbkbFftkipMdqVnVSsfrAw>
3. Семинар «Напередодні змін. Запровадження в Україні режиму спільного транзиту (NCTS) та Програми Авторизованого економічного оператора (АЕО)». <https://eu4pfm.com.ua/news/300-predstavnykiv-biznesu-vzialy-uchast-v-dystantsiynomu-seminari-naperedodni-zmin-zaprovadzhennia-v-ukraini-rezhymu-ncts-ta-prohramy-aeo/?lang=uk#more-4780>
4. Customs Service (Poland). [https://en.wikipedia.org/wiki/Customs\\_Service\\_\(Poland\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Customs_Service_(Poland))
5. Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security. Customs in the 21st century. Annex II to Doc. SC0090E1a. - June, 2008. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex\\_ii\\_en.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex_ii_en.pdf?db=web)
6. EU Customs strategy. Official website of the European Union URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/eu-customs-strategy_en)
7. Lothar Gellert. Modernization strategy within the German customs administration: the example of education and training of customs officers. Customs Scientific Journal CUSTOMS № 1, 2012, p. 19-23. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/resources/scientific-journal/scientific-journal\\_1\\_2012.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/capacity-building/resources/scientific-journal/scientific-journal_1_2012.pdf)
8. Snapshot. A summary of CBP Facts and Figures. URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf>
9. Chentsov V., Pavlenko O., Triakana O. The principles of public administration mechanisms modernization in the field of customs affairs. / Customs Scientific Journal CUSTOMS // Vol. 6, No. 2, p. 47-62



# DIGITALIZAREA SEVICIILOR MEDICALE – O PROVOCARE PENTRU SISTEMUL DE SĂNĂTATE MODERN

*Călin-Lucian BÎZU,  
doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In this article, the author addresses a current and important issue related to the constitutional responsibility of the state to ensure compliance with the social and health guarantees of citizens. The quality of health services ensured by the implementation of information technologies and the digitalization of health services are formulated in the new paradigm of the digitalization of public services.*

**Keywords:** *Public administration, public services, health services, digitization.*

Tehnologiile digitale prezintă un potențial enorm de creștere pentru Europa. Comisia Europeană s-a angajat să creeze o Europă pregătită pentru era digitală, asigurându-se că cetățenii, întreprinderile și administrațiile au și folosesc noi generații de tehnologii, o Europă în care transformarea digitală va aduce beneficii tuturor.

Soluțiile digitale care pun oamenii pe primul loc vor deschide oportunități pentru întreprinderi, vor încuraja dezvoltarea unei tehnologii fiabile, vor promova o societate deschisă și democratică, vor facilita o economie dinamică și durabilă, vor contribui la combaterea schimbărilor climatice și la realizarea tranziției către o economie verde.

Comisia Europeană, prin intermediul Instrumentului de sprijin tehnic, ajută statele membre să realizeze reforme pentru a valorifica potențialul de creștere digitală și pentru a implementa soluții inovatoare pentru întreprinderi și cetățeni, precum și pentru a îmbunătăți accesibilitatea și eficiența serviciilor publice. [1] Constituția României în Capitolul II Drepturile și libertățile fundamentale, în Articolul 34 Dreptul la ocrotirea sănătății, specifică: Statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei și sănătății publice [3].

Această normă constituțională este dezvoltată în alte acte legislative și politici de stat, iar responsabilitatea generală și cea specială este în competența Guvernului și a ministerului de resort [4].

Digitalizarea asistenței medicale reprezintă una dintre prioritățile procesului de transformare a sistemului sanitar. Cetățenii trebuie să aibă acces securizat la datele lor cu caracter personal privind starea de sănătate, inclusiv la nivel transfrontalier. Cetățenii ar trebui să aibă capacitatea de a utiliza instrumente digitale pentru a avea grijă de sănătatea lor, pentru a încuraja prevenția, precum și pentru a permite obținerea de feedback și a interacționa cu furnizorii de servicii medicale. Mai multe proiecte în domeniul sănătății derulate în prezent de Comisie sunt legate de digitalizarea sistemelor sanitare, vizând elaborarea de strategii naționale, de noi modele de guvernare sau soluționarea problemelor privind interoperabilitatea.

Se preconizează că, prin aceste măsuri de sprijin, autoritățile vor putea să instituie cadre strategice, de guvernare și tehnice care să orienteze în mod eficient transformarea digitală a sistemelor de sănătate și investițiile în infrastructura pentru e-sănătate.

Fiecare progres din știință și tehnologie a fost însoțit de avantaje și dezavantaje, be-

neficii și provocări. Digitalizarea serviciilor publice este o nevoie incontestabilă, întrucât rezolvă problemele cetățenilor rapid și eficient, mai ales în contextul actual, dat de pandemie, în care apropierea socială între indivizi a devenit un pericol evident. Guvernele au mandatul să accelereze dezvoltarea digitală a acestor servicii în condiții de securitate cibernetică adecvată și trebuie să aibă în vedere guvernanta acestor servicii în beneficiul cetățenilor, să adapteze legile și regulile la mediul virtual actual.

Tehnologia oferă cu adevărat avantaje celor care știu să o utilizeze și reprezintă o provocare pentru cei care nu știu. Barajul neștiinței trebuie depășit prin accesul la educație și informare și nu prin ignoranță. Cetățenii actuali nu mai trăiesc în comunități restrânse, ci sunt din ce în ce mai conectați la mediul virtual, depășind granițele țărilor și continentelor. Astfel, guvernanta digitală, securitatea cibernetică și educația trebuie să fie componente intrinseci ale inițiativelor de digitalizare pentru a facilita și proteja conexiunea între oameni și mașini [2].

În contextul revoluției digitale din domeniul asistenței medicale, sunt indispensabile menținerea și promovarea unor sisteme de asigurări de sănătate în beneficiul tuturor, solidare, favorabile incluziunii și nediscriminatorii. Incluziunea și accesul echitabil pentru toți cetățenii la servicii de asistență medicală de calitate și aderarea la acestea reprezintă condițiile unei acoperiri universale de sănătate. Considerăm că accesul egal la servicii de asistență medicală, care este un obiectiv esențial al politicilor în materie de sănătate, poate beneficia de pe urma digitalizării dacă sunt îndeplinite mai multe condiții:

- acoperire teritorială egală, care țină cont de zonele slab deservite de către operatorii din domeniul digital (acces, viteză);
- reducerea decalajului digital dintre cetățeni, cadrele medicale și actorii din cadrul sistemelor de asigurări de sănătate, în ceea ce privește utilizarea;
- interoperabilitatea la nivelul întregii arhitecturi digitale (baze de date, dispozitive medicale), care facilitează continuitatea serviciilor de asistență medicală, în interiorul structurilor și între acestea;
- protecția datelor din domeniul asistenței medicale, care nu pot fi în niciun caz utilizate în detrimentul pacienților.

Nu trebuie ca, având în vedere avântul telemedicinii, al obiectelor conectate și al nanotehnologiilor, biotehnologiilor, informaticii și științelor cognitive, persoanele să fie considerate simple corpuri conectate, care ar putea fi analizate, controlate și supravegheate de la distanță printr-un atotputernic program informatic.

Tehnologizarea domeniului sănătății încurajează de fapt, o reacție inversă, adică reafirmarea locului de prim-plan ocupat de relația interpersonală și de legătura socială în cadrul prestării serviciilor de asistență medicală și a îngrijirilor de sănătate. Insistăm asupra noii paradigme pe care o reprezintă suprasensibilizarea cetățeanului, care alături de garantarea dreptului la asistență medicală are și obligația să-și autogestioneze starea de sănătate.

Cu medicina predictivă, pe de o parte, și cu instrumentele conectate, pe de altă parte, cunoașterea și monitorizarea riscurilor de sănătate la care este expus individul tind să progreseze, stimulând derularea unor politici mai personalizate. Revelarea acestor riscuri și diferențele constatate între indivizi ridică întrebări etice importante, în contextul păstrării unei acoperiri pe bază de asigurare solidară.

În contextual celor menționate vom puncta că, pentru succesul revoluției digitale, sistemele noastre de asigurări de boală/de sănătate performante trebuie:

- a) să pună digitalizarea în serviciul realizării și activării drepturilor noastre fundamentale în materie de sănătate, și nu al diminuării acestora. Digitalizarea trebuie să fie un vector al consolidării capacităților individuale și colective și, totodată, o pârghe puter-

nică a exercitării efective a drepturilor și a dezvoltării unor noi forme de organizare și de guvernanta în domeniul sănătății;

b) să reafirme valorile de solidaritate și de universalitate, care stau la baza sistemului nostru de sănătate, de a căror menținere suntem cu toții responsabili.

Utilizarea sistemelor digitale nu trebuie, în niciun caz, să conducă la repunerea în cauză a principiilor redistribuirii și asumării în comun a riscurilor sanitare și sociale, veritabili piloni ai solidarității colective.

Odată cu extinderea vertiginoasă a utilizării obiectelor conectate și a aplicațiilor mobile în domeniul sănătății, cu exploatarea volumelor mari de date, cu apariția nanotehnologiilor, biotehnologiilor, informaticii și științelor cognitive, precum și cu oferta înfloritoare de servicii noi de asistență medicală, digitalizarea determină o transformare globală a sistemului nostru de sănătate.

Inovarea digitală în domeniul sănătății nu se rezumă doar la dimensiunea sa tehnică sau științifică, ci este multiplă, dată fiind inovarea aferentă utilizărilor pe care le include. Aceste noi utilizări sunt însoțite de o inovare la scară largă pe plan social, permițând apariția unor noi răspunsuri la nevoile medicale și sociale.

În ceea ce privește raportul individului cu starea sa de sănătate, fiecare devine mai conștient de importanța sănătății sale și de modul în care și-o îngrijește. Până în prezent, din cauza accesului dificil la informații medicale și a ignoranței astfel generate, individul se afla într-o stare de incertitudine în ceea ce privește riscurile bolii. De acum înainte, persoana interesată va avea la dispoziție o multitudine de dispozitive (de exemplu, obiecte conectate), care îi permit să își evalueze starea de sănătate și să adopte un mod de viață adecvat.

Disponibilitatea surselor de informații face ca fiecare să adopte o atitudine activă față de propria stare de sănătate, fiind capabil să identifice, să compare și să aleagă serviciul de sănătate cel mai adaptat nevoilor sale. „E-pacientul” are propria contribuție în cadrul medicinei predictive, devenind un producător de date cu privire la sănătatea sa și un participant activ la sănătatea sa și a celorlalți. În acest sens, consimțământul în cunoștință de cauză constituie o axă centrală în legătură cu protecția datelor, guvernanta integrată și utilizarea datelor.

Noile tehnologii încurajează mai degrabă prevenția decât tratamentul bolilor. Ele vor permite și instituirea unor terapii mai eficiente, mai puțin invazive și mai individualizate, în funcție de caracteristicile genetice și biologice ale fiecăruia, în timp ce disponibilitatea în timp real a informațiilor optimizează răspunsul terapeutic. Profesiile din domeniul sănătății evoluează către noi competențe și noi domenii de acțiune, pe mai multe niveluri, în special către un alt mod de relaționare, bazat mai mult pe relația de încredere reciprocă cu pacientul, o adaptare progresivă a instrumentelor digitale în concordanță cu formările profesionale, o modificare a reprezentărilor tehnice ale prestării serviciilor de asistență medicală, precum și o abordare bazată pe colaborare și pe partajare, prin intermediul sistemelor interoperabile.

Dialogul social trebuie să însoțească aceste modificări și să consolideze formarea profesională a personalului din domeniul sănătății. În ceea ce privește sistemele de asigurări de sănătate, accesul la servicii de sănătate performante și de calitate, atât publice, cât și private, rămâne un obiectiv de îndeplinit, pentru fiecare cetățean.

În acest context, asigurările de sănătate vor fi puternic afectate, întrucât, în viitor, miza va consta în a elabora soluții și tratamente personalizate înainte de apariția riscurilor, în limitele principiilor asumării în comun a acestora, cu menținerea funcției tradiționale, aceea de a le permite accesul la servicii de sănătate persoanelor care se îmbolnăvesc.

Efectele digitalizării asupra cetățeanului/pacientului. Transformarea digitală le oferă

indivizilor posibilitatea de a acționa asupra stării lor de sănătate, fiind totuși conștienți de faptul că există anumite bariere în calea accesului la aceasta. Diversificarea accesului la cunoștințe, infrastructuri și servicii inovatoare personalizate în domeniul sănătății ar putea permite fiecăruia să devină un participant activ la propria sănătate, dar și să contribuie în calitate de colaborator, producător de informații și furnizor de date la îmbunătățirea stării de sănătate a celorlalți.

Apariția acestei individualizări se caracterizează printr-o sănătate denumită „sănătatea celor 4 P”:

- 1) participativă:
  - datele medicale sunt produse și monitorizate direct chiar de pacienți, asistați de un număr tot mai mare de obiecte conectate.
  - relația dintre pacient și medic (care nu mai este sursa unică de cunoștințe medicale) evoluează.
  - pacientul devine „participant”;
- 2) preventivă:
  - pacienții care colectează periodic informații privind starea lor de sănătate devin tot mai conștienți de menținerea unei stări bune de sănătate,
  - ceea ce deschide calea către sănătatea bazată în mai mare măsură pe prevenție;
- 3) personalizată:
  - aflulul continuu de date cu caracter personal tot mai exacte și variate permite totodată dezvoltarea unei stări de sănătate tot mai personalizate;
- 4) predictivă:
  - în sfârșit, progresele tehnologice, care permit, de exemplu, digitalizarea genomului complet al persoanelor, deschid calea către o stare de sănătate care se dorește tot mai predictivă.

Alfabetizarea în materie de sănătate și riscul unui nou decalaj în domeniul sănătății-decalajul digital

Competențele în materie de sănătate înseamnă capacitatea indivizilor de a obține, de a înțelege și de a utiliza informațiile, astfel încât să promoveze și să mențină o stare bună de sănătate.

Acest lucru implică dobândirea unui nivel de cunoștințe, de competențe și de încredere personale, care le permite să ia măsuri pentru ameliorarea propriei stări de sănătate și a celei a comunității, prin schimbarea modurilor de viață și a condițiilor de trai.

Domeniul digital tinde să accentueze inegalitățile sociale din perspectiva sănătății, consolidând relația cauză-efect între starea de sănătate a unui individ și capacitățile sale cognitive (de exemplu, capacitatea de a găsi și de a înțelege o informație de calitate în domeniul sănătății) și financiare (cum ar fi posibilitatea de a se dota cu dispozitivele cele mai performante).

Aceste inegalități sunt accentuate la persoanele în vârstă, la persoanele cele mai vulnerabile și la cele care trăiesc în zonele slab acoperite de operatorii din domeniul digital. Utilizarea aplicațiilor din domeniul sănătății necesită un nivel de cunoștințe care permite accesul la informații în domeniul sănătății, înțelegerea acestora, evaluarea și utilizarea lor în vederea luării unor decizii cotidiene în ceea ce privește asistența medicală, prevenirea bolilor și promovarea sănătății.

Un nivel redus al alfabetizării în materie de sănătate implică însă riscuri numeroase, cu consecințe în ceea ce privește speranța de viață sănătoasă, decesul prematur, calitatea vieții și costurile pentru individ și societate. Nu trebuie totuși neglijată apariția decalajului digital în rândul profesiilor medicale și paramedicale. Acesta poate fi soluționat printr-o consolidare a sistemului de educație, grație unui program de formare dedicat

învățării noilor raporturi generate de digitalizare în relația personal de îngrijire-pacient.

Supraresponsabilizarea, alt risc major al digitalizării. Practicile cuantificării în domeniul sănătății favorizează microgestionarea individuală a sănătății și supraresponsabilizarea, în detrimentul unei înțelegeri la un nivel mai colectiv. Aceste practici fac din indivizi întreprinzători responsabili de comportamentul lor-adekvat sau neadekvat-în materie de sănătate și pot deturna atenția de la cauzele generate de mediu sau de la cauzele socioeconomice ale problemelor de sănătate publică.

Neanticiparea efectelor digitalizării asupra individualizării, creșterea inegalităților sociale din perspectiva sănătății și o comercializare sporită a aspectelor legate de sănătate pot periclita modelele noastre de asigurări de boală/de sănătate solidare și universale.

Efectele digitalizării din punctul de vedere al cadrelor medicale și în rândul acestora. Dosarul medical electronic, piatră de temelie a organizațiilor de asistență medicală Digitalizarea oferă mijloace de eliminare a compartimentării sistemului de sănătate, prin facilitarea punerii în comun a informațiilor între structurile spitalicești, cabinetele independente, rețelele de sănătate și serviciile la domiciliu.

Mijloacele sigure și rapide de transmitere a informațiilor colectate de diferiți agenți reprezintă o condiție necesară pentru coordonarea serviciilor de asistență medicală și pentru tratamentul global al pacientului. Organizarea continuității îngrijirilor și tratarea multidisciplinară a pacientului sunt mult mai ușor de realizat. Disponibilitatea, accesul rapid, schimbul și partajarea de date facilitează adoptarea unei decizii medicale. Schimbul de date electronic între profesioniștii din domeniul sănătății generează plusvaloare directă pentru calitatea asistenței medicale.

Dosarul medical electronic devine un instrument al coordonării și al asigurării calității asistenței medicale, în beneficiul pacientului, prin partajarea datelor de către actorii autorizați, numai dacă această partajare a făcut obiectul consimțământului prealabil al pacientului, cu excepția cazurilor de urgență sau de imposibilitate.

Regulile specifice dosarului medical electronic computerizat vizează toate garanțiile specifice date pacientului cu privire la datele în format digital, în ceea ce privește protecția vieții sale private și accesul la aceste date. Respectarea confidențialității cu privire la dosarul medical și administrativ trebuie asigurată pe deplin. Dosarul medical electronic permite evitarea erorilor legate de lizibilitatea scăzută a unui document (rețetă, protocolul aferent unei examinări medicale) și facilitează accesul la bazele de date privind medicamentele, precum și la o prescripție mai sigură, întrucât este bazată pe caracteristicile pacientului.

Informatizarea practicii medicale contribuie la limitarea riscurilor de eroare și la reducerea riscurilor de iatrogenie. Funcțiile de reamintire și de alertă aferente informatizării unui dosar medical facilitează îmbunătățirea actelor de prevenție (vaccinare, depistare), supravegherea bolnavilor care suferă de boli cronice, monitorizarea cunoștințelor privind medicamentele și contribuie totodată la îmbunătățirea calității serviciilor de asistență medicală acordate pacienților și consolidează competențele furnizorului de asistență medicală în ceea ce privește diagnosticarea și prescrierea tratamentului.

Pe de altă parte, odată cu digitalizarea informațiilor colectate în legătură cu pacientul, care contribuie la îmbunătățirea procesului decizional medical, vom asista în anii următori la o schimbare radicală a practicilor medicale. Niciun diagnostic medical nu se va mai putea pune fără un sistem de expertiză sau instrumente de inteligență artificială.

O astfel de revoluție este rezultatul dezvoltării în paralel a genomicii, a neuroștiințelor și a obiectelor conectate, context în care numai mașinile vor putea, pe viitor, să prelucreză toate datele.

Evoluțiile tehnologice fac posibilă și confirmă dezvoltarea telemedicinii, care permite



emergența unor noi practici medicale și paramedicale. Telemedicina prezintă următoarele avantaje: o mai bună acoperire sanitară a teritoriilor izolate și o limitare a deplasărilor pentru persoanele slăbite de boală, o monitorizare de la distanță a persoanelor bolnave, evitând spitalizarea acestora, partajarea expertizei la distanță, o dimensiune a educației terapeutice prin telemonitorizare și consultații multidisciplinare, grație teleconsultării și teleexpertizei.

Telemedicina, comunicarea profesională informatizată, dematerializarea documentelor, punerea în comun a competențelor difuzate și partajarea resurselor intelectuale sau tehnico-medice trebuie să le permită cadrelor medicale să facă economii de timp, care poate fi reinvestit în îngrijiri acordate pacientului, în cadrul unei întrevederi în particular cu acesta, ceea ce ar îmbunătăți considerabil relația cu pacientul.

Acestea sunt doar cele mai relevante aspecte ale digitalizării serviciilor de sănătate. Desigur că implementarea lor este însoțită de mai multe riscuri de ordin organizational, tehnologic și de natură de protecție a datelor și care urmează să fie subiectul de abordare al unui alt articol.

### BIBLIOGRAFIE

1. Adamescu Carmen, Studiu EY: Explozia serviciilor publice digitale alimentează îngrijorările cetățenilor legate de protecția vieții private. [https://www.ey.com/ro\\_ro/news/2021/03/ey-study--digital-public-services-explosion-fuels-citizens--priv](https://www.ey.com/ro_ro/news/2021/03/ey-study--digital-public-services-explosion-fuels-citizens--priv)
2. Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Impactul revoluției digitale în domeniul asistenței medicale asupra asigurărilor de sănătate”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IE1370&from=EN>
3. Constituția României, din 31 octombrie 2003.  
Constituția din 2003, în Monitorul Oficial, Partea I nr. 767 din 31 octombrie 2003.
4. Lege nr. 90 din 26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Publicat în Monitorul Oficial nr. 164 din 2 aprilie 2001.

# ДОВЕРИЕ К БАНКАМ: МЕЖСТРАНОВЫЙ АНАЛИЗ (по результатам Всемирного исследования ценностей WVS)

Павел ИШКОВ,  
студент, Одесский национальный университет  
им. И.И. Мечникова

## SUMMARY

*Trust in banks is considered as an important determinant of the effectiveness of the financial system, but little is known about what determines this trust. This article is devoted to the analysis of the dynamics of trust in banks in different countries, as well as the influence of socio-demographic factors. Based on data from the World Values Survey covering 60 countries for the period 2010–2014. and 46 countries for the period 2017–2020, there were cross-country differences in confidence in banks. It is noted that confidence in banks is lower in countries emerging from the financial crisis and in countries with higher per capita incomes. The results of our analysis shows that socio-demographic indicators do not significantly affect trust in banks at the individual level and differ across countries. Women trust banks more than men, and trust in banks tends to increase with income and decline with age and education. Our study has certain methodological limitations associated with the dataset. At first, we only have data for two rounds; secondly, the results can be influenced by the survey period, and the surveys are conducted at different intervals within separate rounds, so they cannot reflect the dynamics of trust in banks. Thirdly, even if the sample of countries includes developed and developing countries, it is not exhaustive. Fourthly, since we are using survey data, we can only rely on one question about trust in banks. Therefore, it is not possible to verify the validity of the results using alternative questions about trust in banks.*

**Keywords:** World Values Survey, banking sector, coronavirus crisis, trust in banks, socio-demographic indicators, dynamics of trust.

Пандемия стала вызовом для банковского сектора - ряд процессов пришлось перестраивать в срочном порядке, обеспечивая при этом бесперебойную работу. Однако этот период стал и временем возможностей, когда банки нашли новые форматы взаимодействия как с клиентами, так и с сотрудниками. Коронакризис 2020-2021 годов напомнил миру о том, что хорошо функционирующие банки играют важную роль в экономическом росте, и подчеркнул важность доверия к банкам со стороны экономических агентов как фундаментальной составляющей эффективности экономики. Власти всех стран стремились сохранить доверие в эти беспокойные времена с помощью таких мер, как предоставление поддержки ликвидности банкам и обеспечение того, чтобы сохранить финансовую стабильность, понимая, что без доверия банки не могут привлечь вкладчиков или найти домохозяйства, желающие занять деньги для финансирования своего бизнеса и жилья.

Обзор источников показал, что в научной периодике слишком мало написано о том, что формирует доверие к банкам. Лишь несколько исследований представляют данные о доверии к банкам в разных странах (Sapienza and Zingales, 2012; Carbo-Valverde, Maqui-Lopez, and Rodriguez-Fernandez, 2013; Knell and Stix, 2015) [1].

В данной статье представлены результаты межстранового исследования уровня, динамики и определяющих факторов доверия к банкам. Чтобы решить эту проблему, мы использовали данные двух последних волн Всемирного исследования ценностей - World Values Survey<sup>1</sup> - шестой и седьмой. Исследование содержит информацию о доверии к банкам для 46 стран за период 2017–2020 гг.<sup>2</sup> и 60 стран за период 2010–2014 гг. Всемирное исследование ценностей, регулярно проводится с 1981 г., и авторы включил в шестую и седьмую волну вопрос о доверии к банкам. Это дополнение позволяет нам изучить, как индивидуальные и страновые характеристики влияют на доверие к банкам. В данной статье мы представляем результаты статистического анализа, который, по нашему мнению, будет способствовать улучшению понимания доверия к банкам в разных странах. Мы изучили уровень доверия к банкам в динамике по странам и представляем информацию о межстрановых различиях в доверии к банкам. Для этого мы сравнили данные шестой и седьмой волны WVS (см. таблицы 1 и 2). Затем мы рассмотрели детерминанты доверия к банкам на индивидуальном уровне и изучили влияние социально-демографических характеристик, таких как пол, возраст, доход, образование (табл. 3).

Эмпирический анализ начнем с простого описания средних величин. Хотя, приведенные в табл. 1 и 2 показатели доверия к банкам, построены на данных из разных обследований и собраны в разные годы, они показывают согласованную картину.

Для сравнительного межстранового анализ мы взяли данные World Values Survey двух последних волн. Основная методологическая проблема в связи с решением данной задачи – исследование динамики доверия – состоит в том, что (1) WVS не является панельным исследованием, следовательно, мы не можем изучить уровень доверия одних и тех же респондентов в разные периоды времени; (2) раунд исследования длится четыре года: шестая волна проводилась в период с 2010 по 2014 годы, а седьмая с 2017 по 2020; (3) состав стран-участниц изменяется от исследования к исследованию, в шестой волне участвовало 60 стран, в седьмой 46 стран, и в

---

<sup>1</sup> The World Values Survey (WVS) — продолжительное сравнительное исследование, инициированное в 1981 году профессором Рональдом Инглхартм из Мичиганского университета (США) на основе European Values Survey (EVS). World Values Survey быстро стало одним из самых широко используются и авторитетным международные исследования, которое охватывают почти 120 стран/обществ (почти 95% населения мира). Украина присоединилась к World Values Survey (WVS) в 1999 г. (четвертая волна WVS), а также участвовала в следующих волнах: пятой в 2006 г., шестой в 2011 г. и, седьмой в 2020 г. Цель проекта - оценить влияние стабильности или изменения ценностей с течением времени на социальное, политическое и экономическое развитие стран и обществ.

<sup>2</sup> Опрос WVS-7 был запущен в январе 2017 г., и Боливия стала первой страной, проводившей WVS-7. В течение 2017 и 2018 годов WVS-7 был проведен в США, Мексике, Бразилии, Аргентине, Чили, Эквадоре, Перу, Андорре, Греции, Сербии, Румынии, Турции, России, Германии, Таиланде, Австралии, Малайзии, Индонезия, Китай, Пакистан, Египет, Иордания, Нигерия, Ирак и более десятка других стран мира. В любой стране вопросник должен быть переведен на все языки, которые являются родными для 15 % (или более) населения. Выборки репрезентативны для населения в возрасте 18 лет и старше, проживающих в домохозяйствах в каждой стране, независимо от их национальности, гражданства или языка. Минимальный размер выборки, т.е. количество завершенных интервью, которые включены в национальный набор данных, в большинстве стран составляет 1200. Основным методом сбора данных в опросе WVS является личное интервью на дому/по месту жительства респондента. Сбор данных для раунда опроса WVS-7 будет завершен в декабре 2021 года. Данные и вся связанная с опросом документация размещены на веб-сайте WVS в свободном доступе в серии общедоступных выпусков данных: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>

шестой и в седьмой только 16 стран. Несмотря на данные методологические проблемы, нами была предпринята очень осторожная попытка сравнительного анализа уровня доверия банкам в разных странах в разные периоды и расчета средних показателей доверия. Вопрос о доверии звучал следующим образом:

Could you tell me how much confidence you have in banks: Is it a great deal of confidence (1), quite a lot of confidence (2), not very much confidence (3) or none at all (4)? («Не могли бы вы сказать мне, насколько вы доверяете банкам: очень доверяете (1), довольно сильно доверяете (2), не очень доверяете (3) или совсем не доверяете (4)»)?

Мы используем эти ответы для создания переменной «Доверие к банкам» в 60 странах WVS 6 и 46 странах WVS 7, по которым у нас есть доступная информация о доверии к банкам. Мы перекодировали ответы на вопрос таким образом, что «1» означает самое низкое доверие к банкам, а «4» — самое высокое доверие к банкам.

В таблицах 1 и 2 представлены средние по стране значения доверия к банкам. Мы агрегировали ответы респондентов для каждой страны, чтобы обеспечить межстрановое сравнение доверия к банкам по странам и в разные годы. Банкам люди не очень доверяют и показатель доверия варьирует, отражая, по-видимому, как различия в «качестве» этого государственного и коммерческого института, так и состояние местных культурных особенностей и практик. В таблице 1 представлены средние национальные значения доверия к банкам, полученные в WVS 6. На первый взгляд может показаться, что такие значения по странам свидетельствует о том, что страны с высоким доходом на душу населения имеют более низкое доверие к банкам. Наиболее высокий уровень доверия банкам демонстрируют респонденты Испании в шестую волну (3,23 балла по 4-балльной шкале) и Эфиопии в седьмую волну (3,52), а в аутсайдерах оказываются Индия в шестом раунде (1,62) и Кипр (1,8). В двух последних примерах граждане заметно чаще, чем в других странах, распределение смещено в сторону более низких оценок. Большинство развитых стран, в том числе и США, Япония, Австрия, располагаются в средней части рейтинга со значениями от 2,4 до 2,7 баллов.

Следует также отметить большой разброс между странами в показателях доверия к банкам со значениями от низкого уровня 1,77 для Испании до высокого уровня 3,24 для Узбекистана в WVS 6 и от 1,80 для Кипра до максимума 3,52 для Эфиопии в WVS 6. После Кипра странами с самым низким средним доверием к банкам в шестом раунде были Греция, Ирак (1,90) и Румыния (1,92), а в седьмом Индия (1,62), Узбекистан (1,76) и Таиланд (1,81). На противоположном хвосте распределения мы наблюдаем, что к Эфиопии в седьмую волну присоединились в группе высокого доверия Мьянм (3,18) и Индонезия (3,16). Украина находится в конце списка седьмой волны с показателем 2,13 между Германией (2,15) и Перу (2,12). Примечательно, что Германия, страна, которая занимала второе место в списке в шестую волну с показателем (2,99) демонстрирует нисходящую динамику в седьмую волну с показателем 2,15. Такая же картина наблюдается и в Украине.

Далее рассмотрим информацию о доверии к банкам, учитывая различия в полу, возрасту, доходах и образовании для каждой страны (см. табл. 3), используя данные последней волны WVS. Это позволяет нам проверить связь между индивидуальными характеристиками респондентов разных стран и доверием к банкам. В большинстве стран нашего опроса (27 из 46 стран) мы наблюдаем, что женщины больше доверяют банкам, чем мужчины. Мы также обнаружили, что молодые люди имеют большее доверие к банкам, чем пожилые люди в большинстве стран (28 страны). Кажется, что доход очевидно связан с доверием к банкам; в подавляющем большинстве стран в домохозяйствах с высокими доходами респонденты,

как правило, больше доверяют банкам, чем с низкими доходами. Лица с низшим образованием в большинстве стран доверяют банкам больше. В Украине мужчины больше доверяют банкам, чем женщины (2,17 и 2,1 соответственно), молодые люди (16-29 лет), люди с высшим уровнем образования и высокими доходами.

Конечно, на доверие украинцев к банковской системе не может не влиять общий уровень доверия в обществе, который проектируется и на отдельные социальные институты, в частности, банковскую систему. В соответствии с международным стандартом, межличностное доверие оценивается путем выяснения согласия или несогласия респондентов с утверждением «Большинству людей можно доверять». В рамках Всемирного исследования ценностей (World Values Survey – WVS) уровень генерализованного доверия в разных странах рассчитывался на основе вопроса: «Как вы думаете, большинству людей можно доверять или нужно быть осторожным в отношениях с людьми?». Для Украины он в 2020 г. составил 30,7%, оказавшись не самым низким и не самым высоким в мире: Украина была между Литвой (31%) и Венгрией (27%) среди развитых стран, а среди развивающихся – рядом с Южной Кореей (33%) и Тайванем (31%) (см. рис.1). При этом в странах с низким уровнем коррупции показатель межличностного доверия выше украинского: Японии – 36%, в США – 37%, Германии – 46% [3].

В то же время, сегодня украинцы – одни из самых недоверчивых по отношению к банкам среди граждан разных стран (табл.1). По данным опроса WVS седьмой волны, проведенного в 2017-2020 годах. и охватившего 46 стран и 38 тыс. человек, только 33,4% наших сограждан полностью или скорее доверяют банкам, а в других странах этот показатель в среднем составляет более 50%. По этому показателю Украина отстает не только от развитых, но и от развивающихся стран. Интересно, что «доверчивее» оказались жители Эфиопии, Вьетнама и Китая. Однако опрос WVS 7 волны выявил общую тенденцию снижения уровня доверия к банковской системе во всем мире по сравнению с шестой волной.

Таким образом, на основании проведенного анализа, мы можем сформулировать два предварительных вывода. Во - первых, страны сильно различаются между собой по средним показателям доверия к полиции (Confidence: The World Bank (WB)). Во-вторых, это распределение представляется довольно неустойчивым и почти не зависит от социально-демографических характеристик респондентов.

**Таблица 1. Доверие банкам по странам (по данным WVS 7, 46 стран).**

Країна	Mean	N	S.d	Країна	Mean	N	S.d
Ethiopia	3,52	1215	0,71	Puerto Rico	2,47	1104	1,01
Myanmar	3,18	1200	0,81	Zimbabwe	2,43	1202	1,03
Indonesia	3,16	3183	0,72	Brazil	2,39	1701	0,99
China	3,16	3028	0,59	USA	2,37	2564	0,76
Vietnam	3,14	1174	0,55	Chile	2,32	989	0,81
Philippines	3,11	1199	0,77	Russia	2,30	1701	0,89
Thailand	3,07	1333	0,80	Turkey	2,29	2348	0,90
Pakistan	3,06	1911	1,00	Jordan	2,26	1040	1,01
Macao SAR	3,03	1013	0,59	Nicaragua	2,25	1200	0,98
Hong Kong SAR	2,99	2059	0,64	Colombia	2,23	1520	0,90



Bangladesh	2,99	1167	0,80	Guatemala	2,17	1203	0,86
Nigeria	2,99	1229	0,91	Germany	2,15	1501	0,76
Taiwan ROC	2,97	1214	0,62	Ukraine	2,13	1180	0,80
Kyrgyzstan	2,93	1178	0,82	Peru	2,12	1357	0,88
Malaysia	2,92	1310	0,69	Mexico	2,11	1719	0,99
Tajikistan	2,91	1141	0,84	Argentina	2,09	971	0,82
South Korea	2,76	1245	0,59	Andorra	2,06	1000	0,80
Japan	2,75	1254	0,65	Lebanon	2,05	1173	0,82
Egypt	2,70	921	0,89	Tunisia	2,03	1144	0,83
Kazakhstan	2,63	1241	0,81	Romania	1,92	1157	0,90
Ecuador	2,55	1194	0,87	Iraq	1,90	1051	1,00
Bolivia	2,54	2035	0,90	Greece	1,90	1188	0,76
Iran	2,50	1493	1,03	Cyprus	1,80	970	0,84

**Таблица 2. Доверие банкам по странам (по данным WVS 6, 60 стран).**

Страна	Mean	N	S.d	Країна	Mean	N	S.d
Spain	3,23	1162	0,748	Trinidad and Tobago	2,46	962	0,865
Germany	2,99	2017	0,78	Kazakhstan	2,46	1500	0,862
Netherlands	2,91	1796	0,704	Cyprus	2,44	989	0,883
Ukraine	2,91	1500	0,819	Armenia	2,42	1035	0,963
Georgia	2,91	1148	0,864	Iraq	2,39	1090	0,898
Haiti	2,88	1943	0,927	South Africa	2,38	3330	0,969
Argentina	2,86	993	0,84	Azerbaijan	2,37	1002	1,001
Palestine	2,85	926	0,909	Morocco	2,34	1078	0,995
Chile	2,82	980	0,841	New Zealand	2,34	781	0,743
Romania	2,77	1431	0,902	Japan	2,31	2158	0,665
Tunisia	2,77	1026	1,007	Estonia	2,28	1507	0,775
Russia	2,75	2336	0,868	Qatar	2,28	1045	0,935
Yemen	2,75	657	0,975	Kuwait	2,25	1221	1,025
Peru	2,74	1165	0,908	Rwanda	2,24	1527	0,784
Turkey	2,74	1532	0,977	Kyrgyzstan	2,19	1493	0,924
Slovenia	2,7	1041	0,722	Pakistan	2,19	1146	0,977
Jordan	2,67	1135	0,903	Libya	2,15	1991	1,061
Australia	2,67	1452	0,815	South Korea	2,1	1198	0,777
USA	2,66	2169	0,74	Taiwan ROC	2,09	1159	0,575
Brazil	2,62	1477	0,946	Singapore	2,09	1971	0,673
Poland	2,62	888	0,746	Zimbabwe	2,08	1499	0,894
Algeria	2,62	1001	1,037	Hong Kong SAR	2,06	996	0,742

Mexico	2,6	1993	0,971	Nigeria	2,05	1759	0,905
Ecuador	2,57	1201	0,902	Philippines	1,99	1200	0,801
Lebanon	2,54	1144	0,969	Malaysia	1,97	1299	0,75
Colombia	2,51	1496	0,978	China	1,95	1994	0,609
Uruguay	2,51	911	0,908	Ghana	1,82	1552	0,846
Belarus	2,51	1519	0,868	Thailand	1,81	1161	0,812
Egypt	2,5	1513	1,037	Uzbekistan	1,76	1398	0,888
Sweden	2,47	1186	0,8	India	1,62	3785	0,824

**Таблица 3. Доверие к банкам по разным критериям (wvs 7).**

В этой таблице приведен средний уровень доверия к банкам по странам по четырем разным критериям. Пол в сравнении уровня доверия респондентов мужчин и женщин. Возраст рассматривается путем сравнения респондентов в возрасте 16-29 лет, 30-49 лет и старше 50 лет. Образование рассматривается путем сравнения респондентов с низким и высшим уровнем образования. Доход рассматривается путем сравнения респондентов с низкими, средними и высокими доходами.

Страна	Пол		Возраст			Уровень образования		Уровень дохода домохозяйства		
	муж- чины	жен- щины	16- 29	30- 49	50+	Lower	Hi- gher	Низ- кий	Сред- ний	Высо- кий
USA	2,30	2,44	2,35	2,32	2,42	2,33	2,37	2,17	2,42	2,47
Puerto Rico	2,51	2,45	2,51	2,41	2,50	2,55	2,44	2,35	2,50	2,56
Mexico	2,12	2,10	2,17	2,12	2,04	1,98	2,26	2,04	2,14	2,20
Guatemala	2,15	2,18	2,22	2,09	2,18	2,29	2,18	2,15	2,14	2,22
Nicaragua	2,27	2,22	2,31	2,22	2,15	2,22	2,36	2,16	2,25	2,44
Colombia	2,24	2,22	2,26	2,22	2,19	2,31	2,16	2,22	2,20	2,35
Ecuador	2,59	2,51	2,73	2,53	2,36	2,45	2,62	2,47	2,55	2,72
Peru	2,16	2,09	2,16	2,05	2,18	2,06	2,29	1,90	2,19	2,23
Brazil	2,37	2,41	2,40	2,35	2,44	2,47	2,38	2,35	2,41	2,40
Bolivia	2,63	2,45	2,64	2,53	2,41	2,49	2,56	2,41	2,55	2,75
Chile	2,41	2,23	2,24	2,34	2,34	2,28	2,38	2,23	2,34	2,52
Argentina	2,06	2,13	2,13	2,03	2,13	2,16	1,98	2,05	2,08	2,11
Andorra	2,05	2,06	1,99	2,06	2,08	2,04	2,11	1,93	2,05	2,12
Germany	2,08	2,21	2,32	2,19	2,07	2,23	2,07	2,19	2,13	2,24
Greece	1,81	1,97	1,79	1,85	1,98	1,97	1,86	1,82	1,93	1,89
Cyprus	1,74	1,85	2,01	1,86	1,66	1,69	1,97	1,68	1,78	2,18
Romania	1,98	1,87	2,04	1,90	1,89	1,94	1,88	1,72	1,92	2,24
Russia	2,26	2,34	2,44	2,26	2,26	2,38	2,30	2,17	2,33	2,57
Ukraine	2,17	2,10	2,26	2,13	2,09	2,08	2,17	2,09	2,13	2,21
Macau SAR	3,02	3,04	3,05	3,11	3,11	3,02	3,03	2,95	3,04	3,24

Nigeria	3,03	2,95	2,96	3,00	3,15	3,08	2,73	3,06	2,97	2,78
Ethiopia	3,53	3,51	3,54	3,47	3,57	3,52	3,60	3,45	3,54	3,60
Zimbabwe	2,37	2,50	2,59	2,29	2,45	2,59	2,06	2,50	2,35	2,60
Tunisia	2,00	2,06	1,98	1,98	2,14	2,05	1,97	2,14	1,98	2,07
Iran	2,46	2,54	2,52	2,50	2,47	2,62	2,45	2,52	2,48	2,56
Turkey	2,26	2,33	2,34	2,27	2,28	2,29	2,30	2,27	2,31	2,31
Iraq	1,91	1,89	1,89	1,85	2,04	2,07	1,68	1,89	1,89	2,01
Egypt	2,68	2,73	2,73	2,65	2,75	2,63	2,79	2,67	2,70	3,31
Lebanon	2,04	2,07	2,08	1,99	2,11	1,88	2,23	1,75	2,06	2,38
Jordan	2,25	2,28	2,24	2,28	2,25	2,34	2,22	2,20	2,27	2,77
Tajikistan	2,94	2,87	2,89	2,91	2,91	2,92	2,86	2,95	2,88	3,11
Kyrgyzstan	2,85	3,00	2,96	2,90	2,94	2,96	2,94	2,91	2,91	3,04
Kazakhstan	2,65	2,61	2,63	2,65	2,59	2,96	2,60	2,54	2,62	2,76
China	3,14	3,17	3,08	3,14	3,23	3,19	3,10	3,18	3,14	3,19
Taiwan ROC	2,97	2,97	2,99	2,95	2,98	2,99	2,98	2,83	3,02	3,27
Hong Kong SAR	3,05	2,94	2,97	2,90	3,06	3,13	2,88	2,99	2,98	3,12
South Korea	2,73	2,77	2,73	2,75	2,77	2,84	2,74	2,80	2,74	2,90
Japan	2,71	2,79	2,94	2,72	2,73	2,89	2,72	2,73	2,76	2,78
Pakistan	3,09	3,03	3,13	3,01	3,13	3,03	3,13	3,21	3,01	2,96
Bangladesh	2,99	2,99	3,02	3,00	2,92	2,98	2,97	3,09	2,93	3,11
Myanmar	3,15	3,21	3,27	3,13	3,18	3,26	2,98	3,14	3,19	3,24
Thailand	3,08	3,07	3,01	3,10	3,08	3,06	3,01	3,00	3,09	3,09
Vietnam	3,15	3,14	3,17	3,11	3,16	3,16	3,16	3,10	3,15	3,10
Malaysia	2,91	2,93	2,99	2,88	2,91	2,98	2,81	2,91	2,93	2,89
Philippines	3,13	3,09	3,20	3,16	2,99	3,11	3,10	3,11	3,09	3,25
Indonesia	3,15	3,17	3,14	3,16	3,19	3,22	3,06	3,22	3,10	3,24
Australia	2,10	2,28	2,34	2,19	2,12	2,17	2,29	2,10	2,22	2,11
New Zealand	2,34	2,51	2,45	2,42	2,43	2,50	2,42	2,38	2,41	2,47
Serbia	2,04	2,07	2,15	1,96	2,09	2,25	2,06	1,97	2,08	2,10
Bcero	2,56	2,57	2,62	2,57	2,52	2,70	2,49	2,57	2,56	2,62

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Sapienza, P., and L. Zingales (2012). „A Trust Crisis,” *International Review of Finance*, 12(2), 123-131. Carbo-Valverde, S., E. Maqui-Lopez, and F. Rodriguez-Fernandez (2013). „Trust in Banks: Evidence from the Spanish Financial Crisis,” Presentation at the 26

Australasian Finance and Banking Conference 2013. Jansen, D.-J., R. Mosch, and C. van der Crujsen, (2015). „When Does the General Public Lose Trust in Banks?” *Journal of Financial Services Research*, (forthcoming). Knell, M., and H. Stix (2015). „Trust in Banks. Evidence from Normal Times and from Times of Crises,” *Economica* 82, 995-1020.

2. Inglehart, R., C. Haerpfer, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2014. *World Values Survey: Round Six - Country-Pooled Datafile* Version: [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp). Madrid: JD Systems Institute.

3. Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (eds.). 2020. *World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. [doi.org/10.14281/18241.13](https://doi.org/10.14281/18241.13)

## ☞ Sesiunea 2. REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE JURIDICE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ



### MONITORIZAREA PROCESULUI DE RESPECTARE A DISCIPLINEI DE MUNCĂ ÎN CADRUL UNITĂȚII

*Eduard GURIN,  
doctorand, lector asistent universitar,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

#### SUMMARY

*This article provides for a theoretical and practical legal analysis of the issue related to the monitoring of the compliance with the provisions of the work discipline at a company. It provides for formal instruments which may and should be used for monitoring, compliance and identification of the breaches of the work discipline, together with the application of the relevant sanctions to the breaching employee. The employer is entitled to use the instruments provided by the law to avoid various interpretations of the modality and conditions for monitoring work discipline*

**Keywords:** *work discipline, disciplinary liability, legal culture, video surveillance, shift work, work organization. work obligations, disciplinary sanction.*

Analiza respectării disciplinei de muncă de către salariați în cadrul unității constituie un proces complex pus în sarcina angajatorului prin diferite metode permise de lege. Astfel, având ca premisă de ordin legislativ, textul legal din art. 201 Codul muncii al RM [1] a stabilit: „Disciplina muncii reprezintă obligația tuturor salariaților de a se subordona unor reguli de comportare stabilite în conformitate cu Codul muncii, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu alte acte normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității”.

Potrivit ideilor enunțate în textul legal citat, angajatorul are la îndemână o mulțime de instrumente de ordin formal prin aplicarea cărora poate obține măsuri de: monitorizare, respectare, constatare a încălcărilor disciplinei de muncă, precum și de tragere la răspundere disciplinară a salariatului vinovat. Deși sarcinile care trebuie realizate de către salariați în limitele timpului de muncă sunt numeroase, monitorizarea disciplinei de muncă trebuie să fie organizată cu mare prudență, deoarece în cazul unui control deosebit de riguros și neargumentat din partea angajatorului, salariatul este în drept să refuze prestarea muncii în condiții de presing și se poate adresa Inspectoratului de Stat al Muncii [2] cu o cerere prin care va declara hărțuirea.

În scopul înlăturării diferitelor interpretări privind modul și condițiile în care se organizează măsurile de monitorizare a disciplinei de muncă, relatăm că angajatorul, fiind subiectul sarcina căruia include organizarea muncii, el este în drept să efectueze următoarele măsuri reglementate de lege:

- în primul rând, în cazul apariției unor pretenții de ordin disciplinar față de salariat, angajatorul trebuie să se asigure că acestea se încadrează în limitele timpului de muncă conform prevederilor art. 95-106 Codul muncii al RM, durata concretă pentru fiecare salariat fiind stabilită în contractul individual de muncă. În asemenea cazuri, menționăm că



angajatorul este în drept să înainteze salariatului pretenții, inclusiv de ordin disciplinar, dar cu respectarea limitelor timpului de muncă pentru care salariatul este remunerat. În această ordine de idei, menționăm că, potrivit art. 98 Codul muncii al RM, durata zilnică de muncă constituie 8 ore. Durata concretă a pauzei de masă este stabilită de fiecare angajator individual, indicând-o în prevederile regulamentului intern al unității. Faptul că timpul de muncă al salariatului pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă, stabilit de către angajator, constituie o prerogativă a acestuia de a monitoriza utilizarea acestui timp de către salariat.

Astfel, la prima vedere s-ar părea că angajatorul și-a asumat funcția de-a veghea și a face note asupra activității salariaților, iar cel ce nu îndeplinește corect sarcinile sale se pedepsește imediat. În opinia noastră, o asemenea stare de lucru poate fi exclusă din practica cotidiană de gestionare a muncii salariate, fapt pentru care venim cu o recomandare pentru a evita aceste situații. În sensul celor prezentate, vom începe de la faptul că orice relație socială născută între cetățeni își are reglementare juridică, relațiile de muncă fiind principala sferă de reglementare juridică. Respectarea legislației muncii se impune angajatorului prin forța coercitivă a statului, pe când în cadrul relațiilor de muncă cultura juridică a angajatorului constituie o garanție de ordin social, în temeiul căreia acesta își promovează propria reputație nu doar pe piața muncii, ci și în relațiile cu alte persoane fizice și juridice. Elementele de cultură juridică, includ în sine următoarele chestiuni: respectarea principiilor umanismului, cunoașterea și aplicarea adecvată a prevederilor legale, comportamentul și etica exemplară în toate relațiile la care participă angajatorul, soluționarea adecvată și echitabilă a tuturor problemelor și litigiilor apărute în cadrul activităților unității, relațiile de muncă nefiind o excepție. Prin urmare, în cazul în care angajatorul nu dispune de o anumită cultură juridică, găsim că acesta are nevoie de un consultant în resurse umane sau să fie asistat de un jurist, prezența și oportunitatea cărora va fi utilă în stabilirea unui spectru de raporturi juridice între unitate și celelalte instituții cu care unitatea va stabili relații;

- în al doilea rând, o altă măsură necesară angajatorului în scopul monitorizării adecvate a compartimentului disciplinar din cadrul unității o constituie stabilirea unui cadru normativ intern adecvat cu privire la disciplina de muncă și la tragerea la răspundere disciplinară a salariaților culpabili. Astfel, după cum am mai spus, pentru a cere din partea salariaților respectarea unor reguli disciplinare în cadrul unității, angajatorul trebuie să-i informeze despre regimul de muncă atât la angajare, cât și pe tot parcursul acțiunii contractului. Rolul acestei măsuri, în opinia noastră, este una importantă prin faptul că angajatorul, prin actele adoptate la nivelul unității, poate stabili modul și atribuțiile persoanelor responsabile de verificarea și monitorizarea respectării disciplinei de muncă de către salariații unității. Totodată, angajatorul va fi în drept să stabilească pentru șefii secțiilor și departamentelor volumul de obligații de muncă necesar în procesul administrării salariaților, inclusiv în respectarea și promovarea unei discipline de muncă adecvată;

- în al treilea rând, având în vedere că legislația muncii reglementează insuficient instituția răspunderii disciplinare, menționăm că angajatorul este obligat să fie atent la stabilirea motivelor pentru care va dispune sancționarea disciplinară față de salariat, pentru că în cazul aplicării incorecte sau a interpretării eronate a prevederilor legislației muncii, în special a celor nereglementate de legiuitor, pot apărea situații de conflict, pe care să le soluționeze judecătorul. Astfel, în această situație recomandăm angajatorilor și responsabililor de monitorizarea disciplinei de muncă în cadrul unității la dispunerea sancțiunii disciplinare să fie prudenți la capitolul drepturilor și libertăților angajatorului stipulate în art. 10 alin. (1) Codul muncii RM și în actele normative privind dreptul muncii prevăzute în contractul individual de muncă.

Pentru organizarea unui proces adecvat în monitorizarea angajatorului poate face uz de unele instrumente.

Așa dar aflându-ne în era digitală, tot mai mare amploare în cadrul unităților, în special a celor de drept privat, dar, treptat, și în cele de stat, se implementează mijloace de supraveghere video, cadrul legal al acestora fiind reglementat de acte normative atât cu caracter general, cum ar fi prevederile art. 91- 94 Codul muncii al RM, cât și cele cu caracter special, care sunt reglementate de prevederile Legii RM nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal [3]. Așadar, fiind un instrument modern, clasat în categoria necesităților angajatorului, pentru utilizarea în mod legal a dispozitivelor de supraveghere video angajatorul este obligat să efectueze o evaluare a impactului asupra protecției datelor cu caracter personal. Procedura evaluării menționate este reglementată de art. 23-28 din Legea menționată.

Având în vedere facilitățile și oportunitatea utilizării camerelor video de către angajator în cadrul activității unității, constatăm că, pe lângă notele de serviciu prezentate de responsabilii de organizarea muncii, secvențele video-foto pot fi considerate probe pertinente în cazul stabilirii unei fapte comise de către salariat, caracteristicile căreia prezintă semnele unei abateri cu caracter disciplinar;

O măsură cu caracter organizatoric care poate fi utilizată în cadrul monitorizării procesului muncii o constituie stabilirea normativelor de muncă, reglementate în Capitolului V, art. 166-171 Codul muncii al RM și în Hotărârea Guvernului RM nr. 98 din 04.02.2013 [4]. Luând în considerare complexitatea cadrului legal aplicabil normării muncii, menționăm că, o dată stabilit mecanismul de îndeplinire a sarcinilor de către salariat în timpul destinat executării muncii propriu-zise, angajatorul este în drept să verifice volumul de muncă efectuat. Dacă a constatat că salariatul nu a respectat norma planificată, angajatorul este în drept să aplice o sancțiune disciplinară, întemeindu-și decizia pe faptul că salariatul a neglijat în mod vădit îndeplinirea planului de muncă. Normarea muncii este importantă pentru ambele părți ale raportului de muncă, în primul rând, pentru angajator ca reflectare a volumului de muncă solicitat, iar pentru salariat ca nivel al retribuției pentru munca prestată;

Având rolul diriguitor în cadrul raportului juridic de muncă, angajatorul, fiind înzestrat cu un volum impunător de drepturi, este în drept de a organiza măsuri de consecutivitate a îndeplinirii muncii de către salariații unității. În categoria acestor măsuri poate fi inclusă munca în schimburi, conform art. 101 Codul muncii al RM. Această măsură este rezultatul unei rațiuni sesizate de către angajator, izvorâtă din specificul domeniului sau al genului de activități prestate de către unitate în cazul prestării serviciilor terților sau ca activitate specifică internă, de exemplu, serviciul pază al unității. În această situație menționăm că, având calitatea unei particularități, aceasta în mod obligatoriu necesită a fi coordonată cu reprezentanții salariaților, conform art. 101 alin. (3) Codul muncii al RM, deoarece, fiind prestată în condiții specifice ca regim de muncă, angajatorul, întru atingerea scopurilor sale, se face obligat să coordoneze oportunitatea și necesitatea organizării muncii salariaților în schimburi. Cu referire la aspectul disciplinar, menționăm că organizarea muncii în schimburi implică o responsabilitate deosebită din partea salariatului impusă de specificul îndeplinirii acestor activități. Astfel, ca și în celelalte cazuri, angajatorul poate aplica sancțiuni disciplinare față de salariații care nu au respectat inclusiv graficul muncii în schimburi.

Având în vedere că angajatorul este unicul subiect înzestrat cu atribuții de organizare a muncii salariate, menționăm că acesta în mare parte este liber să stabilească și să organizeze cadrul disciplinar în interiorul unității după propriile convingeri, dar ținând cont de rigorile stabilite de legislație.

Analizând cele relatate, concluzionăm că, respectarea măsurilor utilizate de către angajator poate aduce rezultate benefice în monitorizarea disciplinei de muncă. Angajatorul, aplicând instrumentele permise de legiuitor, poate culege un volum de informații cu privire la respectarea cadrului disciplinar destul de impunător, în baza căruia poate trage la răspundere disciplinară salariații unității. Mai mult, în temeiul informațiilor culese angajatorul poate să-și revadă cadrul disciplinar de ordin intern, completându-l cu măsuri de ordin disciplinar relevante pentru activitatea unității.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Codul muncii al Republicii Moldova, adoptat la 28.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Legea Republicii Moldova nr. 140 din 10.05.2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii, 29.06.2001 în Monitorul Oficial nr. 68-71.
3. Legea R.Moldova nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 98 din 04.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de organizare a normării muncii în ramurile economiei naționale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-30 din 08.02.2013.

# ПРИНЦИП РАВЕНСТВА В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

**Анастасия ТРОФИМЕНКО,**  
*магистр публичного управления и администрирования,  
главный специалист Межрегионального управления  
Национального агентства Украины по вопросам государственной службы  
в Одесской, Николаевской и Херсонской областях,  
Автономной Республике Крым и городе Севастополе*

## SUMMARY

*The main theoretical provisions of the principles of equality are considered; the current state and problems of gender equality in Ukraine are revealed; the ways to improve gender policy in the public administration system are formulated.*

**Keywords:** *principle of equality, gender policy, gender equality.*

Равенство в формировании и реализации государственной политики является междисциплинарной проблемой, которая изучается преимущественно социологами и психологами. Понятие «гендер» возникает в социально-гуманитарном знании второй половины XX века как производное от понятия «пол». Исследователи выделяют несколько наиболее распространенных определений понятия «гендер»: это социальная конструкция, которая образуется благодаря институтам социализации, культуры, общественного разделения труда; это организационная модель социальных отношений между мужчинами и женщинами (как в семье, так и в других общественных институтах) [4].

Исследование обеспечения принципа равенства в реализации государственной политики в Украине является актуальным направлением научных исследований, что обусловлено демократизацией общества, приоритетностью прав человека для государства, реформированием социальной и политической сфер, процессами глобализации и европейской интеграции. Соответственно существенно меняется роль государства, его функции, что требует усовершенствования системы публичного управления и традиционных механизмов улучшения положения женщин современными механизмами обеспечения принципа равенства.

Особенностями принципа равенства, что проявляются в реализации мероприятий по актуализации гендерной проблематики в странах мира есть следующие:<sup>1</sup>

1. Гендерно-чувствительный язык. Тексты, относящиеся как к женщинам, так и к мужчинам, должны делать женщин и мужчин одинаково заметными. Это относится, в частности, к формам, документам, телефонным справочникам, текстам в Интранете и Интернете, рекламе мероприятий, афишам и т.д. В частности, организациям при подготовке материала по связям с общественностью следует уделять внимание гендерно-чувствительному выбору изображений.

2. Гендерно-чувствительные статистические данные – сбор и анализ данных с

---

<sup>1</sup> The five principles of gender mainstreaming. URL: <https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/principles/five-principles.html>

разбивкой по полу. Данные должны собираться, анализироваться и представляться в разбивке по полу. Социальные аспекты, такие как возраст, этническая принадлежность, доход и уровень образования, также должны быть отражены в статистике. Гендерный анализ исходной ситуации должен служить основой для всех управленческих решений.

3. Равный доступ к услугам и их использованию. Услуги и товары необходимо оценивать с точки зрения их различного воздействия на женщин и мужчин. Важно выявить: Кто пользуется услугами (женщины, мужчины или и те, и другие)? Кто является клиентами (женщины или мужчины, или и те, и другие)? Кто целевые группы? Проявляют ли женщины и мужчины разные потребности? Учитываются ли различные обстоятельства женщин и мужчин при планировании и предоставлении услуг? Имеют ли все целевые группы доступ к одним и тем же источникам информации? Кто больше всего выигрывает? Какая группа больше всего пострадает, если не сможет воспользоваться предлагаемыми услугами? Являются ли организации, предоставляющие услуги, структурно гендерными и свободными от барьеров?

4. Женщины и мужчины в равной степени участвуют в принятии решений. Во-первых, формулируются обязательные цели для сбалансированного соотношения полов на всех уровнях принятия решений. Во-вторых, осуществляются необходимые меры и реализуются стратегии на всех уровнях принятия решений, которые направленные на сбалансированное соотношение полов. Это также важно при назначении рабочих групп, проектных групп, комиссий и консультативных советов, а также при организации соответствующих мероприятий. Рабочие места должны быть конструктивно гендерными и по возможности свободными от барьеров (например, гендерные указатели).

5. Равно-интегрированные процессы управления. Руководящие инструменты включают, среди прочего, управление качеством и гендерное бюджетирование. Важно отметить, что все цели, связанные с людьми, определяются с точки зрения принципа равенства, и поэтому достигнутые цели представляются с разбивкой по полу. Контрольная деятельность включает гендерную оценку результатов и систематическое управление гендерным соотношением [5].

В то же время реализация принципа равенства в формировании и осуществлении государственной политики Украины имеет свои вызовы.

Нерешенными остаются проблемы функционирования организационно-правового обеспечения принципа равенства: законодательство носит преимущественно политико-декларативный характер; органы исполнительной власти, уполномоченные реализовывать государственную гендерную политику, действуют без учета специфики гендерных отношений в Украине (соблюдение равноправного статуса женщин и мужчин в сферах управления, занятости и т. п.).

Обобщая теоретические основы принципа равенства можно утверждать, что социальный институт содержит следующие составляющие:

- гендерные семейные связи: семейные права и обязанности для каждого гендерного статуса;
- гендерные сексуальные сценарии – нормативные образцы сексуального желания и сексуального поведения для каждого гендерного статуса;
- гендерные качества личности – комбинации характерных черт личности, моделируемых гендерными нормами, согласно тому, как носители различных гендерных статусов должны чувствовать себя и вести себя;
- гендерная идеология – оправдание существования гендерных статусов, предоставление им разной оценки в обществе;



- гендерные образы – культурные репрезентации гендера, воплощение гендера в символическом языке и произведениях искусства.

Анализ особенностей социального, экономического и институционального аспектов гендерной политики в Украине показал, что содержание и результативность гендерной политики обуславливают следующие факторы:

1) идеологический, отражающий высокий уровень понимания сущности вопросов принципа равенства и господствующую систему взглядов на роль мужчины и женщины в обществе;

2) социально-экономический – как степень социально-экономического развития общества;

3) институциональный, характеризующий политический режим и уровень развития демократии;

4) ситуационный, демонстрирующий позицию и инициативу субъектов политики – властных государственных структур, политических партий, общественных движений, населения [2].

Неоплачиваемая работа в домохозяйстве не считается имеющей экономическую ценность и обычно не учитывается в системах национальных счетов. Женщины составляют большую долю работающих в неформальной экономике, где дефицит достойного труда наиболее серьезный. В неформальной экономике женщины, как правило, сосредоточены в более низком сегменте.

Дискриминация в сфере экономики и труда проявляется в неравном доступе к работе, продвижении в карьере, получении социальных гарантий. Она касается женщин и мужчин, но в большей степени влияет на женщин. Заработная плата женщин на 20-30 % меньше заработной платы мужчин.

Существует психологический дискомфорт, который в конечном счете приводит к появлению неопределенности жизненных ориентиров. На уровне общества и государства (на макроуровне) у женщин возникает конфликт внутриличностных ролей, в результате чего неизбежна низкая мотивация к гражданской активности и представлениям о существовании настоящих демократических институтов.

Исследование современного состояния и проблем гендерного равенства в Украине показывает, что, несмотря на существующую нормативную базу по вопросам гендерного равенства и расширения полномочий женщин, Украина до сих пор сталкивается с вызовами, которые влияют на обеспечение равных прав и возможностей [1].

Низкий уровень участия женщин в политических и общественных процессах, низкая представленность на высоких позициях, патриархальная культура, глубоко укорененные стереотипы – лишь некоторые примеры системного гендерного неравенства как в Украине, так и в большинстве других стран.

подавляющее большинство исследователей, рассматривающих проблему гендерных отношений в системе публичного управления, анализируют гендерные вызовы преимущественно в контексте представительства мужчин во властных структурах как гендерную асимметрию, отмечают негативные последствия неравноправных отношений для прогресса социальной, международной и других сфер жизнедеятельности общества; констатируют конструктивность женского политического лидерства; приводят результаты социологических исследований презентативности полов в представительных, исполнительных органах власти на государственном, региональном и местном уровнях; решение проблем видят в развитии партнерской модели гендера и гуманизации гендерно-управленческих отношений на принципах партитетной демократии.

Без внимания ученых остается вопрос об определении наиболее перспективных направлений и механизмов регуляции гендерной политики в системе публичного управления с учетом характерных для каждой отдельной страны особенностей гендерных отношений в пределах конкретной социокультурной среды.

Институциональный аспект проявления принципа равенства характеризует изменение отношения к равенству в разных странах с течением времени, о чем свидетельствуют создание или ликвидация соответствующих министерств и комитетов. Членство в международных организациях способствовало осознанию важности феномена дискриминации, что находило отражение в национальном законодательстве. Во многих европейских государствах в 1980-е годы были созданы институты для разработки политики обеспечения равенства для женщин, иногда они наделялись правом принуждения и другими функциями. Задачей этих органов было и наблюдение за влиянием законодательных изменений на реальное положение женщин.

Государственные реформы уделяют значительное внимание вопросам принципу равенства, выполнению международных и национальных обязательств по гендерному равноправию, а также учитывает новые приоритеты, связанные с принципом равенства, вызванные конфликтом.

Правовое регулирование принципа равенства в Украине базируется на основе международных актов, ратифицированных Украиной, Конституции и принятых нормативно-правовых актах. В Конституции Украины отмечаются специальные мероприятия по охране труда и здоровью женщин, в частности, установление пенсионных льгот, создание условий, которые дают женщинам возможность совмещать работу с материнством, правовую защиту, материальную и моральную поддержку материнства и детства, учитывая предоставление оплачиваемых отпусков и другие льготы беременным женщинам и матерям [3].

Продвигая гендерное равенство как движущую силу устойчивого развития страны, Представительство ООН в Украине поддерживает правительство, парламент и гражданское общество в обеспечении политического, социального и экономического участия женщин, ускорении расширения полномочий женщин и укреплении их роли в процессе осуществления национальных реформ, способствуя соблюдению Украиной своих обязательств по международным соглашениям, а также достижению Целей Устойчивого Развития к 2030 году [1].

Таким образом, проблему внедрения принципа равенства в формировании и реализации государственной политики Украины следует решать с применением комплексного подхода, а именно использовать положительный опыт внедрения гендерной политики ЕС, в частности подход гендерной приоритетизации (включение вопросов равенства к социально-экономическим и политическим сферам) и проведение специальных мероприятий с акцентом на проблематике равенства, медийных кампаний с привлечением внимания к данной проблематике, изучение соответствующего общественного мнения.

В европейских странах механизмы обеспечения равенства между полами, концепция и стратегия улучшения положения женщин и обеспечения гендерного паритета учитывают социально-культурные особенности и традиции, предусматривают комплексный подход и мониторинг результатов эффективности принятия решений по вопросам гендерной политики [5].

Однако проблема гендерного неравенства окончательно не решена ни в одной из стран Европы. Существует противоречие между законодательным закреплением принципов равенства и реальными возможностями реализации этих прав, из-за

стереотипов, религиозных традиций и т. п. Остается значительный гендерный диспаритет в сфере основных прав человека в доступе к ресурсам и экономическим возможностям. Распространены и гендерные разрывы на уровне принятия управленческих решений [5].

Таким образом, рассматривая вопрос формирования и реализации принципа равенства в государственной политике, можно сделать вывод, что качество государственного управления обеспечивается людьми. Права человека являются наиболее высокой ценностью. Следовательно, в решении вопросов о преодолении дисбаланса в системе публичного управления акценты следует смещать на механизм взаимодействия принципов равноправия в системе государственного управления и универсальности прав человека.

Принцип равенства в обществе является мощным резервом для дальнейших общественных сдвигов и воспроизводства ресурсного потенциала государства. Достижение такого равенства возможно при координации комплексных и скоординированных действий законодательных, исполнительных, судебных институций, международных организаций, политических партий, научно-исследовательских центров по реализации основных направлений усовершенствования гендерной политики.

### БИБЛІОГРАФІЯ

1. Гендерна політика в світлі євроінтеграції України. [http://mvsinfo.gov.ua/events/2005/03/031505\\_1.html](http://mvsinfo.gov.ua/events/2005/03/031505_1.html).
2. Гендерна політика в Україні. Т. Слободян. <http://fsb.net.ua/news.php?lng=ua&pg=76>.
3. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30.
4. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011, 736 с. ISBN 978-5-94666-609-1.
5. Шеннон фон Шіл. Гендерне законодавство: порівняльний аналіз законів про рівні можливості. <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=tst&a=1395>

# ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Александр ЧОКЛЯ,

*аспирант Учебно-научного института публичной службы  
и управления Государственного университета  
«Одесская политехника»*

## SUMMARY

*The article is devoted to the issues of regulation and management in the field of physical culture and sports in the context of the COVID-19 pandemic, the challenges and problems that exist in this area, and ways to solve them.*

**Keywords:** *physical culture, sports, pandemic, management.*

В Украине спорт является органической частью физической культуры, особой сферой выявления и унифицированного сравнения достижений людей в физической, интеллектуальной и других подготовленностях путем проведения спортивных соревнований и подготовки к ним [1, ст. 1].

Физическая культура – составляющая культурной деятельности, является более широким понятием, включающим в себя понятие спорта. Характерной чертой спорта является то, что он носит исключительно состязательный характер в отличие от понятия физической культуры в целом.

Большое практическое значение имеет разделение спорта на профессиональный и любительский [2, с. 47]. Одним из проблемных моментов украинского законодательства является то, что такое разделение в нем не предусмотрено. Однако, есть определение понятия профессионального спорта, закрепленное в Законе Украины «О физической культуре и спорте».

Профессиональный спорт – коммерческое направление деятельности в спорте, связанное с подготовкой и проведением зрелищных спортивных мероприятий на высоком организационном уровне с целью получения прибыли [1, ст. 1].

Управление в сфере физической культуры и спорта специфично, носит частно-публичный характер, характеризуется сочетанием диспозитивных и императивных методов регулирования общественных правоотношений. Управление сферой можно охарактеризовать как поиск оптимального баланса между этими двумя методами. То есть государство наделяет субъектов сферы определенной управленческой автономией, возможностью самостоятельно, в пределах действующего законодательства, выбирать способы регулирования отношений, но при этом выдвигает обязательные для всех «правила игры».

Деятельность в профессиональном спорте спортсменов, тренеров и других специалистов, заключающаяся в подготовке, сопровождении и участии в спортивных соревнованиях, является основным источником их доходов. К таковым относится вознаграждение за участие в соревновании, размер которого зависит от успешности выступления спортсмена и/или предусмотренная соглашениями заработная плата. По большей части спортсмены-профессионалы получают вознаграждение от организаторов и спортивных организаций.

Существование Международного олимпийского комитета и международных федераций разных видов спорта оправдано желанием проводить международные соревнования. Акты международных спортивных федераций носят международный характер. По своей правовой природе они обязательны только для участников соревновательной деятельности, в отличие от международных договоров, заключаемых государствами. Такая специфика подчеркивает частный характер управления в этой сфере. Метод регулирования спортивных отношений, на мой взгляд, характеризуется больше как диспозитивный. Однако, в условиях мировой пандемии COVID-19 ситуация в этом аспекте несколько изменилась, а методы регулирования спортивных отношений характеризуются большей императивностью.

Профессиональный спорт и спорт высших достижений более всего проявляет себя при проведении международных спортивных мероприятий. В настоящее время международные спортивные организации, при проведении соревнований и других спортивных мероприятий, вынуждены учитывать правовое регулирование и требования по предотвращению распространения коронавирусной болезни COVID-19 в каждой стране. Фактически это означает наличие у них обязанности должным образом проинформировать своих участников о введенных в стране с учетом пандемии правилах пересечения границы, условиях пребывания, посещения заведений и других дополнительных требованиях. В свою очередь, для соблюдения подобных требований внутреннего законодательства международные спортивные организации больше взаимодействуют с органами публичного управления как на государственном, так и на местном уровнях, а также несут дополнительные расходы.

Проанализируем проблематику, сложившуюся в сфере физической культуры и спорта в условиях пандемии коронавирусной болезни на примере профессионального спорта.

Во-первых, наблюдается существенное снижение доходов от тех или иных спортивных мероприятий, в частности, доходы от продажи билетов зрителям коренным образом упали по сравнению с допандемическим периодом 2019 года. На это, в том числе, повлияли требования по предотвращению распространения COVID-19. Так, изменились правила по наполненности трибун и рассадке зрителей. В то же время упала заинтересованность субъектов хозяйствования в проведении рекламных кампаний, что повлекло отток доходов. Наряду с этим увеличилась продажа прав на трансляции и на просмотр таких спортивных мероприятий, но вряд ли это полностью может компенсировать понесённые убытки.

Во-вторых, ситуация с пандемией негативно сказалась и на денежном вознаграждении (призовых) профессиональных спортсменов. От участия в спортивных соревнованиях зависит доход и благополучие спортсменов, их семей. С учетом закрытия границ и отмены спортивных мероприятий, спортсмены лишаются возможности принять участие в соревнованиях, соответственно не могут рассчитывать на призовые от участия в них.

В-третьих, распространение COVID-19 внесло существенные корреляции в спортивный график и в обычную спортивную жизнь спортсменов, а в некоторых случаях оказало катастрофическое влияние на их карьеры. Как известно, профессиональный спорт требует много времени и максимальных усилий спортсменов. Для того чтобы совершенствоваться и быть успешным в разных видах спорта, спортсмену необходимо принимать участие в соревнованиях и демонстрировать высокие результаты. Пандемия коренным образом изменила привычный образ жизни спортсмена и её ритм.



Составить оптимальный рабочий график выступлений в соревнованиях довольно сложная задача, а из-за пандемии это стало еще труднее. Спортсмен должен усердно тренироваться, пройти общую и специальную физическую подготовку, сборы, запланировать на весь год участие в тех или иных спортивных мероприятиях, найти время в графике для поездки домой (чтобы восстановиться и провести время с родными), а затем снова отправиться на соревнования. Далее этот цикл идет по кругу. Участие в спортивных мероприятиях международного уровня в большинстве случаев означает выезд за границу. При таких обстоятельствах столкновение профессионального спортсмена с тяжелым бюрократическим аппаратом каждого государства неизбежно. В попытках государств установить оптимальный для безопасности своих граждан режим выдвигаются дополнительные гарантии-предохранители для тех, кто прибывает в страну. К примеру, это наличие полного курса вакцинации одобренным правительством препаратом, определенное время самоизоляции, наличие негативных результатов ПЦР-теста до прибытия, сдача тестов по прибытию и/или через некоторое время пребывания в стране, наличие медицинской страховки, соблюдение в стране правил комендантского времени и иные требования. Некоторые страны, на фоне роста количества инфицированных, неожиданно закрывают свои границы полностью, отменяя спортивные мероприятия. При этом подобные правила пересечения границы и условия пребывания в ней изменяются в режиме реального времени.

Например, широкого распространения в СМИ получила история сербского профессионального теннисиста Новака Джоковича. Скандал разгорелся в начале 2022 года, когда Джокович Н., не будучи вакцинированным от COVID-19, но имея медицинский отвод, направлялся на турнир «Большого шлема» – Открытый чемпионат Австралии по теннису. Уже по прибытию в аэропорт в Мельбурне, он столкнулся с тем, что его виза была отменена, предоставленный ему до приезда медицинский отвод признан необоснованным, как следствие сам он был задержан и помещён в центр для депортации мигрантов. В этом случае спортсмену пришлось судиться как с локальными органами власти, так и с федеральными за правомерность своего прибытия в страну и подтверждать обоснованность предоставленного ему ранее отвода. В итоге, конечную победу в судебном порядке одержали органы власти Австралии, а указанный теннисист был депортирован из страны [3]. Более того, данному теннисисту теперь грозит запрет на въезд в Австралию сроком на три года. Описанная история, что напрямую связана с пандемией COVID-19, негативно отразилась на профессиональной деятельности данного спортсмена. Как видим, его график был нарушен, старания и усилия по подготовке к соревнованию были нивелированы, понесены немалые убытки, при этом дохода от участия в спортивном мероприятии не получен (в 2022 году за титул в мужском одиночном разряде предусмотрено \$3,14 млн), а сам он, скорее всего, деморализован.

Последние события в мировом спорте, связанные с проведением Зимних Олимпийских игр 2022 года в Пекине, в Китайской народной республике, сопровождаются отказами спортсменов от участия в соревнованиях, в том числе, из-за жестких требований национального законодательства этой страны по вопросам предотвращения распространения COVID-19. Так, словенский биатлонист Клемен Бауэр отказался от участия в Олимпиаде из-за нежелания вакцинироваться [4]. Недавно о своем отказе от участия в Олимпиаде-2022 из-за COVID-19 заявили игроки НХЛ из США [5]. В то же время, для невакцинированных спортсменов установлены обязательные условия 21-дневной изоляции по прибытию в Пекин, перед проведением Олимпиады 2022. Зрителей этот вопрос тоже не обошел сторо-

ной, как заявляют организаторы, билеты будут продаваться исключительно зрителям, проживающим на материковой части и лишь тем, кто соответствуют требованиям мер по борьбе с COVID-19 [6].

Также есть спортсмены, которые не смогли должным образом восстановить себя и прийти к привычному спортивному уровню (форме) через перенесенный COVID-19. Для примера профессиональный теннисист Беноа Пэр имел такие проблемы с восстановлением спортивной формы и долгое время не мог выступать в турнирах на высоком уровне. Некоторые спортсмены из-за таких сложностей решили завершить карьеру в профессиональном спорте.

В-четвертых, пандемия COVID-19 оказала негативное влияние на развитие спорта из-за уменьшения спонсорства. Крупные субъекты хозяйствования преимущественно заинтересованы в раскрутке своих компаний на спортивных мероприятиях посредством рекламы. Есть компании, занимающиеся менеджментом и сопровождением профессиональных спортсменов, их раскруткой. Среди основных причин отказа спонсоров от сопровождения деятельности профессиональных спортсменов является то, что пандемия сильно ударила по доходам бизнеса. Участие в спортивных мероприятиях является достаточно дорогим, а именно: за участие может быть предусмотрен денежный взнос, трансфер спортсмена и его команды в страну проведения соревнования, проживание, питание, выплата зарплаты сопровождающему персоналу. Следовательно, при отсутствии такого финансового поплавка как спонсорство, спортсмены лишаются возможности участвовать в спортивных соревнованиях.

На этом сложном этапе испытаний мировой пандемией COVID-2019 крайне важно обеспечение спортсменов со стороны государства и органов местного самоуправления финансовой поддержкой, компенсациями. Определенные шаги в этом направлении сделаны в Украине. Так, 30.03.2020 принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты, направленные на обеспечение дополнительных социальных и экономических гарантий в связи с распространением коронавирусной болезни (COVID-2019)» [8]. Тем не менее, отдельные социальные и экономические гарантии спортсменам этим законом не предусмотрены.

Для того, чтобы не потерять успехи и достижения государства в мировом спорте, необходимо ввести социальные и экономические гарантии спортсменам-профессионалам в связи с распространением коронавирусной болезни (COVID-2019). Это может быть сделано путем принятия нормативного акта или внесения изменений в существующее законодательство, предусмотрев в нем гарантии для профессиональных спортсменов. Надо учитывать, что для спортсмена-профессионала спорт – не развлечение, а смысл жизни, его профессия и работа. Государство при любой возможности использует достижения своих спортсменов в спорте, чтобы подчеркнуть успешность самой страны и самоутвердиться на мировой арене. При этом, спортсмен, отдавая себя полностью спорту, заслуженно ожидает обратной связи с государством.

В свою очередь, международные спортивные организации также должны использовать свои возможности и рычаги на пользу профессиональным спортсменам, договариваться с компетентными органами власти стран проведения спортивных мероприятий о введении специальных гарантий и, вероятно, определенных исключений для спортсменов, создавая тем самым для них «зеленый коридор». К этому можно прийти и посредством разработки, принятия и ратификации международных договоров.

**Выводы.** Все-таки мировой пандемией COVID-2019 оказано негативное влияние на развитие сферы физической культуры и спорта. Надеемся, что в ближайшее время пандемия пройдет, жизнь профессионального спортсмена вернется в обычное русло, а мы увидим всплеск новых высот, достижений и мировых рекордов в профессиональном спорте.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. О физической культуре и спорте: Закон Украины от 24.12.1993 № 3808-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#n317>
2. Чокля, А. И. Публичное управление в сфере физической культуры и спорта в Украине: понятийно-категориальный аппарат. <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/246241>
3. «Точка в череде прискорбних событий». Новака Джоковича депортировали из Австралии. <https://www.bbc.com/russian/60013569>
4. Известный биатлонист-антивакцинатор отказался ехать на зимнюю Олимпиаду-2022. <https://sport.unian.ua/othersports/vidomiy-biatlonist-antivakcinator-vidmovivsyajhati-na-zimovu-olimpiadu-2022-novyny-sportu-11681890.html>
5. Из-за COVID-19 игроки НХЛ не поедут на Олимпиаду-2022 в Пекине: кто от этого выиграет. [https://sport.24tv.ua/cherez-covid-19-gravtsi-nhl-ne-poyidut-olimpiadu-2022-pekini\\_n1851914](https://sport.24tv.ua/cherez-covid-19-gravtsi-nhl-ne-poyidut-olimpiadu-2022-pekini_n1851914)
6. На Олимпиаду 2022 года в Пекине допустят только зрителей из Китая. <https://www.pravda.com.ua/news/2021/09/29/7308854/>
7. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины, направленные на обеспечение дополнительных социальных и экономических гарантий в связи с распространением коронавирусной болезни (COVID-19): Закон Украины от 30.03.2020 № 540-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>

# ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ ВЕТЕРАНОВ АТО И ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ООС В УКРАИНЕ

Юлия ДЕДУРА,  
аспирантка Учебно-научного института  
публичной службы и управления  
Государственного университета «Одесская политехника»

## SUMMARY

*A scientific analysis of the peculiarities of state regulation of medical and social rehabilitation of Anti-Terrorist Operation veterans and Joint Forces Operation servicemen in Ukraine in modern conditions has been carried out. Peculiarities of normative-legal and institutional-organizational state regulation of medical and social rehabilitation of Anti-Terrorist Operation veterans and Joint Forces Operation servicemen in Ukraine have been studied. Potential opportunities of the system of medical and social rehabilitation, of medical and social rehabilitation of Anti-Terrorist Operation veterans and Joint Forces Operation servicemen in Ukraine have been analyzed. The main groups of problems of the system of medical and social rehabilitation of Anti-Terrorist Operation veterans and Joint Forces Operation servicemen in Ukraine in the context of modern challenges have been identified.*

**Keywords:** *state regulation, medical and social rehabilitation, Anti-Terrorist Operation (ATO) veterans, servicemen of Joint Forces Operation (JFO).*

В условиях вооруженного конфликта на Востоке Украины перед современным украинским государством предстали новые вызовы, решение которых невозможно без надлежащего реагирования органов публичной власти, особенно в социальной и гуманитарной сферах.

Оккупация Автономной Республики Крым со стороны РФ и война на Востоке Украины привели к применению комплекса военных и специальных организационно-правовых мер украинских силовых структур, направленных на противодействие деятельности незаконных российских и пророссийских вооруженных формирований. В 2014 году из-за срочной необходимости в условиях вооруженной агрессии РФ был введен правовой режим антитеррористической операции (АТО), которая в апреле 2018 г. переименована в расширенную антитеррористическую операцию в рамках операции Объединенных сил (ООС) [12]. Данные мероприятия привели, как отмечает А. Кондратенко, к появлению новой категории лиц – «служащих военных формирований, которые защищали независимость, суверенитет и территориальную целостность Украины и лично участвовали в антитеррористической операции, обеспечении ее проведения, находясь непосредственно в районах АТО/ООС в период ее проведения в осуществлении мероприятий по обеспечению национальной безопасности и обороны, отпору и сдерживанию вооруженной агрессии Российской Федерации в Донецкой и Луганской областях, обеспечении их осуществления, находясь непосредственно в районах и в период осуществления указанных мероприятий» [4].

На современном этапе актуальным стал вопрос усовершенствования государственного регулирования медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС, количество которых постоянно увеличивается (по информации Министерства по делам ветеранов в Украине на учете в органах социальной защиты населения состоит 460 079 человек[2]). В результате негативного влияния факторов боевой деятельности, около «90% военнослужащих, участвовавших в АТО, нуждаются в комплексной медико-социальной реабилитации» [1].

Следует согласиться с первым заместителем Председателя Комитета по социальной политике и защите прав ветеранов Н. Цымбалюком: «В период проведения войны на Востоке, наше государство переживает новый опыт государственного управления. Очень важно, чтобы каждый гражданин Украины, вставший на защиту государства в сложный период, чувствовал опеку государства, которое направило его на защиту рубежей» [5].

Медико-социальная реабилитация ветеранов и военнослужащих АТО/ООС способствует реинтеграции ветеранов в гражданскую жизнь, поэтому данный вопрос требует надлежащего правового регулирования.

Законодательство Украины по вопросам медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС основывается на Конституции Украины, законах Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях» [7], «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» [11], «О реабилитации лиц с инвалидностью в Украине» [14], «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты»[15], «О пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы и некоторых других лиц» [13], Постановления КМУ от 1 октября 2014 года № 518 «Некоторые вопросы протезирования и ортезирования изделиями повышенной функциональности по новейшим технологиям и технологиям, отсутствующим в Украине, отдельным категориям граждан, участвовавших в анти и/или обеспечении ее проведения и утратившие функциональные возможности конечности или конечностей» [3], Постановлении Кабинета Министров Украины «Об утверждении Государственной цели ной программы по медицинской, физической реабилитации и психосоциальной реадaptации пострадавших участников Революции Достоинства, участников антитеррористической операции и лиц, участвовавших в осуществлении мер по обеспечению национальной безопасности и обороны, отпору и сдерживанию вооруженной агрессии Российской Федерации в Донецкой и Луганской областях, обеспечении их осуществления , на период до 2023 года» [8] и других нормативно-правовых актах, общее количество которых составляет более 2 тысяч, регулирующих правоотношения в этой сфере.

Основными задачами законодательства Украины по медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС являются: – создание условий для устранения ограничений жизнедеятельности лиц с инвалидностью, восстановления и компенсации их нарушенных или утраченных способностей к бытовой, профессиональной, общественной деятельности; – определение основных задач системы реабилитации инвалидов, видов и форм реабилитационных мероприятий; – разграничение полномочий между центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по вопросам медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС; – регламентирование материально-технического, кадрового, финансового, научного обеспечения системы медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС; – структурно-организационное обеспечение государ-



ственной социальной политики по отношению к ветеранов и военнослужащих АТО/ООС; – содействие вовлечению общественных организаций в реализацию государственной политики в сфере медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС.

19 июля 2014 г. вступили в силу изменения в статью 6 Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты» [15]. Часть 1 настоящей статьи дополнена новым п. 19, согласно которому участниками боевых действий признаются: «военнослужащие (резервисты, военнообязанные) Вооруженных Сил Украины, Национальной гвардии Украины, Службы безопасности Украины, Службы внешней разведки Украины, Государственной пограничной службы Украины, Государственной специальной службы транспорта, военнослужащие военных прокуратур, лица рядового и начальствующего состава подразделений оперативного обеспечения зон проведения антитеррористической операции центрального органа исполнительной власти, реализующей государственную налоговую политику, государственную политику в сфере государственной таможенной дела, полицейские, лица рядового, начальствующего состава, военнослужащие Министерства внутренних дел Украины, Управления государственной охраны Украины, Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины, Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, Государственной пенитенциарной службы Украины, других образованных в соответствии с законами Украины рмувань, защищавших независимость, суверенитет и территориальную целостность Украины и принимавших непосредственное участие в антитеррористической операции, обеспечении ее проведения, находясь непосредственно в районах антитеррористической операции в период ее проведения, в осуществлении мероприятий по обеспечению национальной безопасности и обороны, отпору и сдерживанию вооруженной агрессии. Федерации в Донецкой и Луганской областях, обеспечении их осуществления, находясь непосредственно в районах и в период осуществления указанных мер» [15].

В июле 2014 г. Верховная Рада Украины разрешила пострадавшим в АТО военнослужащим получать реабилитацию (в т.ч. медицинскую, психологическую, протезирование) еще до предоставления официального статуса лица с инвалидностью. Были внесены изменения в Закон Украины «О реабилитации лиц с инвалидностью в Украине» по обеспечению изделиями медицинского назначения, техническими и другими средствами медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО [14].

Анализ нормативно правового обеспечения показывает достаточную разветвленность субъектов государственного регулирования медико-социальной реабилитацией ветеранов и военнослужащих АТО/ООС.

Среди органов специальной компетенции, влияющих на формирование и реализацию государственной политики в сфере медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС, следует выделить Министерство по делам ветеранов и Министерство здравоохранения, Министерство социальной политики.

Согласно Положению [6], Министерство по делам ветеранов Украины является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере социальной защиты ветеранов войны, лиц, имеющих особые заслуги перед Родиной, пострадавших участников Революции Достоинства, членов семей ветеранов, лиц, на которых распространяется действие Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты» [15].

Важную роль и место в сфере медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС исполняет Министерство здравоохранения Украины, которое в пределах своей компетенции, вместе с территориальными подразделениями организует соответствующую работу по обеспечению лечения и реабилитации в медицинских учреждениях раненых ветеранов и военнослужащих АТО/ООС. В целом, основная задача Министерства здравоохранения Украины в разрезе вопросов медицинской реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС – обеспечить лечение, стационарную помощь (хирургическую, терапевтическую, психологическую) или санаторно-курортное лечение в учреждениях здравоохранения [9].

Министерство социальной политики Украины до создания отдельной институции – Министерства по делам ветеранов Украины было главным координирующим органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и реализации государственной политики в сфере медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС [10]. Кроме того, на сегодняшний день Минсоцполитики Украины продолжает реализовывать политику социальной защиты ветеранов и военнослужащих АТО/ООС и членов их семей через региональные сети Центров социально-психологической реабилитации, Центров реабилитации инвалидов, санаторно-курортных учреждений, Центров для семьи, детей и молодежи. Минсоцполитики отнесены к органам общей компетенции, поскольку медико-социальная реабилитация ветеранов и военнослужащих АТО/ООС не является основной задачей министерства, а значительно шире (социальная защита ветеранов и военнослужащих АТО/ООС и членов их семей). Анализ нормативно-правовых актов, в том числе отраслевых, свидетельствует, что в Украине сформирована организационно-институциональная система социальной защиты ветеранов и военнослужащих АТО/ООС, однако не выделена в отдельную нормативно-правовую систему медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС.

Организационно-институциональные основы государственного регулирования медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС представляют субъекты органов публичной власти в указанной сфере, которые формируют государственную политику, определяют направления и механизмы государственного регулирования в данной сфере, отвечают за принятие законов, контроль за соблюдением Конституции Украины, нормативно-правовых актов, регламентируют количество и виды льгот для категории лиц «ветеранов и военнослужащих АТО/ООС и членов их семей» и виды реабилитационных мероприятий.

Таким образом, особенностью государственного регулирования медико-социальной реабилитации ветеранов и военнослужащих АТО/ООС заключается в отработке инструментов эффективного управления государственными средствами, а также услугами, направленными на удовлетворение потребностей ветеранов и военнослужащих АТО/ООС, как на государственном, так и на местном уровнях, во внедрении прозрачной системы учета, контроля и оценки качества предоставляемых услуг ветеранам и военнослужащим АТО/ООС.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Гайда І. М. Медична реабілітація військовослужбовців Збройних Сил України на регіональному рівні: метод. рекомендації. Київ: УВМА, 2018, 32 с.
2. Гуржій В. В В Украине насчитывается более 460 тыс. участников боевых дей-

ствий. Українські національні новини інформаційне агентство. 2020 17 вересня. <https://www.unn.com.ua/uk/news/1892181>

3. Деякі питання протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями, які відсутні в Україні, [...]: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 518. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2014-%D0%BF#Text>

4. Кондратенко О. О. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. Київ, 2015, № 4, с. 113-120.

5. Питання визнання учасниками бойових дій, надання статусу учасника бойових дій та виплати відповідних одноразових грошових допомог розглянуто на слуханнях у Комітеті з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. [https://www.rada.gov.ua/news/news\\_kom/217522.html](https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/217522.html)

6. Положення про Міністерство у справах ветеранів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2020 р. № 276). Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2020-%D0%BF#n15>

7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон від 05.10.2000 № 2017-III. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

8. Про затвердження Державної цільової програми з медичної, фізичної реабілітації та психосоціальної реадaptaції постраждалих учасників Револуції Гідності, учасників [...], на період до 2023 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2018 № 1021. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1021-2018-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>

10. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>

11. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>

12. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>

13. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text>

14. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15>

15. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>

# REGLEMENTAREA RAPORTURILOR DE DREPT ADMINISTRATIV DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ ÎN LEGISLAȚIA INTERNAȚIONALĂ

Vasile FOTESCU,  
*doctorand Universitatea de stat din Moldova, lector universitar,  
Academia de Muzică, Teatru și Arte Plastice*

## SUMMARY

*In order to understand the complexity of the administrative law relations between the central and local public administration authorities, the author carries out an analysis of the international legal framework that regulates the activity of the public administration and of the relations between its subjects, which is created in the process of relationship between the central-local public administration bodies.*

*An additional argument is the fact that the legal status of these authorities is regulated in the Basic Law of the Republic of Moldova, in the normative acts adopted by the authorities with legislative functions, after the proclamation of the independence of the Republic of Moldova which were adopted in accordance with regulatory documents. of the international and EU institutions to which the Republic of Moldova has acceded, and the acts and recommendations have been recognized and ratified by the Parliament of the country.*

**Keywords:** *international law, administrative law relationships between APC and APL?, international principles of public administration, European Charter of Local Self-Government, decentralization.*

Actele normative internaționale determină, tangențial, specificul și caracteristicile raporturilor de drept administrativ dintre diferite niveluri ale administrației publice, clasificarea lor și felul în care își găsesc realizarea, precum și particularitățile funcționale ale acestor raporturi. În același timp, aceste reglementări sunt suficiente și importante, deoarece permit legiuitorului autohton legiferarea, implementarea și dezvoltarea raporturilor administrative dintre autoritățile centrale-locale, care se desprind din principiile autoadministrației locale, descentralizării și din efectele juridice și practice ale acestor transformări. Ele corespund standardelor internaționale, cerințelor actuale înaintate de societatea contemporană.

Printre actele juridice care reprezintă nivelul internațional de reglementare juridică a relațiilor sociale dintre administrația publică centrală și autoritățile publice locale vom menționa Declarația universală a drepturilor omului, adoptată la 10.12.1948 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în 1990 [8] și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice semnat la 16.12.1986, ratificat în anul 2008, care consacră dreptul cetățenilor de a participa la guvernarea țării lor, la desfășurarea afacerilor publice, direct sau prin reprezentanți aleși liber.

Rezoluția din 2005, Adunarea Generală a ONU a recunoscut necesitatea reglementării și a punerii în aplicare a supremației legii, atât la nivel internațional, cât și la nivel național. De asemenea, la nivelul Uniunii Europene, prin Preambulul Tratatului privind



Uniunea Europeană precum și prin art. 2 al acestuia, se afirmă că atât statele membre, cât și Uniunea însăși se întemeiază pe valorile statului de drept [11].

În acest sens, apreciem și afirmarea, prin această rezoluție, a faptului că statele ONU continuă să „să protejeze și să promoveze în mod activ toate drepturile omului, statul de drept și democrația, să recunoască faptul că acestea sunt interconectate și că aparțin valorilor și principiilor fundamentale universale și indivizibile ale Națiunilor Unite” [11].

Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1966 în Partea I articolul 1 stipulează „ca toate popoarele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui drept ele își determină liber statutul politic și își asigură liber dezvoltarea economică, socială și culturală” [12].

Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată de către RM pe 13.07.1995 pornește de la scopul Consiliului Europei de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi și că unul dintre mijloacele pentru a atinge acest scop este apărarea și dezvoltarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Aceste principii le considerăm fundamentale în constituirea și afirmarea statului de drept, în relaționarea dintre puterile statului, în procesul de creare a cadrului normativ în Republica Moldova, care reglementează activitatea administrației publice. [7] Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților teritoriale, intrată în vigoare pentru Republica Moldova din 28.03.1997, prin articolul 3 stipulează ca “Părțile Contractante vor favoriza, sub rezerva dispozițiilor art.2, paragraful 2), inițiativele colectivităților sau autorităților teritoriale luând în considerare schemele de aranjamente între colectivități sau autorități teritoriale elaborate în cadrul Consiliului Europei. Ele vor putea, în cazul în care consideră necesar, să țină seamă de modelele de acorduri interstatale, bilaterale sau multilaterale puse la punct în cadrul Consiliului Europei și destinate să faciliteze cooperarea între colectivități sau autorități teritoriale; acordurile și aranjamentele vor fi încheiate cu respectarea competențelor prevăzute de dreptul intern al fiecărei părți contractante în materie de relații internaționale și de orientare politică generală, precum și în respectul regulilor de control sau de tutelă, la care sunt supuse colectivitățile sau autoritățile” [5].

Articolul menționat în Convenție vizează tangențial raporturile de drept administrativ dintre APC și APL, prin acordarea unor noi competente referitor la cooperarea între colectivități sau autorități teritoriale, precum și determinarea autorităților competente să exercite controlul sau tutela administrativă cu privire autoritățile teritoriale.

La nivelul Uniunii Europene, prin Carta albă a guvernării europene se reamintește că, articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede că orice persoană are dreptul la o bună administrare de către instituțiile sau organismele Uniunii Europene [2].

Fiecare dintre aceste acte conține prevederi care se referă direct sau indirect la reglementarea problemelor legate de activitatea administrației publice, de participarea cetățenilor la implementarea autonomiei municipale, la descentralizarea administrației publice. Aceste prevederi reprezintă surse ale dreptului administrativ.

Alt grup de surse juridice internaționale ale dreptului administrativ sunt actele juridice internaționale „speciale” ale autoguvernării locale. Cel mai important act din acest grup este Carta europeană a autonomiei locale [3]. Consiliul European a elaborat această convenție cu scopul de a proteja și de a consolida autonomia locală în țările europene, considerând statutul acestui document drept o convenție internațională. Ea stabilește principiile generale de funcționare a autorităților publice locale în țările, care au ratificat CEAL și, în formă detaliată, determină competențele APL și relațiile sale cu alte organe ale



autorităților de stat. Principiile autonomiei locale incluse în Carta respectivă sunt exercitate de către toate categoriile de comunități locale existente în țările, care au aderat la CEAL.

Adoptarea Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Consiliul Europei a condus la crearea, în 1994, a Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, responsabil de evaluarea situației democrației locale și regionale în cele state-membre ale Consiliului Europei care reprezintă puterile locale și regionale la Consiliul Europei. Rolul său este consolidarea și monitorizarea evoluțiilor în democrația locală și regională, inclusiv prin supravegherea aplicării Cartei în statele europene. Comitetul de Monitorizare realizează aceste sarcini prin vizite de monitorizare periodice în statele membre, prin verificarea aspectelor specifice ale Cartei, prin observarea alegerilor locale și regionale. Congresul întocmește rapoarte ce sunt adoptate de Comitetul de Monitorizare. Recomandările emise și adoptate de Congres, sunt adresate statelor membre. Autoritățile locale și regionale apelează tot mai mult la Congres privind situațiile pe care le consideră că frânează modul de funcționare [9].

Congresul a emis diverse Rapoarte de Monitorizare privind Republica Moldova, indicând necesitatea de a întreprinde mai multe acțiuni în sensul democrației locale.[14] Evoluția aspectelor ce țin de administrarea publică, în special de cea locală în Republica Moldova, îmbunătățirea cadrului legal și instituțional, realizarea reformelor în domeniu au fost facilitate, în special de aceste rapoarte și recomandări.

În 1998 a fost emisă Recomandarea 38, către autoritățile naționale în vederea alinierii legislației la normele Cartei Europene [15]. Printre recomandări se regăsesc articole care vizează elaborarea cadrului normativ, important pentru subiectul cercetării în cauză. Congresul a recomandat Parlamentului Republicii Moldova:

a) clarificarea terminologiei utilizate în proiectul de lege privind organizarea autorităților locale și regionale, în special în ceea ce privește termenul „district”, cu referire la avizul prezentat în apendicele la acest proiect; b) să ia în considerare avizul cu privire la proiectul de lege privind administrația locală, concentrându-se asupra clarificării funcțiilor comunelor și municipalităților pe de o parte și a districtelor pe de altă parte pentru a evita suprapunerea responsabilităților;

c) restricționarea posibilității dizolvării consiliilor locale, care ar trebui luată în considerare numai în cazurile foarte grave în care consiliul nu poate funcționa sau este incapabil să funcționeze; d) obligarea autorităților publice centrale să țină seama de „interesul general al cetățenilor”, care echivalează cu supravegherea administrativă și a controlul oportunității; clarificarea funcțiilor „comisiei administrative” menționate în secțiunile 117, în vederea asigurării faptului că aceasta nu trebuie să invadeze competențele autorităților regionale; eliminarea Secțiunii 121, care prevede că conflictele dintre autoritățile centrale și autoritățile locale și regionale vor fi soluționate de guvern fapt care este contrar articolului 4.4 din Cartă [15].

Raportul privind democrația regională în Republica Moldova a fost emis în aprilie 2000, imediat după reforma administrativ-teritorială, realizată la recomandările anterioare ale Consiliului. În document, sunt susținute eforturile reformei ca fiind un pas spre democratizare, recomandând clarificarea atribuțiilor autorităților publice administrative de diferit nivel. În concluziile Raportului se menționează ca „problemele relației dintre subiectele administrației publice care decurg din Legea nr. 344 din 23-12-1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) și celelalte legi organice privind administrația locală și organizarea teritorial-administrativă necesită, mai degrabă, o decizie politică decât o clarificare juridică. Confuzia juridică care se regăsește în diferite dispoziții constituționale și legislative privind statutul autonom al administrației publice locale și organizarea teritorial-administrativă nu poate fi clarificată, doar, pe baza exclusivă a principiilor juridice generale. Nici principiul *lex specialis* și, după toate probabilitățile, cel al *lex superior*

(principii menționate în avizul relevant al Comisiei de la Veneția, octombrie 1999) nu pot fi considerate singura soluție a problemei”.Parlamentului i s-a recomandat să stabilească, printr-o lege specifică natura instituțională a autonomiei Găgăuziei și competențele sale în cadrul sistemului juridic moldovenesc. O lege adoptată de Parlament ar facilita interpretarea sau chiar modificarea dispozițiilor legislative în cauză [16].

Recomandarea 179 (2005) constată numeroase cazuri de ingerință ale autorităților centrale în afacerile autorităților locale, autoritățile locale dispun de o libertate foarte limitată de a se organiza, resursele autorităților locale provenite din transferuri de la administrația centrală și raioane, ceea ce le face extrem de dependente de stat și de reprezentanții acestuia etc. [17].

În baza acesteia, Parlamentul Moldovei a lansat un plan de acțiuni și au avut loc mai multe inițiative și modificări legislative: Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 12.12.2006, și Legea privind dezvoltarea regională nr.438 din 12.12.2006. La nivel instituțional a fost înființat Ministerul Administrației Publice Locale, cu intenția de a constitui un organism de legătură între administrația centrală și autoritățile locale. Astfel, Republica Moldova a avut șansa să arate importanța acordată problemelor referitoare la autonomia locală. În 2009, ministerul a fost lichidat, problemele administrației locale fiind tratate de Cancelaria de Stat.

Raportul din 2012 [18] constată că legile și reglementările privind administrația publică locală din Republica Moldova au evoluat între 2005 și 2007. Cu toate acestea, unele dispoziții legislative sunt încă neclare: legislația privind finanțele locale denotă un dezechilibru între responsabilitățile atribuite și finanțare. Raportorii subliniază că principiile Cartei nu sunt clar definite în Constituție și legislația internă, se observă o diferență dintre legislația privind democrația locală și situația reală.. În Raportul din 2018 [19] Congresul își exprimă îngrijorarea cu privire la mai multe încălcări ale Cartei identificate și în Rezoluția 420 (2017). Congresul stabilește că situația generală a democrației locale din Moldova s-a deteriorat substanțial și a recomandat autorităților: revizuirea legislației în vederea adoptării unor dispoziții clare, care ar asigura conformitatea acestora cu standardele europene în ceea ce privește procedura de suspendare a aleșilor locali. Lipsa consultărilor cu CALM este o altă deficiență înregistrată. După cum se observă, rapoartele și recomandările Congresului țin de evenimentele de cele mai multe ori negative. Congresul atrage atenția asupra neregulilor înregistrate, vine cu un set de recomandări clare și cu sprijin pentru autoritățile naționale în vederea remedierii situației și alinierii la standardele democratice [25, p. 99-103].

Prin Recomandarea 436 din 2019 Democrația locală și regională în Republica Moldova [15] Congresul a menționat mai multe încălcări ale prevederilor Cartei autonomiei locale europene și a solicitat Consiliul de Miniștri să realizeze în continuare obiectivele Cartei și sarcinile pe care statul și le-a asumat. Printre ele se regăsesc recomandări care vizează în mod direct raporturile juridice dintre APC și APL: revenirea la calea descentralizării printr-o implementare adecvată și completă a tuturor recomandărilor anterioare ale Congresului: 179 (2005), 322 (2012) și 411 (2018), precum și prin alocarea de noi competențe la nivel local și accelerarea procesului de realizare a obiectivelor aprobate în Strategia Națională de Descentralizare și alte politici relevante; alocarea de resurse financiare suficiente autorităților locale, în conformitate cu principiul conform căruia resursele trebuie să corespundă atribuțiilor; revizuirea și clarificarea sistemului de competențe locale, în special pentru a evita cazurile de suprapunere între puterile locale și centrale și pentru a asigura alocarea resurselor financiare; asigurarea legalității controlului actelor autorităților locale; stabilirea unui proces de consultare echitabilă cu autoritățile locale și a unui dialog

politic, în vederea ajungerii la un acord cu privire la măsurile preconizate care pot avea un impact asupra intereselor autorităților locale.

După cum se știe, printr-o serie de documente, precum Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013, care conțin recomandări adresate Comisiei Europene privind dreptul de procedură administrativă a Uniunii Europene, [20] sau Codul European al Bunei Conduite Administrative, elaborat de Ombudsman-ul European [21], sunt identificate principiile precum: legalitate, proporționalitate, imparțialitate, și se recomandă impunerea acestora la nivelul administrației.

Printre alte instrumente juridice care reglementează drepturile, atribuțiile și competențele administrației publice este participarea regiunilor europene la cooperarea transfrontalieră și la relațiile internaționale, locul central îl ocupă Convenția-cadru europeană referitoare la cooperarea transfrontalieră a comunităților și autorităților teritoriale, adoptată la Madrid în 1980 [6], semnată de Republica Moldova pe 04.05.1998 și două protocoale suplimentare (1995-1998) care au consacrat regiunilor dreptul de a desfășura activități internaționale independente. Prevederile Convenției acorda noi competențe administrațiilor publice de diferite niveluri, creând condiții pentru o colaborare a acestora în realizarea diverselor scopuri comune. Statele membre ale Consiliului Europei care au semnat Protocolul adițional nr. 2 (1998) au declarat că „comunitățile teritoriale și autoritățile publice cooperează din ce în ce mai mult nu numai cu comunitățile învecinate și cu autoritățile altor state (cooperare transfrontalieră), ci și cu autoritățile străine care nu sunt învecinate, având interese comune (cooperare internațională) și aceasta cooperare este realizată nu doar în cadrul cooperării transfrontaliere a organismelor comunităților teritoriale și autorități centrale, ci și la nivel bilateral” [1].

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică și Uniunea Europeană în anul 1992 au promovat o acțiune care ar sprijini țările aflate în proces de tranziție spre calitatea de stat membru al U.E. în domeniul reformei administrației publice. Această inițiativă numită „Sprijin pentru Îmbunătățirea Managementului și Guvernării în Țările din Europa Centrală și de Est” - SIGMA europene în administrația publică, este o lucrare în care se precizează că spațiul administrativ european este „parte specifică a legislației Comunității Europene”, și ca acestea sunt recomandări cu implicații practice pentru statele membre, în care sunt propuse principiile în vederea realizării legislației administrative, ca o serie de criterii pe care țările candidate trebuie să le respecte în încercarea lor de a obține capacitatea administrativă necesară de aderare la Uniunea Europeană. Prezintă interes, în special, Partea I care conține următoarele noțiuni și principii în activitatea administrației publice: Principiile Legii Administrației publice; Seriozitate și Previzibilitate; Deschidere și Transparență; Responsabilitate; Eficiență și Eficacitate; Spațiul Administrativ European; Noțiunea de Spațiu Administrativ European; Conducerea forțelor spre convergență; Rolul Curții Europene de Justiție în crearea spațiului administrativ european comun; Nivelul de convergență al sistemelor administrative, etc.” [23].

Cu toate ca Suportul nu este un document de reglementare, el servește drept punct de pornire și ghidare pentru legile adoptate și legile care urmează să fie adoptate și realizate în Republica Moldova în vederea completării cadrului normativ autohton, care evident conține și prevederi referitor la raporturile juridice și relațiile sociale dintre APC și APL.

Capacitatea și eficacitatea CEDO de a obliga guvernele să respecte și să reformeze cadrul legislativ și cel al politicilor publice generatoare de litigii, este în unele cazuri considerabilă. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a examinat în numeroase ocazii cazuri privind diferite aspecte ale procedurilor administrative. Din această perspectivă CEDO are competența de a examina acțiunile organelor administrative și, în special, de a examina procedurile administrative urmate și fie desfășurate de către organele locale și gu-

vernamentale. CEDO analizează cauzele care au declanșat litigiile de o anumită natură, astfel încât mai departe poate să indice defectele sau lacunele sistemice care apar în cadrul legislativ al statelor. În hotărârile sale, Curtea a examinat diverse aspecte în ceea ce privește compatibilitatea cadrului legislativ al statelor cu art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Dispozițiile CEDO constituie criteriile legale la care se raportează diverse acțiuni ale administrației locale și guvernamentale, și se verifică compatibilitatea cu Convenția. [22] Convenția impune autorităților publice, sau mai degrabă reiterează obligația de a acționa în conformitate cu legile. Orice act al administrației publice trebuie să aibă un temei juridic și înainte de a acționa trebuie să fie respectate toate dispozițiile legale care reglementează domeniul gestionat/administrat. Respectarea legalității și a statului de drept vizează, de asemenea următoarele aspecte: măsurile de protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice în drepturile garantate de Convenție; legislația națională ar trebui să respecte anumite cerințe/standarde minime de calitate. În acest sens în legislația națională ar trebui să stabilească că orice interferență cu drepturile individului, are o bază juridică [4].

Măsurile generale aplicate de CEDO pot implica modificări legislative (și în cazuri rare, chiar modificări constituționale), adoptarea unor măsuri administrative sau executive cu privire la ariile de competență care, direct sau indirect intră sub sfera de competență a Curții în contextul examinării cazurilor individuale.

Cadrul conceptual al reformei administrației publice s-a format având la bază angajamentele pe care Republica Moldova și le-a asumat prin semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană [23] precum și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă [10].

**Concluzii.** Caracterul complex, multifuncțional al administrației publice într-un stat democratic, a raporturilor administrative de drept, relațiilor și interacțiunii dintre guvernarea centrală și autonomia locală, a determinat apariția mai multor convenții, tratate, declarații, protocoale și recomandări internaționale. Actele internaționale universale cu privire la drepturile omului, precum și cele ale instituțiilor europene în materie autonomiei locale, descentralizare, fiind din categoria drepturilor fundamentale ale autoadministrării publice, au impus necesitatea de a proteja și asigura realizarea efectivă a acestora, atât prin intermediul organelor internaționale, cât și a Consiliului European. În urma analizei efectuate autorul a ajuns la concluzia că cele mai importante acte internaționale în materie sunt: Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul internațional privind drepturile civile și politice, Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale” (1985), Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autorităților teritoriale, Rapoarte de Monitorizare privind Republica Moldova realizate de către Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa (Raportul privind democrația regională în Republica Moldova (2000), Recomandarea 179 (2005), Raportul privind autonomia locală și situația democrației regionale în Republica Moldova (2012), Rezoluția 420 (2017), Raportul privind democrația locală în Republica Moldova (2018), Recomandările 436 referitor la Democrația locală și regională în Republica Moldova (2019), prin Rezoluția 21/3; Rezoluția Parlamentului European (2013), care conține recomandări adresate Comisiei Europene privind dreptul de procedură administrativă a Uniunii Europene; Codul European al Bunei Conduite Administrative, Convenția-cadru europeană referitoare la cooperarea transfrontalieră a comunităților și autorităților teritoriale, Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014 etc.

Reglementările juridice internaționale, documentele de politici bazate pe recomandările instituțiilor europene au permis dezvoltarea în Republica Moldova a cadrului conceptual și juridic al reformelor în sfera administrației publice, ele au stabilit parcursul strategic de implementare a reformelor din sistemul administrației publice, reforme determinate raporturile juridice, relațiile sociale, formele de interacțiune dintre subiecții administrației publice a Republicii Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities 09.11.1995. <https://rm.coe.int/168007cdae>
2. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF>
3. Carta europeană a autonomiei locale. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ron-a6/16808d7afd>.
4. Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale Roma, 4.XI.1950. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf)
5. Convenția-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților sau autoritățile teritoriale, intrată în vigoare pentru Republica Moldova din 28.03.1997, publicată la 30.12.2001. *Tratate Internationale* Nr. 28 art. 83. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118210&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118210&lang=ro)
6. Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră între comunitățile sau autoritățile teritoriale nr. 106, Madrid, 21.05.1980. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=106>
7. Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale Roma, 4.11.1950. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf)
8. Declarația universală a drepturilor omului. [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/rum.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/rum.pdf)
9. European Charter of Local Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Council of Europe, October 2013 / Reprinted November 2016, 58 p. <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3>
10. Hotărârea Guvernului nr. 912 din 27.07.2016 cu privire la constituirea Consiliului Național pentru Dezvoltare Durabilă. *Monitorul Oficial* nr. 232-244 art. 989. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=94139&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94139&lang=ro)
11. Preambulul Tratatul privind Uniunea Europeană . [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF)
12. Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1966. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=115566&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro)
13. Rapoarte de Monitorizare privind Republica Moldova. <https://www.congress-monitoring.eu/fr/36-pays.html>
14. Recommendation 38 (1998)1 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. <https://rm.coe.int/the-situation-of-local-and-regional-self-government-in-the-republic-of/1680718fe6>
15. Recomandarea 436 din 2019 referitor la Democratia locala si regionala in Republica Moldova. <https://rm.coe.int/democratie-locala-si-regionala-in-republica-moldova-co-raportori-marc-/1680a04f03>



16. Report on the situation of local and regional democracy in Moldova - CPR (7) 4 Part II (18 April 2000) CPR (7) 4. <https://rm.coe.int/report-on-regional-democracy-in-moldova-18-april-2000-/168071987b>

17. Recommendation CALRCE nr. 179, 2005 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova. <https://rm.coe.int/local-democracy-in-moldova-rapporteur-p-mangin-france-l-epp-cd-/168071a450>

18. Report on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova, CG (22) 10/24 February 2012. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-czech-republic-cg-22-6-draft-recom/168071889a>

19. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova - Monitoring committee CG 34 (2018) 09/28 March 2018. accesat 21.03.2021. <https://rm.coe.int/local-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-committee-rapor/16807931de>

20. Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IP0003&from=LT>

21. nCodul European al Bunei Conduite Administrative din 01 martie 2002. <https://www.ombudsman.europa.eu/ro/publication/ro/3510#/page/1>

22. Legea nr. 112 din 18.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora. Monitorul Oficial nr. 185-199 art. 442. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=83489&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro),

23. W. Sadurski, „Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments”. Human Rights Law Review, nr. 9 (3).2009, p. 397-453. <https://academic.oup.com/hrlr/article-abstract/9/3/397/618631?redirectedFrom=fulltext>

24. Sprijin pentru imbunatatirea guvernarii si a managementului in tarile din Europa Centrala si de Est. <http://www.sigmaxweb.org/publications/39560474.pdf>

25. Ștefanița A. Impactul cadrului instituțional european și internațional din care face parte Republica Moldova asupra autonomiei locale, Conferința „Teoria și practica administrării publice” Chișinău, Moldova, 22 mai 2020 pag. 99-103. [https://ibn.idsi.md/vizualizare\\_articol/110269](https://ibn.idsi.md/vizualizare_articol/110269)

# FUNCȚIONAREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

**Ghenadie PREȚIVATÎI,**  
*doctorand, asistent universitar, Academia „Ștefan cel Mare”  
a Ministerului Afacerilor Interne*

## SUMMARY

*By operation are meant the legal relations that are established within the legal person, relations concerning in particular the rights and obligations of the persons forming its organs in relation to the legal person, the organs of the legal person, the formation and organization of each body, and the correlation between them (the supreme body, the administrator, the control body, etc.), but also the way of formation and management of the patrimony.*

**Keywords:** *usability, administrator, legal entity, public character.*

Participarea la constituirea persoanei juridice este impulsionată de interesele fondatorilor, o persoană juridică fiind un mecanism de realizare a acestor interese. Persoana care participă la constituirea persoanei juridice (membru, fondator, asociat) dobândește prin participare anumite drepturi și obligații. Or, persoanele juridice au propria capacitate de a dobândi drepturi și obligații, să acționeze și să decidă în mod independent și liber, drepturile și obligațiile sale fiind inerente naturii acestei persoane. Persoanele juridice au o personalitate morală pe de o parte, fiind constituite dintr-un număr de persoane fizice organizate, care pot acționa și își pot exprima dorințele, și o personalitate juridică, pe de altă parte, după cum specifică marele jurist german Otto Friedrich von Gierke (1841 – 1921). Potrivit lui, persoana juridică nu este o ficțiune, un simbol sau o parte constitutivă a statului, nu este doar o formă de a numi o colectivitate de persoane, dar reprezintă o persoană reală, cu corp individualizat și membri, în mod individual poate voi, poate acționa, adică este o persoană de grup și voința ei este voința grupului [8, p. 113]. Ideea lui Gierke este în înțelesul că voința organului, traduce în acte ceea ce este comun în voințele unite, adică ceea ce e potrivit cu scopul în vederea căruia ele s-au unit [4, p. 51].

Organele persoanei juridice. Persoana juridică are organe obligatorii și organe facultative (neobligatorii).

Organele obligatorii pentru toate persoanele juridice sunt: organul suprem și organul executiv. În dependență de caracteristicile legale, pentru unele persoane juridice, legile speciale prevăd și alte organe obligatorii. Organul suprem la fondare este fondatorul sau fondatorii. Acest organ, care este anterior persoanei juridice, aprobă și semnează actul de constituire, împuternicește persoana care trebuie să îndeplinească formalitățile înregistrării persoanei juridice.

În cadrul organului suprem se formează voința persoanei juridice, voință care își găsește expresia în actele adoptate. Actele acestui organ se întocmesc în forma actelor de constituire, hotărârile de modificare și de completare a acestora, precum și alte acte sau hotărâri adoptate cu majoritatea voturilor stabilite de lege sau de însuși actul constitutiv. Organul suprem sau principal decide asupra celor mai importante probleme ce țin de constituirea, funcționarea și existența persoanei juridice. Acesta decide asupra fondării persoanei juridice, aprobă actele de constituire, le modifică sau le completează, stabilește scopul, obiectul de activitate, modul de gestionare a patrimoniului, constituie, reorganizează, lichidează,

după caz, celelalte organe, decide asupra reorganizării și chiar a lichidării persoanei juridice. Deoarece organul principal este un organ al persoanei juridice, toate actele sau hotărârile emise de el se consideră a fi actele persoanei juridice. Atunci când cei interesați atacă în justiție un asemenea act, în justiție nu sunt chemați toți membrii, ci numai persoana juridică, reprezentată de organul ei executiv.

Organul executiv manifestă în exterior voința persoanei juridice. Manifestarea voinței își găsește expresia în realizarea tuturor obiectivelor propuse de organul suprem, fixate în actele normative, actele constitutive, precum și în hotărârile organului suprem. În sens larg, aceasta înseamnă desfășurarea de activitate pentru satisfacerea anumitor aspirații ale membrilor. Organul executiv poate fi colegial (comitet de conducere, direcție, consiliu) sau unipersonal (administrator, director, manager, președinte). Unele persoane juridice pot avea organ executiv mixt (compus din organ colegial și organ unipersonal), în care, de regulă, organul unipersonal este conducătorul organului colegial, de aceea, actul de constituire al persoanei juridice cu organ executiv mixt trebuie să stabilească clar atribuțiile administratorului unipersonal și cele ale organului colegial.

Organul executiv al persoanei juridice deține atribuții de organizare a activității, de gestiune a patrimoniului și de reprezentare a intereselor persoanei juridice. Cu excepția atribuțiilor date de lege și statut organului suprem ori, după caz, organului reprezentativ sau de supraveghere, organul executiv poate face, în numele persoanei juridice, orice act permis de lege. Actele juridice efectuate de organul executiv sunt acte ale persoanei juridice și o obligă pe aceasta, or dacă sunt efectuate cu depășirea împuternicirilor statutare, actele organului executiv pot fi declarate nule de instanța judecătorească [2, p. 338].

Organele facultative, după cum s-a menționat, la unele persoane juridice de drept public detestăm o structură mai complicată. Astfel, pot fi create organe reprezentative și organe de control care se interpun între organul principal și cel executiv.

Organe reprezentative sunt: consiliul directoriu al societății pe acțiuni, consiliul de administrație al întreprinderii de stat, consiliul instituției financiare, consiliul fundației etc. Membrii organelor reprezentative sunt aleși sau desemnați de organul principal, iar în unele cazuri, după principiile stabilite de acesta. Organul reprezentativ are atribuția de a supraveghea activitatea organului executiv în perioada dintre ședințele organului suprem, de a decide asupra unor probleme urgente, delegate de organul suprem, de a direcționa și coordona activitatea persoanei juridice. Organul reprezentativ nu are funcții executive și nu reprezintă persoana juridică, deși membrii lui sunt considerați persoane cu funcții de răspundere, cu toate consecințele ce rezultă din această calitate.

Organul de control al persoanei juridice este comisia de revizie, comisia de cenzori sau auditorul. Organul de control are atribuția de a exercita controlul asupra activității economice și financiare a persoanei juridice, adică asupra tuturor operațiunilor efectuate de organul executiv și de a raporta organului suprem despre rezultatele controlului. Acesta din urmă poate reacționa la toate neajunsurile din activitatea organului executiv și lua măsuri adecvate pentru a corecta activitatea, inclusiv revocarea din funcție a persoanelor vinovate și perceperea de la acestea a prejudiciilor aduse persoanei juridice [3, p. 339].

În continuare, ne vom referi la capacitatea juridică a persoanei juridice, concept care în conformitate cu legislația internă în vigoare, este constituit din două elemente: capacitatea juridică de folosință și capacitatea juridică de exercițiu.

Capacitatea juridică a persoanelor juridice este organic legată de calitatea acestora ca subiect de drept, sau cu alte cuvinte, anume capacitatea juridică acordă acestora prerogativa de a avea drepturi și obligații, și respectiv de a participa la încheierea diverselor raporturi juridice. Realitatea descrisă de persoanele juridice nu permit a confunda calitățile acesteia cu cele ale persoanelor fizice, ori persoana juridică nu este ceva natural, după cum

este cea fizică, ci este produsul voinței sau moralei unei colectivități de oameni sau unui individ în parte. Între persoana fizică și persoana juridică, privite ca subiecte de drept, există deosebiri clare pe planul condițiilor de existență. Astfel una „se naște”, iar dreptul trebuie să ia act de acest eveniment juridic, cealaltă „se înființează”, iar dreptul intervine și supraveghează acest proces și actele juridice încheiate în acest scop. Noi înțelegem aici o realitate rațională; ea are, ce e drept, organul ei material, care produce efecte materiale, ne poate îmbogăți sau sărăci, totuși este o realitate ideală, nu se poate prinde cum se prinde un obiect prin simțuri [7, p. 177], asemeni persoanelor fizice.

În literatura de specialitate, capacitatea juridică a subiectului, inclusiv a persoanei juridice, este definită ca aptitudine de a avea și a exercita drepturi subiective și de a-și asuma și îndeplini obligații [1].

Totuși, pentru a putea elucida în detaliu capacitatea juridică a persoanelor juridice, este necesar să aducem o notă de claritate asupra noțiunii de persoană juridică, care în cele mai dese cazuri, relevă și esența noțiunii de capacitate juridică a acestui subiect de drept. Deci, o noțiune apropiată de esența capacității juridice este cea redată de profesorul universitar, doctor în drept, Gabriel Boroi, care definește persoana juridică drept entitatea (ansamblu de elemente umane și materiale) care, îndeplinind condițiile stabilite de lege, este titulară de drepturi și obligații [6].

În legislația națională, noțiunea de persoană juridică este redată de art. 171 alin. (1) și (2) Cod civil [5], care indică că persoana juridică este subiectul de drept constituit în condițiile legii, având o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu și distinct, afectat realizării unui anumit scop conform cu legea, ordinea publică și bunele moravuri. Persoana juridică poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanța de judecată. Această noțiune, s-a născut și este proprie dreptului civil, deși este frecvent întrebuințată și de alte ramuri de drept, inclusiv administrativ, financiar, procesual etc.

După cum rezultă, atât din noțiunea legală cât și cea oferită de doctrina de specialitate, în patrimoniul persoanei juridice sunt înserate o serie de drepturi și obligații, ori cum se exprimă legiuitorul, persoana juridică poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale, să-și asume obligații, poate fi reclamant și pârât în instanța de judecată. Toate aceste prerogative ne permit a constata că prin ficțiunea legii, persoana juridică este asimilată celei fizice în raport cu calitățile acestora de a fi subiect de drept. Totuși, cunoscând că capacitatea de folosință a persoanelor fizice apare în momentul în care aceasta se naște, cu excepția stabilită de lege, în raport cu persoana juridică, capacitatea de folosință a acesteia apare în condițiile în care aceasta a întrunit rigorile stabilite de legislația internă, respectiv, din momentul înregistrării persoanei juridice și/sau în momentul intrării în vigoare a actului său constitutiv.

În literatura de specialitate s-a expus opinia că capacitatea juridică, în ordinea definiției de legislația civilă, aparține doar dreptului civil și nu se referă la apartenența acesteia altor ramuri de drept. De aici rezultând logica că fiecare ramură de drept ar trebui să-și definească propria capacitate juridică conferită subiecților. Într-o altă opinie, capacitatea juridică civilă nu poate fi confundată cu cea juridică, astfel capacitatea juridică civilă fiind specifică dreptului civil, limitându-se doar la drepturile și obligațiile care rezultă din această ramură. În opinia acestor autori, capacitatea juridică se extinde asupra tuturor drepturilor și obligațiilor și nu se limitează la o ramură de drept specifică, spre deosebire de capacitatea juridică civilă care se limitează doar la raporturile de drept civil [11]. Această a doua abordare este mai des acceptată de către teoreticienii de specialitate. Delimitând deosebirile dintre capacitatea juridică și cea specifică ramurii de drept civil, autorii

evidențiază că acestea se referă la structura capacității juridice, începutul, conținutul și sfârșitul capacității juridice.

Referindu-ne la dreptul administrativ ca ramură a dreptului public, acesta constituie ansamblul normelor juridice care reglementează înființarea, organizarea și activitatea autorităților administrației publice, raporturile dintre acestea și alte autorități sau particulari (persoane fizice sau juridice), inclusiv cele de ordin procesual referitoare la răspunderea juridică pentru încălcarea acestor norme, în vederea realizării sarcinilor administrației publice [9, p. 29].

În determinarea specificului capacității juridice în dreptul administrativ este necesar să ținem cont de specificul subiecților acestei ramuri de drept. Pe lângă particulari, subiect al raporturilor juridice de drept administrativ, în mod obligatoriu, este un purtător al autorității publice, care, potrivit edificiului constituțional actual, sunt statul, prin organele sale; unitățile administrativ teritoriale; un organ al administrației publice; stabilimentele publice și de utilitate publică [12, p. 68].

Referindu-se la specificul raporturilor juridice administrative, autorul Valentin I. Prisăcaru, indică că subiect al raporturilor juridice administrative - de drept administrativ - va fi, în toate cazurile, cel puțin unul dintre ele, un organ al administrației publice sau numai un funcționar public al acestor organe. Al doilea subiect al raportului juridic va fi: un organ al administrației publice, un organ de stat, altul decât cel al puterii executive sau un particular (persoană fizică sau juridică) [10, p. 42], rezultă deci că în raporturile de drept administrativ, capacitatea juridică, fiind inalienabilă subiectului de drept, se apreciază în raport cu acesta. Din acest motiv, identificarea unor trăsături specifice capacității juridice de drept administrativ nu este deloc ușoară. Spre exemplu, în virtutea capacității juridice administrative autoritățile dobândesc calitatea de subiect de drept administrativ, și, respectiv, subiect al raportului juridic de drept administrativ. Astfel, având în vedere că în raport cu personalitatea juridică atribuită colectivităților de oameni, formate fictiv, sub forma organelor administrative, care în ansamblul lor formează administrația publică, specificul capacității juridice a acestora se formulează după două criterii, după cum multitudinea autorităților administrative ale statului și ale colectivităților locale se ordonează. Criteriul teritorial, conform căruia îi corespunde o structură ierarhică. Astfel, autoritățile centrale activează în interesul colectivității umane existente la nivelul sistemului global, deci la nivelul statului, iar autoritățile locale, pentru rezolvarea intereselor colectivităților locale. Criteriul funcțional, potrivit căruia unele autorități sunt investite cu competență generală, iar altele cu competențe speciale. Spre deosebire de persoanele fizice care au o capacitate juridică generală, capacitatea autorităților administrative este specială și se referă numai la actele și atribuțiile prevăzute de lege.

În concluzie, toate persoanele juridice de drept public acționează în raport cu scopul lor și acestea există doar raportate la acest scop, pentru a intra în diferite raporturi juridice, or, persoana juridică de drept public, în mod individual poate voi și acționa asemeni unei persoane care voiește și acționează prin intermediul creierului, mâinilor și gurii sale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Beleiu Gheorghe, Capacitatea juridică a societăților comerciale din România. Revista de drept comercial. Serie nouă, nr. 1/1991, 35 p.
2. Baieș, Sergiu; Roșca, Nicolae. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Ediția V, Chișinău 2014, 392 p.
3. Ibidem, pag. 339.
4. Cantacuzino M. Elementele dreptului civil. Iași: ALL EDUCATIONAL SA, 1998. 744 p.



5. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În Monitorul Oficial al RM nr. 82-86 din 22.06.2002.
6. Gabriel Boroi, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, Ediția II, Editura ALL BECK, București 2002, 254 p.
7. Mircea Djuvară, *Teoria Generală a Dreptului (Enciclopedia juridică). Drept rațional, izvoare și drept pozitiv*, Editura ALL BECK, București 1999, 186 p.
8. Noortmann M., Rungaert C. *Non-State Actor Dynamics in International Law: From Law Takers to Law-Makers. Politics and Gouvernance Series*. New York: Routledge, Taylor and Francis Group 2016, 206 p.
9. Preda M. *Tratat elementar de drept administrativ*. București: Lumina Lex, 1999, 736 p.
10. Prisăcaru V.I. *Tratat de drept administrativ român. Partea generală. Ediția a III*. București: Lumina Lex, 2002. 915 p.
11. Verdeș V. *Drept administrativ și instituții politico-administrative. Manual practic*. București: Lumina Lex, 2002. 656 p.
12. Vezi: Ernest Lupan, Ioan Săbău-Pop, *Tratat de drept civil român, Vol. II Persoanele*, București 2007, pag. 7-12; Lupu, Gheorghe; Avornic, Gheorghe. *Teoria Generală a dreptului*. Chișinău, 1997, pag. 175-177; Baieș, Sergiu; Roșca, Nicolae. *Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Ediția IV*, Chișinău 2011, pag. 242-262.

# КОМПЕТЕНЦИЯ КООРДИНАТОРА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО БЮРО НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ, ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ, И ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕДОПУСТИМОСТИ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

**Вадим СУХОВ,**  
докторант, Молдавский Государственный Университет

## SUMMARY

*International standards for the provision of free legal aid require the independence of the bodies that administer the legal aid system. The author analyzes the national legislation and the practice of its application in this field and makes proposals to improve the situation.*

**Keywords:** *free legal aid, legalaid system management, National Legal Aid Council, territorial office, coordinator.*

Система бесплатной юридической помощи была создана в Республике Молдова Законом о юридической помощи, гарантируемой государством, принятым Парламентом 26 июля 2007 года, и существует без малого уже пятнадцать лет, доказав на практике свою эффективность [9]. Эффективное функционирование такой системы невозможно без отлаженного механизма управления и организационной структуры [13].

Закон о юридической помощи, гарантируемой государством, возлагает обязанности по управлению системой такой помощи на Министерство юстиции, Союз адвокатов и Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством (далее - Национальный совет). И если Министерство юстиции выполняет общие функции по формированию государственной политики в области гарантируемой государством юридической помощи, а Союз адвокатов – функции, связанные с обеспечением ее качества, то основные обязанности по управлению всей системой юридической помощи, гарантируемой государством выполняет Национальный совет – коллегиальный орган из семи членов, возглавляемый избранным ими председателем. При этом деятельность Национального совета обеспечивается административным аппаратом во главе с исполнительным директором, назначаемым на должность Национальным советом [7]. Управление системой юридической помощи, гарантируемой государством на уровне осуществления непосредственной деятельности, связанной с принятием решений о предоставлении бесплатной юридической помощи конкретным лицам и ее оказанием, осуществляется территориальными бюро Национального совета.

Согласно статье 14 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, такие территориальные бюро являются юридическими лицами публичного права и действуют в городах (муниципиях) местонахождения апелляционных палат. Закон о судостроительстве предусматривает функционирование в стране четырех апелляционных палат с местонахождением в муниципиях Кишинэу, Бэлц, Кахул и Комрат [8].

Данным обстоятельством обусловлено функционирование в Республике Молдова четырех территориальных бюро Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством, с местоположением в вышеперечисленных муниципалитетах. Территориальные бюро обеспечивают предоставление юридической помощи, гарантируемой государством, в районе деятельности апелляционных палат.

Непосредственная работа по обеспечению предоставления квалифицированной юридической помощи, согласно закону, осуществляется координатором территориального бюро, отобранным и назначенным Национальным советом на основе организованного в установленном порядке конкурса. Обязанности и ответственность координатора территориального бюро за организацию и управление процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, установлены положением, утвержденным Национальным советом [2]. Согласно данного положения, координатор

- принимает решения по запросам об оказании квалифицированной юридической помощи;
- назначает или, по необходимости, заменяет адвоката, который оказывает квалифицированную юридическую помощь;
- назначает дежурного адвоката для оказания срочной юридической помощи;
- ежемесячно утверждает список дежурных адвокатов;
- может делегировать другим лицам функцию назначать на должность дежурных адвокатов в иных местах, чем по месту жительства, и по принятым заявлениям в ночное время;
- заключает договоры от имени территориального бюро с уполномоченными субъектами, которые предоставляют юридическую помощь, гарантируемую государством;
- рассматривает доклады адвокатов, которые предоставили юридическую помощь, гарантируемую государством, и распоряжается об их вознаграждении согласно тарифам и критериям, утвержденным Национальным советом;
- управляет средствами, выделенными территориальному бюро для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством;
- принимает на должность и освобождает от должности персонал территориального бюро, организует деятельность, аттестацию и обучение, а также принимает меры по стимулированию и санкционированию, в соответствии с действующим законодательством;
- представляет Национальному совету ежеквартальные и годовые финансовые отчеты, и отчеты о деятельности;
- представляет Национальному совету предложение по государственному бюджету для управления и предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, в зоне деятельности территориального бюро;
- представляет интересы территориального бюро в отношениях с третьими лицами;
- осуществляет иные функции в соответствии с нормативными актами в области юридической помощи, гарантируемой государством, договором, заключенным с Национальным советом или посредством делегированных ему решений.

Таким образом, все функции по управлению системой юридической помощи, гарантируемой государством, на уровне территориального бюро Национального совета возложены на координатора территориального бюро, а персонал бюро оказывает ему в этом необходимую техническую помощь. Согласно условиям типового контракта, который заключается Национальным советом с координатором территориального бюро, координатор обеспечивает исполнение в зоне юрисдикции бюро

положений Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, решений Национального совета и приказов исполнительного директора, изданных в целях реализации закона и несет за это ответственность [1].

Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принятые в 2012 году, устанавливают обязанность государств обеспечить свободу органов по предоставлению юридической помощи, гарантируемой государством, от излишнего политического или судебного влияния и их независимость от органов власти при принятии решений, связанных с оказанием юридической помощи. Органы по предоставлению юридической помощи не должны следовать указаниям или подвергаться контролю, или финансовому давлению со стороны какого-либо лица или органа при выполнении своих функций независимо от их административной структуры [12]. Вышесказанное, на наш взгляд, в полной мере относится и к координатору территориального бюро Национального совета при выполнении им своих функциональных обязанностей по организации и администрированию процесса предоставления юридической помощи, гарантируемой государством.

Типовой контракт, заключаемый Национальным советом с координаторами территориальных офисов, не позволяет совету вмешиваться в деятельность координаторов, кроме как в случаях, прямо предусмотренных Законом о юридической помощи, гарантируемой государством и положением о функционировании территориальных офисов. Закон о юридической помощи, гарантируемой государством и другие законодательные акты, регламентирующие некоторые вопросы предоставления такой помощи, не предусматривают прямого вмешательства каких-либо органов в деятельность координаторов территориальных офисов Национального совета, но и не содержат никаких гарантий от такого вмешательства.

Примером вмешательства в деятельность координатора территориального бюро Национального совета и оказания на него финансового давления можно назвать, например, вынесение судом Комрат 02.10.2013 г. определения о наложении судебного штрафа на координатора за отказ в предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством по не соответствующему требованиям закона запросу судебной инстанции ответчику по гражданскому делу в обход установленной законом процедуры. Осознав незаконность принятого решения, судья впоследствии сложил с координатора наложенный судебный штраф [10].

Не иначе, как оказанием финансового давления на координатора территориального бюро можно назвать определение Апелляционной палаты Кахул от 05.04.2014 г., которым координатор был подвергнут судебному штрафу за необеспечение явки в судебное заседание адвоката, назначенного для предоставления квалифицированной юридической помощи при том, что обеспечение явки адвоката для участия в процессуальных действиях и судебных заседаниях не входит в обязанности координатора. Коллегия по уголовным делам Высшей Судебной Палаты отменила данное определение как незаконное [5].

Вмешательством в деятельность координатора территориального офиса Национального совета и оказанием на него финансового давления является, на наш взгляд, и принятое Апелляционной палатой Комрат 29.09.2016 г. определение о наложении судебного штрафа на координатора за сообщение судебной инстанции о невозможности рассмотрения ее запроса о предоставлении квалифицированной юридической помощи в связи с отсутствием в запросе всех необходимых исходных данных. Данное определение также было отменено как незаконное Коллегией Высшей Судебной Палаты по уголовным делам [4].

Как вмешательство в деятельность координатора территориального бюро Национального совета следует квалифицировать и вынесение судебными инстанциями определений, явно выходящих за пределы их полномочий, обязывающих координатора предоставить квалифицированную юридическую помощь, гарантируемую государством, определенным лицам в нарушение порядка и условий предоставления такой помощи, как это сделал, например, 26.10.2018 г. суд Чимишлия с расположением в Леова, обязав координатора территориального офиса предоставить квалифицированную юридическую помощь ответчику по гражданскому делу без предоставления этим лицом соответствующего заявления и декларации о доходах, как это предусмотрено законом [6]. Или суд Комрат с расположением в Вулкэнешть, который под угрозой применения судебного штрафа 23.01.2018 г. обязал координатора территориального бюро предоставить квалифицированную юридическую помощь, гарантируемую государством, по делу о правонарушении по запросу судебной инстанции в обход установленной законом процедуры [11].

Подобное вмешательство в деятельность координаторов территориальных бюро допускают иногда и прокуроры, вынося по уголовным делам постановления, которыми, превышая свои полномочия, самостоятельно разрешают вопрос о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, и направляют их для исполнения в территориальные бюро Национального совета [14], [15], [16].

Несмотря на то, что действия, аналогичные вышеописанным, чаще всего совершаются из-за недостаточного знания требований закона, регламентирующих порядок предоставления юридической помощи и неправильного понимания некоторыми должностными лицами интересов правосудия при осуществлении судопроизводства, они посягают на общественные отношения, складывающиеся при предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, и могут причинять как материальный ущерб, связанный с оплатой из государственного бюджета юридической помощи лицам, не имеющим на нее права, так и моральный вред координатору территориального офиса, на которого оказывается незаконное давление. И, хотя Уголовная коллегия Высшей Судебной Палаты еще в 2014 году, проанализировав некоторые положения Закона о юридической помощи, гарантируемой государством и Уголовно-процессуального кодекса, в письме, адресованном Национальному совету по юридической помощи, гарантируемой государством и Высшему Совету Магистратуры разъяснила, что судебные инстанции не полномочны рассматривать вопрос о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством, находящийся в исключительной компетенции координаторов Национального совета, и в силу требований закона с целью обеспечения права подозреваемого, обвиняемого, подсудимого на юридическую помощь обязаны лишь направить координатору для рассмотрения соответствующее заявление или запрос [3], вопрос вмешательства в деятельность координатора Национального совета и сегодня является актуальным, поскольку данное вмешательство прямо не запрещено законом, а лица, осуществившие такое вмешательство, не несут никакой ответственности.

С целью исключения подобных ситуаций, укрепления независимости координаторов территориальных офисов Национального совета и защиты их от излишнего влияния, контроля и давления со стороны судебных и других органов при принятии решений, связанных с предоставлением юридической помощи, гарантируемой государством, на наш взгляд, необходимо:

1. Закрепить в законе о юридической помощи, гарантируемой государством, принцип недопустимости любого вмешательства в деятельность координатора территориального бюро при разрешении им вопроса о предоставлении юридической



помощи, гарантируемой государством, и незаконности любых судебных и других актов, обязывающих координатора предоставить такую юридическую помощь, за исключением вынесенных в установленном порядке в результате обжалования решения об отказе в предоставлении юридической помощи.

2. Закрепить в законе о юридической помощи, гарантируемой государством, положение о том, что координатор территориального бюро Национального совета не может быть привлечен к юридической ответственности за принятые им в рамках закона решения о предоставлении либо об отказе в предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. CNAJGS. Hotărâre nr. 13 din 19 mai 2015 Cu privire la aprobarea modelului contractului cu privire la organizarea și administrarea procesului de acordare a asistenței juridice garantate de stat de către coordonatorii Oficiilor teritoriale ale CNAJGS. <https://cnajgs.md/ro/hotararile-cnajgs/hotararea-nr-13-din-19-05-2015-cu-privire-la-aprobarea-modelului-contractului-cu-privire-la-organizarea-si-administrarea-procesului-de-acordare-a-asistentei-juridice-garantate-de-stat-de-catre-coordonatorii-oficiilor> accesat la 01.02.2022.

2. Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Hotărâre cu privire la aprobarea Regulamentului funcționării Oficiilor teritoriale ale Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 15 din 30.07.2008. Monitorul Oficial nr. 160-161 din 22.08.2008.

3. CSJ. Scrisoarea nr. 45/2014 din 23.07.2014. <https://yadi.sk/i/IY5Szk8u53aP6Q> (accesat la 01.02.2022).

4. CSJ. Dosarul nr. 1r-10/2016. Decizia din 27.10.2016. [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_penal.php?id=7313](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=7313) (accesat la 01.02.2022).

5. CSJ. Dosarul nr. 1r-6/2016. Decizia din 27.04.2016. [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_penal.php?id=6117](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=6117) (accesat la 01.02.2022).

6. Dosarul nr. 2-235/2018 (Judecătoria Cimișlia sediul Leova).

7. Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198-XVI din 26.07.2007. Monitorul Oficial nr. 157-160 din 05.10.2007.

8. Lege privind organizarea judecătorească nr. 514 din 06.07.1995. Monitorul oficial al R. Moldova nr. 15-17 din 22.01.2013.

9. Zaharia V. Sistemul nostru de asistență juridică garantată de stat poate servi ca model pentru alte țări. Revista Institutului Național al Justiției, nr. 4, p. 14-15.

10. Дело № 2-389/2013 (Суд Комрат).

11. Дело № 4-73/2017 (Суд Комрат расположение Вулкэнешть).

12. Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. <https://undocs.org/ru/A/RES/67/187> (accesat la 14.07.2020).

13. Сухов В. Управление системой гарантируемой государством юридической помощи в Республике Молдова. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Chișinău: S. n., 2021, p. 322-326.

14. Уголовное дело № 2020190158 (офис Комрат прокуратуры АТО Гагаузия).

15. Уголовное дело № 2021190456 (Инспекторат полиции Комрат).

16. Уголовное дело № 2021390031 (Инспекторат полиции Чадыр-Лунга).

# ROLUL STATULUI LA CONSTITUȚIONALIZAREA DREPTULUI LA LIBERTATEA CREAȚIEI

*Daniel SECHER,*  
*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Through this article, the author intends to analyze the concept of constitutionalization of the right to freedom of creation as well as the role of the state in this process. The constitutionalization process is a complex one and involves three systems of activity: legislation, law enforcement and constitutional justice, which leads to an in depth analysis of this phenomenon. The main purpose of this study is to identify the need to confer the right to freedom of creation of a constitutional nature and how the state ensures this. By incorporating the right to freedom of creation into the system of constitutional norms, it gives it a superior legal force over the legal norms enshrined in normative acts. The constitutionalization of the right to freedom of creation is a complex process of transforming the right with the participation of the state and citizens. The purpose of the transformation process is to ensure the supremacy of the constitution, ideally to raise awareness of the importance of constitutionally enshrined social relations and the need to comply with the rules governing them, including the right to freedom of creation.*

**Keywords:** *constitutionalization, freedom of creation, state, etc.*

Procesul constituționalizării dreptului a devenit o temă de discuție datorită influențelor pozitive pe care le exercită constituția asupra realității politico-juridice actuale.

Acesta este un proces foarte general și se prezintă sub forma unui proces de lungă durată, ce a debutat cu adoptarea noi constituții și creării unei jurisdicții constituționale.

Constituționalizarea dreptului apare în toate sistemele juridice care au la bază o lege fundamentală ce se bucură de supremație. De la un stat la altul, constituționalizarea îmbracă trăsături proprii, în funcție de particularitățile fiecărui sistem de drept.

Constituționalizarea dreptului la libertatea creației în țara noastră este la un nivel ridicat și se caracterizează prin recunoașterea și garantarea sa prin art. 33 din Constituție [1]. Recunoașterea și garantarea constituțională a dreptului respectiv amplifică obligațiile autorităților statului de a proteja libertatea creației prin mecanisme juridice eficiente.

Considerăm, că numai în situația constituțiilor scrise, rigide devine posibil producerea fenomenului constituționalizării dreptului, întrucât această categorie de constituție dă naștere conceptului de supremație a legii fundamentale, care asigură normei constituționale o forță juridică supremă față de celelalte norme juridice, respectiv, întregului sistem conformitatea cu prevederile constituției.

Constituționalizarea dreptului fiind un efect al supremației constituției, în mod firesc devine o premisă fundamentală acestei proceduri. Conținutul complex și caracterul indivizibil al concepției de supremație constituției ce se exprimă prin dialectica fenomenului statal juridic, în complexitatea și logica fenomenelor economice, politice, sociale și juridice în interrelațiile dintre ele explică fenomenul de constituționalizare dreptului [2, p. 82]. Consecințele pe care le produce supremația constituției în adoptarea, modificarea, suspendarea, abrogarea constituției, în domeniul structurării într-un mod ierarhizat al sistemului normativ de drept, face posibilă demararea constituționalizării dreptului. Acesta se pro-

duce tocmai datorită conținutului și consecințelor supremației constituției care astfel este nu numai temeiul dar poate deveni și generatorul fenomenului. Supremația constituției, și efectul său manifestat prin constituționalizare a dreptului exprimă nevoia stabilității sistemului normativ și siguranței juridice în special în administrarea justiției.

Procesul de constituționalizare a dreptului este interpus activităților statale, și apare doar când există contradicția între normele constituționale și actele normative cu putere de lege sau este constatată nevoia de reglementare la nivel constituțional.

Conținutul fenomenului constituționalizării dreptului cuprinde pe de o parte acumularea de norme constituționale prin dezvoltarea jurisprudenței constituționale, pe de altă parte difuzarea acestor norme în ordinea juridică.

Constituționalizarea dreptului a fost considerată: efect al supremației constituției și al controlului constituționalității legilor, proces, fenomen complex, transformare a dreptului. Constituționalizarea dreptului afectează în ansamblul său un sistem juridic și constă în interacțiunea care se stabilește între normele juridice ale legii fundamentale și celelalte norme juridice, de rang inferior constituției, prin interpretarea progresivă a celor două categorii de norme.

Așadar, înainte de toate, ne propune să definim conceptul de „constituționalizare” pentru o mai bună înțelegere a procesului de constituționalizare a dreptului la libertatea creației.

Constituționalizarea este un concept nou apărut în literatura juridică, și care la prima vedere ar părea dificil de înțeles.

Potrivit D.E.X –ului, prin constituționalizare s-ar înțelege „a da unei dispoziții legislative caracterul unei dispoziții constituționale” [3].

Prin definiția acordată de dicționar, constituționalizarea dreptului este o acțiune prin care se conferă natură constituțională unei norme de drept.

Astfel, rezultă că constituționalizarea unui drept în termeni generali ar presupune transformarea unei norme juridice dintr-o anumită ramură de drept în reguli constituționale.

Obiectivul procesului de transformare constă în „umplerea golului constituțional” prin crearea de norme sau interpretarea normelor constituționale obiective. Procesul de transformare are drept finalitatea asigurarea supremației constituției, ideal de conștientizare a importanței relațiilor sociale consacrate constituțional și a necesității respectării normelor ce le reglementează.

Transformarea dreptului nu este un efect al constituționalizării, ci este constituționalizarea însăși.

În această ordine de idei, conținutul fenomenului constituționalizării pe de o parte cuprinde acumularea de norme constituționale, pe de altă parte difuzarea acestor norme în ordinea juridică.

În opinia prof. Guceac I., prin constituționalizare se înțelege că „legea constituțională este complet acceptată ca „legea supremă a țării” [4, p. 205].

Astfel, ținând cont de definiția exprimată a prof. Guceac I., primii pași spre elaborarea unei noi Constituții care să înlocuiască Constituțiile sovietice care proclamau doar drepturi declarative, a fost formată Comisia pentru elaborarea proiectului noii Constituții la 19 iunie 1990, prin hotărârea Sovietului Suprem RSSM la 19 iunie 1990 [5, p. 266].

Inițial, în urma dezbaterilor asupra proiectului de Constituție, Parlamentul Republicii Moldova nu a reușit să adopte proiectul în prima lectură, în schimb s-a adoptat Hotărârea cu privire la proiectul Constituției Republicii Moldova, în care se acceptau principiile de bază, pentru a da publicității textul proiectului.

După căderea regimului sovietic, Republica Moldova și-a reafirmat aspirațiile de libertate, independență, exprimate prin documente oficiale finale ale Marii Adunări Naționale

de la Chișinău din 27 august 1989, 16 decembrie 1990 și 27 august 1991, prin legile și hotărârile Parlamentului RM privind decretarea limbii române ca limbă de stat și reintroducerea alfabetului latin, din 31 august 1989, drapelul de stat, precum și a altor acte, la 27 august 1991, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Constituția RM prin care garantează drepturile sociale, culturale, economice, și a libertăților politice a tuturor cetățenilor RM.

Printre aceste drepturi se enumeră și dreptul la libertatea creației, care anterior nu a fost garantat.

Adoptarea Constituției a reprezentat un moment de referință în perspectiva garantării dreptului fundamental libertatea creației.

După cum am remarcat la primul subpunct, constituțiile statelor democratice ale lumii consacră libertatea creației.

Constituționalizarea dreptului la libertatea creației ar implica și raportarea legislației și a practicii de aplicare a dreptului la libertatea creației la conținutul normei constituționale. Acest fapt este imposibil de realizat deoarece nu există prevederi legale ce ar reglementa acest drept. De asemenea, nu există careva documente de politici, care ar viza libertatea creației.

Protecția dreptului la libertatea creației constituie o prioritate națională deoarece privește în mod direct dezvoltarea populației, realizarea unor interese economice, precum și dezvoltarea durabilă a societății.

Deși constituționalizarea libertății creației obligă autoritățile publice să apere acest drept, prin interzicerea cenzurii acestuia, indiferent de exponenții puterii publice, sau de alte circumstanțe, ne confruntăm cu o nerecunoaștere a acestuia prin acte normative de aplicare dar și a acestuia la general.

Constituționalizarea dreptului la libertatea creației creează condiții ca cetățenii să dispună de dreptul de a intenta procese împotriva autorităților publice când acestea nu respectă dreptul respectiv în condițiile în care este garantat de Constituție.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12-08-1994. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro) (citat 16.08.2021).
2. Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 82.
3. Dicționarul explicativ al limbii române. <http://dexonline.ro/>.
4. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Academia de Științe a Moldovei. Institutul de Cercetări Juridice și Politice. Chișinău. Tipografia Centrală. 2013, p. 205.
5. GUCEAC, I. *Constituția la răscruce de milenii*. Academia de Științe a Moldovei. Institutul de Cercetări Juridice și Politice. Chișinău. Tipografia Centrală. 2013, p. 266.

# ANALIZA CADRULUI LEGISLATIV CE REGLEMENTEAZĂ PROMOVAREA ȘI MENȚINEREA VALORILOR CULTURALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Mihail DOGOTARI,  
doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In this article, the analysis of the legislative framework in the Republic of Moldova governing the promotion and maintenance of cultural values in the Republic of Moldova was performed.*

*The research presented in this article emphasizes the important role of central public authorities in developing public policies related to the promotion and maintenance of cultural values in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *public policies, regulatory framework, cultural values, promotion of cultural values, central public authorities, local public authorities etc.*

Autoritățile publice centrale au un rol important în elaborarea politicilor publice ce țin de promovarea și menținerea valorilor culturale în Republica Moldova.

Analizând cadrul de politici aplicate la nivelul autorităților publice centrale și locale în dezvoltarea viziunilor, misiunilor și strategiilor, care au bază un șir de valori culturale și sunt regăsite în tratatele internaționale unde Republica Moldova ia parte și acestea sunt următoarele: Convenția culturală europeană, adoptată la 19 decembrie 1954 la Paris și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 98-XIII din 12 mai 1994; Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 19 decembrie 1966, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990; Convenția privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural, adoptată la 23 noiembrie 1972 la Paris, ratificată prin Legea nr.1113-XV din 6 iunie 2002; Convenția privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial, adoptată la Paris la 17 octombrie 2003, ratificată prin Legea nr. 12-XVI din 10 februarie 2006; Convenția privind protecția și promovarea diversității de expresii culturale, adoptată la Paris, la 20 octombrie 2005, ratificată prin Legea nr. 258-XVI din 27 iulie 2006; Convenția pentru protecția patrimoniului arhitectural al Europei, adoptată la Grenada, la 3 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 533-XV din 11 octombrie 2001; Convenția-cadru a Consiliului Europei privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate, adoptată la Faro la 27 octombrie 2005, ratificată prin Legea nr.198-XVI din 26 septembrie 2008; Convenția europeană privind coproducțiile cinematografice, adoptată la Strasbourg la 2 octombrie 1992, ratificată prin Legea nr. 127 din 7 iulie 2011; Convenția privind peisajul european, adoptată la Florența la 20 octombrie 2000, ratificată prin Legea nr.536-XV 12 octombrie 2001; Convenția asupra măsurilor ce urmează a fi luate pentru interzicerea și împiedicarea operațiunilor ilicite de import, export și transfer de proprietate al bunurilor culturale, adăpată la Paris la 14 noiembrie 1970, ratificată prin Legea nr.141-XVI din 21 iunie 2007; Convenția europeană pentru protecția patrimoniului arheologic (revizuită), adoptată la La Valetta la 16 ianuarie 1992, ratificată prin Legea nr.533-XV din 11 octombrie 2001; Decizia Consiliului șefilor de guverne ai Comunității Statelor Independente privind Concepția de colaborare a statelor-membre ale Comunității Statelor Independente în domeniul culturii, adoptată



la Minsk la 19 mai 2011, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 672 din 12 septembrie 2011; Acord cu privire la coproducția de filme, semnat la Chișinău la 14 noiembrie 2008, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 535 din 2 septembrie 2009; Acord între statele-membre ale CSI privind crearea Fondului de susținere a colaborării în domeniul culturii între statele-membre ale CSI, semnat la Moscova la 11 septembrie 1998 [3].

Aici observăm un domeniu destul de mare de manevrare pentru a lua decizii adecvate la nivelul autorităților publice în sensul adaptării la noile condiții ale prezentului.

Modernizarea sectorului cultural presupune reconfigurarea raporturilor dintre stat și cultură. În acest sens, Strategia prevede că statul va asigura creșterea ponderii sectorului liber și a celui nonformal în totalul activităților culturale prin accesul organizațiilor asociative și al artiștilor liber-profesioniști la finanțare. Pentru dezvoltarea domeniului artelor vizuale și a literaturii vor fi elaborate politici publice speciale.

În ideea de a asigura calitatea educației artistice, vor fi restructurate instituțiile de învățământ artistic, prin specializarea acestora și racordarea la standardele internaționale recomandate de UNESCO. De asemenea, se prevede reconceptualizarea traseelor de formare profesională, ajustarea curriculumului la necesitățile pieței forței de muncă și creșterea de calificare a cadrelor didactice.

Pentru profesionalizarea continuă a cadrelor în domeniu, vor fi create condiții de formare continuă a acestora. Este important ca fiecare domeniu din sectorul cultural să dispună de centre de formare continuă. În acest sens, sectorul cultural are deja o bună practică – bibliotecile. Abolirea distincției dintre rural și urban în abordarea culturii presupune și formarea continuă a lucrătorilor din cultură în domeniul managementului, marketingului cultural și al identificării de fonduri suplimentare (fundraising) [1].

Analizând Strategia Cultura 2020 constatăm că patrimoniul cultural devine o prioritate națională. Diversitatea patrimoniului cultural permite dezvoltarea turismului intern și internațional și poate crea o altă imagine a țării. Strategia prevede acțiuni concrete pentru salvagardarea patrimoniului național. În ceea ce privește monumentele și edificiile considerate patrimoniu cultural, vor fi elaborate contracte-tip de gestionare/păstrare a acestora. Institutul monumentelor va fi una dintre instituțiile-cheie în procesul de salvagardare a unei componente din averea țării [2].

Crearea unei rețele virtuale de servicii și bunuri culturale este o prerogativă a sectorului. Din acest motiv, Strategia urmărește realizarea obiectivelor Programului de informatizare în domeniul culturii. Angajații din cultură vor fi instruiți să presteze servicii în regim on-line și va fi creat un portal național de promovare a artiștilor și produselor culturale, prin care se urmărește lărgirea accesului populației la produsul cultural.

Cultura este unul dintre cele mai importante căi de promovare a dialogului intercultural și de reintegrare, a bunei înțelegeri și a creativității. În prezent, cooperarea culturală dintre cele două maluri ale Nistrului se realizează în baza unor inițiative individuale. Este necesar ca instituțiile publice implicate, în comun cu reprezentanții societății civile și organizațiile internaționale, să asigure o platformă stabilă pentru dezvoltarea cooperării culturale și restabilirea spațiului cultural unic. O modalitate eficientă în acest sens o reprezintă organizarea unui dialog direct între experții din diverse domenii, precum și crearea rețelelor și parteneriatelor pentru implementarea unor proiecte culturale comune.

Strategia Cultura 2020 prevede un obiectiv specific ce vizează problema reintegrării, prin promovarea inițiativelor comune ale artiștilor, experților, precum și dezvoltarea rutelor turistice comune pentru ambele maluri ale Nistrului [2].

Realizarea obiectivelor Strategiei ține de crearea parteneriatelor cu autoritățile publice centrale din domeniul educației, relațiilor interetnice, construcțiilor, tineretului și spor-

tului, economiei și finanțelor. De asemenea, este importantă crearea parteneriatelor cu autoritățile administrației publice locale și cu Biroul pentru Relații cu Diaspora. În condițiile în care numărul migranților este extrem de mare, contează menținerea conexiunii cetățenilor cu țara, păstrarea tradițiilor și a identității naționale. Iar acest lucru este posibil prin implementarea programelor specifice pentru migranți.

În urma analizelor și diagnosticului stării actuale a domeniului s-a ajuns la o listă de probleme și obstacole unele prezente permanent, altele apărute pe parcursul perioadei. Principalele probleme au fost următoarele:

Misiunea Strategiei Cultura 2020 este de a asigura sectorul cultural cu un cadru de politici coerent, eficient și pragmatic, pornind de la prioritățile desemnate în document. Strategia a ținut cont de nevoile sectorului și ale capitalului uman din domenii. Viziunile acesteia, fiind flexibile, vor permite dezvoltarea unor domenii culturale și decadența altora. Politicile trasate în Strategie formează cadrul pentru elaborarea și implementarea politicilor lipsite de ideologii, de dogmatizare sau centralizare a statului asupra sectorului cultural [2].

Viziunea strategiei propune că Republica Moldova va dispune de un sector cultural consolidat, independent și creativ, de un patrimoniu cultural protejat și integrat în politicile publice naționale și regionale, inclusiv în activitățile de dezvoltare durabilă: educaționale, sociale, economice, turistice și de mediu.

Scopul Strategiei rezidă în asigurarea unui mediu cultural viabil, prin crearea unui cadru adecvat de politici publice, formarea unui sistem funcțional de conservare și punere în valoare a patrimoniului cultural, promovarea creativității, dezvoltarea industriilor culturale, eficientizarea managementului cultural, pentru creșterea calității vieții cetățenilor, a spiritului de toleranță și a coeziunii sociale.

În Republica Moldova a fost creat un cadru normativ de activitate a organizațiilor culturale, care corespunde modelului paternalist de politică culturală, în care statul și-a asumat principala responsabilitate față de susținerea activităților culturale în conformitate cu prioritățile sale de dezvoltare, motivând societatea ca un consumator al produselor și serviciilor culturale.

Drept concluzie primară de pe urma analizei situației create, se observă că întreg sectorul cultural are nevoie de o redimensionare. Se impun intervenții la nivel de administrare a sectorului, precum și de finanțare, reformă structurală prin descentralizarea eficientă, de dezvoltare a sectorului privat pe domeniu în vederea stimulării concurenței loiale. Prin definiție, sectorul cultural este productiv și eficient numai în cazul în care este liber și nu servește interesele unor structuri ideologice. Acest lucru s-a realizat pe parcursul a 30 de ani de independență a țării. Totodată, mecanismele de administrare a culturii, discrepanța dintre cultura de la oraș și cultura din teritoriu, absența unei viziuni sinergice asupra dezvoltării sectorului și ralierea acestuia la standardele internaționale pentru beneficiul cetățenilor și al întregii țări rămân a fi o provocare pentru autorități.

## BIBLIOGRAFIE

1. Guvernul Republicii Moldova. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”. Chișinău, 2018. [https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40\\_12\\_0.pdf](https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40_12_0.pdf) (accesat la 03.02.2022).
2. Guvernul Republicii Moldova. Strategia națională de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”. Chișinău, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352588> (accesat la 26.01.2022).
3. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova. Acord

de asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora. Chișinău, 2019. <https://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf> (accesat 02.01.2022).

4. Ministerul Culturii al Republicii Moldova, Politica 5 Culturală în Republica Moldova, Chișinău, F.E.P. Tipografia Centrală, 2002.

# ROLUL, FORMELE ȘI DINAMICA COOPERĂRII POLIȚIENEȘTI INTERNAȚIONALE

*Cristina LESNIC,  
doctorandă, USPEE „Constantin Stere”*

## SUMMARY

*The international police cooperation's success is vital to our development. Now, are the appropriate times when we need to stand higher and look farther so as to grasp the future and destiny of the fight against crimes, because the challenges are so high. The world is undergoing profound changes that have never been seen. A new wave is coming and we must sail with it. International organizations, countries, and the private sector all face the test.*

*The times throw at us challenges and opportunities alike. Each form of cooperation and small result can be an added value for national and international community. Notwithstanding all the evidence brought in favor of urgent systematic and deep cooperation of police, law enforcement agencies, other key players of police cooperation, the dynamic of cooperation is connecting for a safer world. However, despite all these efforts, the international police system still needs the inputs and contributions to diversify potential forms and areas of cooperation.*

**Keywords:** *police cooperation, dynamics of cooperation, forms of cooperation, the role of cooperation.*

Instituția cooperării polițienești internaționale trebuie să stimuleze și să creeze solidaritatea [1]. Această platformă de cooperare polițienească este o arenă destinată conjugării eforturilor în lupta cu criminalitatea și nu o competiție a intereselor.

Autorii români Iv. Stelian și I. Tudor susțin că „nevoia unei colaborări internaționale și în domeniul polițienesc s-a manifestat încă de la începutul secolului în spațiul european, unde s-a născut Interpolul” [2]. Aspectele istoriografice privind cooperarea polițienească internațională sunt de cele mai deseori legate de Congresul de la Monaco (Primul Congres de poliție judiciară) din 1914, asociate de fundamentarea organizației internaționale Interpol.

Din punct de vedere istoric și factologic, în anul 1901, în cadrul unui Congres desfășurat la Montevideo, argentinianul Juan Vucetich, directorul Serviciului de identificare judiciară a propus crearea unui organism internațional care să asigure o colaborare mai strânsă între autoritățile polițienești din întreaga lume [3].

Autorii francezi G. Renault, J. Vanderborght, L. Van Outrive afirmă că „crearea noului spațiu european, axat pe libera circulație a condus la definirea noilor mecanisme privind concilierea libertății cu necesitatea de ordine publică și securitate” [4]. Din perspectiva anilor 1990, colaborarea polițienească europeană, este un mozaic opac și complex, compus din instituții, acorduri și structuri, având ca finalitate de a grăbi diferite forme de colaborare” [5].

Nevoia de cooperare s-a impus datorită mutațiilor importante în configurația criminalității internaționale, iar șefii polițiilor din diferite țări au fost printre cei care au simțit nevoia unei interacțiuni pentru combaterea fenomenului infracțional.

Rolul cooperării polițienești internaționale nu poate fi conceput fără o interacțiune a serviciilor polițienești și fără informații operative, exacte și actualizate pe bază permanentă. Cât timp crima organizată și terorismul au preluat avantajele transnaționalizării, acti-

vitătea de poliție trebuie să răspundă în același fel [6]. Utilizarea sintagmei „criminalitatea internațională” trebuie privită ca un termen generic și nu neapărat indicând un anumit gen sau categorie de infracțiune.

Este evident, că datorită cadrului legal național și internațional, anumite tratate, convenții sau alte acte juridice internaționale stabilesc expres obiectul și volumul cooperării, trecând în câmpul juridic acele categorii de infracțiuni pe marginea cărora anumite organizații internaționale de profil vor acționa. În acest sens, este important ca sub aspectul criminalității internaționale să nu se subînțeleagă o limitare a necesității de cooperare și diminuare a rolului instituției de cooperare polițienească internațională.

În 1979, prin Rezoluția (690) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei: Declarația privind Poliția sublinia că „poliția joacă un rol vital în toate statele și sunt chemate să intervină în condiții periculoase pentru membrii săi și sarcinile lor devin mai dificile dacă regulile de conduită a membrilor săi nu sunt suficient de precis definite” [7]. Același act spune „forțele polițienești sunt servicii publice create prin lege care trebuie să aibă responsabilitatea de menținere și de aplicare a legii” [8]. Similar, Adunarea Generală a ONU a promulgat Codul de Conduită pentru oficialii organelor de drept unde menționează „oficialii organelor de drept trebuie să protejeze drepturile omului identificate și protejate atât de legislația națională cât și cea internațională” [9].

În concepția lui Robert Schuman, Europa politică nu ar putea fi realizată imediat: „Europa nu se va face dintr-o dată, nici într-o construcție de ansamblu, ea se va face prin realizări concrete creând mai întâi o solidaritate de fapt” [10].

În cadrul arealului Uniunii Europene, se instalează instrumente capabile pentru susținerea cooperării polițienești odată cu cel de-al treilea palier „Justiție și Afaceri Interne» în 1999, crearea Europol, ca agenție specializată de combatere a fenomenului criminalității, după anul 2000 și operaționalizarea acestuia ulterior, fondarea CEPOL în 2000 (cu stabilirea unui mandat mai precis la 1 iulie 2016), ca autoritate dedicată pentru dezvoltarea capacităților și instruirea oficialilor din sectorul afacerilor interne. La fel, aici, se înscriu mai multe platforme ale oficialilor de nivel înalt pentru cooperarea operațională în materie de securitate sau programe și proiecte de asistență tehnică. Drept exemplu, astăzi, în spațiul țărilor din Parteneriatul Estic este implementat proiectul TOPCOP „Curs de instruire și parteneriat operațional pentru combaterea crimei organizate”, pentru perioada 2020-2024.

Atacurile cibernetice, într-adevăr, cu greu ar fi putut fi prezise în urmă cu 50 de ani, iar astăzi planează multe alte amenințări ce par noi și senzaționale [11].

Rolul Poliției comportă două caracteristici, una de a aplica legile și de a preveni criminalitatea și dezordinile publice, alta - de a oferi servicii social-umanitare în cazuri de urgență în ambele situații pe scară mică sau largă [12].

În această situație, problema interesului național și integrării europene are o valență deosebită.

Uniunea Europeană dorește să se angajeze în promovarea securității, inclusiv pe plan global, și își exprimă intenția de a partaja responsabilitatea în materie de securitate globală prin promovarea cooperării multilaterale cu principalii actori internaționali [13]. Toate statele-membre ale UE indiferent de gradul lor de bogăție și de diversitatea lor sunt unite în angajamentul lor comun în favoarea păcii, democrației, al primordialității dreptului și respectului drepturilor omului. Toate acționează în direcția răspândirii acestor valori peste tot în lume și a creării prosperității, precum și a exercitării unei influențe colective eficace pe scena mondială [14].

Obiectul cooperării polițienești internaționale cuprinde probleme cum sunt: schimbul de informații privind infractorii internaționali, transmiterea unor documente cu caracter polițienesc, audierea unor martori sau persoane suspecte, supravegherea activității unor



persoane aflate pe teritoriul altui stat decât cel al cărui cetățean este, la cererea statului interesat, efectuarea unor investigații pentru identificarea unui infractor sau a unor obiecte furate, etc. [15].

Se cunosc mai multe clasificări ale formelor de cooperare polițienească. O primă clasificare tripartită distinge cooperarea polițienească: micro, meso și macro [16]. Inițiativele atribuite nivelului „macro» sunt legate în mod esențial de probleme constituționale și acorduri juridice internaționale. La nivelul „meso» sunt atribuite structurile, practicile și procedurile operaționale. La nivel „micro» se subînțelege activitatea de anchetă și controlul în teren.

Indiferent de actul care generează cooperarea polițienească internațională cel puțin din punct de vedere teoretic, aceasta poate fi clasificată astfel: a) după numărul părților în bilaterală și multilaterală, b) în funcție de interesele regionale și poziția geografică în regională, continentală și universală, c) după conținutul actului încheiat în cea simplă (unul sau două obiective) și multiplă (mai multe obiective) [17].

La fel, în dependență de anumite forme de internaționalizare a cooperării, se pot distinge a) cooperarea prin integrarea pe orizontală, atunci când o anumită structură polițienească dintr-un anumit stat i se permite de a opera pe teritoriul altui stat și b) cooperarea prin integrare pe verticală, atunci când există o structură supranațională [18].

Varietatea acestor clasificări, reiese din ideea că nici un model nu poate fi considerat perfect. Varietatea acestora constă în diversificarea acestora și eficiența pe care o poate produce. De notat, clasificarea cooperării polițienești internaționale poate cuprinde și alte criterii: în funcție de zona de acțiune, durată, etc.

La nivel practic, cooperarea este divizată în trei nivele: a) cooperarea politică (pentru negocierea acordurilor multilaterale ce formează cadrul juridic indispensabil cooperării), b) cooperarea strategică (pentru examinarea problemelor ce țin de structuri operaționale, armonizarea procedurilor polițienești, instruirea polițienești, schimb de informații) și c) cooperarea operațională (cooperare punctuală, acțiuni de anchetă) [19].

Există trei factori [20] care evidențiază nevoia și necesitatea apartenenței la organizații internaționale de profil. Primul factor ar fi necesitatea prevenirii războiului și reglementării regulilor purtării acestuia. Un al doilea factor determinant îl constituie interdependențele care apar în procesele de dezvoltare a națiunilor, impunând cooperarea între state în forme care să permită o asociere liberă, cu luarea în considerație a intereselor comune și, pe cât de mult posibil, a intereselor particulare ale membrilor asociației. Un al treilea factor, cu o influență hotărâtoare în evoluția organizațiilor internaționale din ultimele decenii ține de efectul conjugat al noilor probleme cu care este confruntată societatea internațională, ale căror proporții globale nu pot fi supuse decât unui tratament global [21].

Având în vedere cadrul legal național, cooperarea polițienească se realizează prin intermediul centrelor de cooperare polițienească internațională ale statelor.

Făcând o analiză a datelor cu privire la dinamica și volumul de informații în domeniul cooperării polițienești internaționale din partea Republicii Moldova, pentru intervalul de timp al anilor 2017-2021, putem observa următoarele evoluții și formula mai multe concluzii [22].

Potrivit indicatorilor statistici ce țin de înregistrarea mesajelor inițiale anuale, prin care urmează să se indice lipsa înregistrării unor corespondențe anterioare pe marginea celor solicitate, parvenite pe canale oficiale de comunicare, în adresa Centrului de cooperare polițienească internațională observăm poziționarea solicitărilor prin intermediul canalului Interpolului pe cap de listă, Europol - pe locul doi, și prin intermediul Centrului Sud-Est European de Aplicare a Legii (SELEC) pe locul trei. Astfel, dinamica schimbului de informații în domeniul cooperării polițienești, la nivelul Republicii Moldova, este constantă.

Acest lucru poate fi însoțit de date ce atestă acest raționament. Volumul schimbului de informații anual, prin intermediul tuturor canalelor de comunicare, la categoria de mesaje inițiale denotă că în anul 2018 - au fost procesate 4901 de mesaje, în 2019 - 4849 de mesaje, și corespunzător în anul 2020 - 4837 de mesaje, or în anul 2021 - 4400 de mesaje.

La capitolul extrădărilor persoanelor căutate la nivel internațional prin intermediul canalelor Interpol cu scopul arestării și extrădării, pentru ulterioara urmărire penală sau ispășirea pedepsei, dinamica este la fel relativ constantă. În perioada anilor 2017 - 2021, cifrele variază de la 33 la 45 de extrădări anual.

Începând cu 2016, dinamica schimbului de informații dintre Europol și Republica Moldova cunoaște o creștere substanțială. Drept exemplu, dacă în anul 2016, numărul solicitărilor parvenite din partea Europol erau 1077, atunci în anul 2019 acestea ating un număr de 2142 de solicitări. Aceiași pondere este vizibilă și din partea asistenței solicitate de către autoritățile de aplicare ale legii ale Republicii Moldova în adresa Europol, care cunosc o creștere bruscă din anul 2016 - 278 de interpelări la 1125 de interpelări în anul 2019.

În perioada 2017-2021, în funcție de natura solicitărilor și tipurile de infracțiuni care fac obiectul solicitărilor de cooperare internațională se înscriu următoarele: infracțiuni privind spălarea banilor, contrabandă, escrocherii, fals de documente, migrație ilegală, crimă organizată, furturi, corupție, terorism și extremism, trafic de droguri, trafic de ființe umane, infracțiuni cibernetice, pornografie omucideri, răpiri de persoane, abuz de putere, etc.

Dinamica cooperării polițienești se datorează extinderii cadrului normativ internațional, prin aderarea la Europol și extinderea oportunităților de cooperare.

Concluziile care pot fi reținute sunt că cooperarea polițienească internațională este relevantă și necesară pe fundalul noilor tendințe ale criminalității. Orice stat trebuie să fie capabil să-și adapteze într-un ritm accelerat necesitățile de cooperare pentru a asigura atât securitatea și ordinea legală internă cât și să fie un furnizor de securitate credibil. Organele de drept trebuie să investească mai mult în credibilitatea relațiilor de cooperare polițienească și să evite utilizarea acestor instrumente sub aspect politic.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alin Diaconu, Studia Securitatis, „Cooperarea polițienească internațională în România. Structurile Interpol și Europol” Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, nr. 1/2010.
2. Cristina Ceban, Dreptul organizațiilor internaționale, Chișinău, 2012.
3. Discursul Președintelui Interpol Meng Hongwei, la cea de-a 86-a reuniune a Adunării Generale a Interpol, 26 septembrie 2017, Beijing.
4. G. Renault, J. Vanderborght, L. Van Outrive, La collaboration internationale policière en Europe, Déviance et Société, 1996, vol. 20, No 2.
5. Ivan Stelian, Ioniță Tudor, Drept polițienesc, Editura Romfel, București, 1993.
6. J. Alderson, Human rights and the police, 1994 (Council of Europe)
7. Jean Monet, La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales rapport général, Les cahiers de la sécurité intérieure, 1993.
8. Laurențiu Rebeca, Terorism și contra-terorism în UE. Lecții din trecut, București, 2017.
9. Nicoale Osmochescu, Augustina Șiman, Impactul organizațiilor internaționale Asupra dezvoltării dreptului internațional contemporan, Chișinău, 2019.
10. Roxana Munteanu, Drept european, Evoluție - Instituții-Ordine Juridică, București, 1996.
11. Stancu Șerb, Constantin Drăghici, Adrian Iacob, Nicolaie Gheorghe Șuteu, Drept polițienesc, Editura Alma Mater, Sibiu, 2007
12. Van Reenen, Policing Europe After 1992, Cooperation and Competition, European Affairs, 1989.

13. Vitalie Vărzari, Securitatea națională a Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană, Chișinău, 2014  
14. Wolfgang Wehner, Echeș au crime. Histoire de la criminologie, Casternuan, 1966.

14. V. Koyak, A. Gribincea, O. Sulym, International organizations, Chișinău, 2018.

15. Date statistice ale Centrului de cooperare polițienească internațională a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

# ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Николай ЖЕКОВ,  
докторант Молдавского Государственного Университета

## SUMMARY

*The article deals with the issues of responsibility for violations of the right to access to information, as an integral part of the system for protecting the right to information. The author analyzed the existing regulations for the protection of the right to access to official information, investigated the types of existing legal liability for violations of the right of citizens to search and receive information, focused on the problems of law enforcement practice to information*

**Keywords:** *Protecting the right to information, responsibility for violations of the right to access to information, sanctions and liability, ways to protect the right to information.*

Право на поиск и получение информации является основной составляющей свободы убеждений и их выражения.

Право на доступ к информации играет уникальную и ключевую роль фундамента демократии, участия общественности и подотчетности государственной власти, а также неразрывно связано с другими основными правами человека, такими как свобода мысли и право неприкосновенность частной жизни [5].

Закрепляя данное право как основу функционирования и развития общественных отношений, государство, берет на себя ответственность по защите данной юридической возможности субъектов права, декларируя обязанность всячески содействовать постоянной и повсеместной его реализации.

Одним из наиболее значимых в настоящее время вопросов функционирования рассматриваемого вида конституционного права, является обеспечение его успешного применения в практической области и достижение позитивного эффекта в виде получения интересующей информации публичного характера.

Эффективность реализации права на доступ к информации зависит от множества факторов и обстоятельств, объективного и субъективного свойства (состояние общей и правовой культуры, уровень подготовленности субъектов информационных отношений, степень совершенства законодательства, наличие правовых гарантий и др.).

Традиционно, одним из наиболее существенных элементов системы успешного функционирования правового института, является механизм его защиты от нарушений.

В свою очередь механизм охраны права от нарушений, представляет собой набор различных институциональных, организационных и иных мер и технико-юридических конструкций, при помощи которых обеспечивается предупреждение нарушения права, расследование нарушенного права и эффективное восстановление в случае нарушения.

На сегодняшний день, в самом общем виде положения о защите права на доступ к информации сформулированы в Законе о доступе к информации [3], представляющим собой правовой акт целью которого является создание нормативной базы

для регулирования права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию.

Необходимо отметить, что Закон о доступе к информации регламентирует только частично вопросы, связанные с защитой права на доступ к информации.

В данном законе зафиксированы способы защиты права на информацию, подразделяющиеся на внесудебный и судебный.

Внесудебный порядок предполагает возможность лица считающего, что его законные права или интересы относительно доступа к информации были ущемлены, обжаловать действия или бездействие поставщика информации в руководство последнего и/или в его вышестоящий орган в 30-дневный срок со дня, когда узнало или должно было узнать о нарушении [3].

Разновидностью внесудебного способа защиты права на информацию является возможность потребителя информации обращения непосредственно к народному адвокату.

Судебный порядок установленный Законом о доступе к информации с одной стороны выступает самостоятельным вариантом защиты нарушенного права на получение информации, а с другой стороны является дополнительным инструментом защиты права на доступ к информации, в том случае, когда ожидаемый эффект от использования внесудебных мер достигнут не был.

Следует иметь в виду, что с принятием и введением в действие Административного кодекса [1], в правоприменительной практике возникли и до настоящего времени не получили итогового однозначного разрешения вопросы связанные с процедурами защиты права на доступ к информации в судебном порядке.

Указанное связано с тем, что положения Закона о доступе к информации не увязаны с нормами Административного кодекса, а нормы последнего не адаптированы к вопросам защиты права на доступ к информации, что приводит к различным интерпретациям при рассмотрении споров связанных с обеспечением доступа к официальной информации.

Реализация права на судебную защиту во многом зависит от надлежащего правового механизма осуществления правосудия по гражданским делам. Осуществление в судебном порядке защиты права на информацию следует рассматривать применительно к отдельным категориям гражданских дел, где информационные правоотношения выступают непосредственным объектом судебной защиты или составляют его часть. Характеристика судебного порядка защиты права на информацию может составить предмет самостоятельного исследования и выходит за рамки настоящей работы.

Ценным моментом существующей редакции Закона о доступе к информации, является определение примерного перечня видов нарушений права на доступ к информации.

Статья 21 вышеназванного нормативного акта перечисляет виды неправомерных действий являющихся предметом реагирования со стороны заинтересованных лиц, при этом, исходя из законодательной формулировки, данный перечень хоть и является приоритетно значимым, но вместе с тем не исчерпывающим.

Что касается норм, предусматривающих ответственность за нарушения права на информацию, следует отметить, что они рассредоточены по разным нормативным актам и лишь фрагментарно регулируют соответствующие правоотношения.

В самом Законе о доступе к информации, декларируется только гражданско-правовая ответственность в виде возможности суда, в зависимости от тяжести последствий, которые повлек незаконный отказ государственного служащего, от-



ветственного за предоставление официальной информации, обеспечить доступ к запрашиваемой информации, принять решение о применении санкций в соответствии с законодательством, возмещении ущерба, причиненного незаконным отказом предоставить информацию или другими действиями, ущемляющими право на доступ к информации – ст. 24 Закона [3].

Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает такого рода санкций (именно за нарушения права на информацию), а на практике разрешение судами споров сводится к принятию решений о констатации нарушения права, установлении обязанности устранения нарушения права и возмещении причиненного ущерба в виде компенсации морального вреда в несущественных размерах.

Подобная декларативность правовых норм приводит к тому, что нарушение законодательных установлений далеко не всегда влечет за собой наступление соответствующей ответственности, а применяемая ответственность явно не адекватна ни преследуемым целям защиты права на доступ и к информации, ни характеру допускаемых нарушений.

Подобная правоприменительная практика, обусловленная состоянием законодательства об ответственности за нарушения права на информацию, ни в коей мере не способствует реализации конституционного права на доступ к информации, а существующий механизм применения санкций явно недостаточный и по большому счету провоцирует рост нарушений прав граждан в рассматриваемой сфере, создает условия для ущемления прав и свобод человека и гражданина.

Анализ действующего законодательства позволяет констатировать, что на сегодняшний день юридическая ответственность за нарушения конституционного права на доступ к информации предусмотрена двух видов и соответственно установлена в двух нормативных документах.

Статья 71 Кодекса о правонарушениях [4] предусматривает ответственность за умышленное нарушение положений законодательства о доступе к информации.

Даная формулировка позволяет говорить об универсальном характере административной ответственности за совершение нарушений права на доступ к информации, поскольку исходя из диспозиции статьи ответственности подлежат все виды допускаемых нарушений связанных с доступом к информации (как перечисленные в ст. 22 Закона о доступе к информации, так и иные), при единственном условии, что они совершены умышленно.

Часть вторая статьи 71 Кодекса о правонарушениях устанавливает отдельный вид ответственности за квалифицированное нарушение права на доступ к информации, выражающееся в представлении на запрос ответа, содержащего явно неверные сведения [4].

Необходимо отметить, что Кодекс о правонарушениях предусматривает и так называемые частные случаи нарушений права на информацию, и соответственно ответственность за их совершение.

К числу таких видов правонарушений следует отнести ст.72 (незаконное воспрепятствование доступу к документам Архивного фонда, исходя из того, что порядок доступа к информации, хранящейся в Архивном фонде Республики Молдова, регламентируется как Законом об Архивном фонде Республики Молдова, так и Законом о доступе к информации – ст.9 Закона), ч.3 ст.741 (нарушение прав субъекта персональных данных на информирование, на доступ к персональным данным), ст.901 (публичная деятельность, оказывающая негативное влияние на несовершеннолетних), ст.2501 (нарушение законодательства об обмене данными и интероперабельности), ст.304 (нарушение правил, касающихся обязательства по разглашению

информации на небанковском финансовом рынке), ст. 3177 (превышение власти в случае документов в электронном формате), ч. 4 ст. 3271 (ограничение любыми средствами доступа экономических операторов к процедуре присуждения договоров государственных закупок).

Уголовная ответственность за нарушение права на доступ к информации была введена впервые в 2001 г. в действовавший на тот момент УК в редакции закона от 24.03.1961 г. (ст.1404 [2])

В настоящее время первоначальная редакция уголовной нормы предусматривающей ответственность за нарушения права на доступ к информации несколько видоизменена и представлена в действующем УК в виде ст.180 устанавливающей ответственность за умышленное нарушение должностным лицом законной процедуры обеспечения и осуществления права на доступ к информации, повлекшее причинение ущерба в значительных размерах правам и охраняемым законом интересам лица, запросившего информацию об охране здоровья населения, общественной безопасности, охране окружающей среды [6].

Относительно применения указанных видов ответственности, необходимо отметить, тот факт, что если практика привлечения к ответственности за правонарушения в области доступа к информации в последнее время имеет место и данный вид правовой защиты становится реальным и все более востребованным, то привлечение к уголовной ответственности пока является несбывшимся ожиданием.

Объясняется данный феномен на наш взгляд, с одной стороны сложностью конструкции правовой нормы предусматривающей уголовную ответственность, а с другой стороны неоправданной суженностью объекта преступления, ограниченного нарушением права на только на определенные виды официальной информации (информация об охране здоровья населения, информация об общественной безопасности и информация об охране окружающей среды).

Объективная оценка состояния системы защиты права на доступ к информации в нашей стране и её составной части ответственности за нарушения права на информацию не может иметь места без учета международного опыта.

Для оценки соответствия национального законодательства о свободе или доступе к информации базовым международным принципам применяется много инструментов. Оценка свободы информации и процедур, направленных на реализацию права на доступ к информации, является частью многих международных рейтингов.

Существует также специальный рейтинг свободы информации, который оценивает степень соответствия национального законодательства о свободе информации базовым международным принципам - Global Right to Information Rating (RTI) [7].

Показатели или индикаторы RTI были разработаны на основе анализа международных принципов права на информацию, а также сравнительного исследования многочисленных законов о праве на информацию со всего мира.

Методология RTI включает оценку законодательства о доступе к информации по 61-му индикатору. Индикаторы объединены в 7 тематических категорий.

RTI оценивает законодательство Молдовы в 93 балла из 150 возможных. Молдова набирает баллы по таким показателям как объем прав на доступ и наличие процедур в отношении запросов об информации, но существенно отстает по показателю процедур обжалования, санкций за неисполнение законодательства и мер по просвещению и продвижению права на информацию.

Интересующая нас категория «Санкции и защита права на доступ к информации» содержит 4 индикатора, которые тестируют законодательство на наличие

адекватных и пропорциональных санкций и мер ответственности в сфере применения законодательства о доступе к информации. Максимальная оценка - 8 баллов.

Положения национального законодательства по санкциям и мерам ответственности оценены в 3 балла. Причины заключаются в отсутствии системы решения проблемы государственных органов, которые систематически не раскрывают информацию или не выполняют свою работу (либо путем наложения на них санкций, либо путем требования от них корректирующих действий) и в отсутствии независимого надзорного органа контролирующего соблюдение законодательства о доступе к информации.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административный кодекс №116 от 19.07.2018 (Мониторул Официал 309-320/466, 17.08.2018).
2. Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты №312 от 28.06.2001 г. (Мониторул Официал 81-83/610, 20.07.2001).
3. Закон о доступе к информации №982 от 11.05.2000 (Мониторул Официал 88-90/664, 28.07.2000).
4. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях № 218-XVI от 24.10.2008 (Мониторул Официал 3-6/15, 16.01.2009).
5. Тоби Мендел. Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты (Доклад о коррупции в мире 2003 г.).
6. Уголовный кодекс Республики Молдова № 985-XV от 18.04.2002 (Мониторул Официал 128-129/1012, 13.09.2002).
7. <http://www.rti-rating.org/>

# DREPTUL LA INIȚIATIVĂ LEGISLATIVĂ AL PREȘEDINTELUI REPUBLICII MOLDOVA

*Serghei SÎRBU,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*In this article we have analyzed the peculiarities of the right of legislative initiative of the President of the Republic of Moldova. In this sense, we started from the provisions of the Constitution of the Republic of Moldova and from the interpretations of the Constitutional Court of the Republic of Moldova. We have found that the legislative initiative marks the beginning of the legislative process. At the same time, the right of legislative initiative of the President of the Republic implies the correlative obligation of the Parliament to examine the initiative in question. Finally, the Constitution does not specify what draft laws the President of the Republic of Moldova could propose for consideration by the Parliament. Therefore, we deduce that these could be draft constitutional, organic and/or ordinary laws.*

**Keywords:** *legislative initiative, draft law, President of the Republic of Moldova, Parliament.*

În afară de deputații din Parlament, de Guvern și de Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia, art. 73 din Constituție conferă și Președintelui Republicii Moldova dreptul de inițiativă legislativă.

Inițiativa legislativă marchează începutul procesului legislativ [12, § 40]. În literatura de specialitate se menționează că „inițiativa legislativă este prima etapă în procedura de elaborare a legilor, etapă complexă ce cuprinde și avizarea proiectelor de legi anterior sesizării Parlamentului” [13, p. 646].

Așadar, „dreptul de inițiativă legislativă constă în posibilitatea subiecților indicați în art. 73 din Constituție de a prezenta propuneri de lege ferenda, corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și de a se pronunța asupra acestora prin adoptare sau respingere” [12, § 43].

În aceeași ordine de idei, în § 110 și § 111 din Raportul privind inițiativa legislativă (CDL-AD(2008)035), adoptat în cadrul celei de-a 77-a Sesiuni Plenare, desfășurată la Veneția la 12-13 decembrie 2008, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a subliniat: „Orice inițiativă legislativă va fi eficientă numai odată cu înscrierea propunerii în ordinea de zi a Parlamentului pentru discuții și vot în ședințele publice și în plen ale Parlamentului. (...) Dezbaterăa unei inițiative legislative va depinde de includerea acesteia în proiectul ordinii de zi a Parlamentului. Cu toate acestea, în marea majoritate a regimurilor includerea unei inițiative legislative nu este automată” [14].

Cu alte cuvinte, dreptul de inițiativă legislativă al Președintelui Republicii implică obligația corelativă a Parlamentului de a examina inițiativa în discuție.

S-a mai susținut că „dreptul la inițiativă legislativă cuprinde și dreptul subsidiar de a depune amendamente” [13, p. 646]. Această optică se justifică prin prisma principiului simetriei juridice. De altfel, există multe cazuri când autorul unei inițiative legislative vine pe parcursul examinării inițiativei cu amendamente.

În § 48 din Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 15 din 4 decembrie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la exercitarea

dreptului la inițiativă legislativă [12] se notează că „Orice inițiativă legislativă, pentru a fi materializată într-un act final adoptat, urmează să parcurgă un anumit mecanism procedural, care determină întregul proces legislativ, în care prerogativele parlamentare intră în forță. Astfel, procedura legislativă parlamentară cuprinde totalitatea regulilor pentru pregătirea examinării, examinarea și votarea unui proiect de lege în Parlament”.

Această afirmație este valabilă și în raport cu dreptul de inițiativă legislativă al Președintelui Republicii Moldova.

Președintele Republicii Moldova își poate exercita dreptul la inițiativă legislativă ținând cont de regulile inserate în Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative [2], precum și în Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului [1].

Din art. 47 alin. (2) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, rezultă că Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative și propuneri legislative.

Constituția nu specifică ce fel de proiecte de legi ar putea propune Președintele Republicii Moldova spre examinare Parlamentului. Prin urmare, deducem că ar putea fi vorba despre proiecte de legi constituționale, organice și/sau ordinare. Ne bazăm pe regula *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă). Cu alte cuvinte, caracterul general al formulării unui text legal conduce la caracterul general al aplicării lui, fără să fie necesare distincții pe care textul respectiv nu le conține și nu le urmărește [3, § 24].

Președintele Republicii Moldova prezintă Parlamentului proiecte de acte legislative în baza unui Decret emis în acest sens. Există mai multe Decrete emise de către Președintele Republicii Moldova, prin care a propus Parlamentului spre examinare proiecte de legi. Sub acest aspect, facem trimitere la: Decretul nr. 243 din 21 iulie 1995 cu privire la inițiativa legislativă despre amnistierea persoanelor, care au participat la conflictele din sudul și estul țării [4]; Decretul nr. 325 din 10 octombrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă despre aprobarea Regulamentului disciplinei militare al Forțelor Armate ale Republicii Moldova [5]; Decretul nr. 346 din 30 octombrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă de modificare a Codului penal, Codului de procedură penală și Codului de executare a sancțiunilor de drept penal [6]; Decretul nr. 417 din 6 decembrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă de modificare și completare a Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne [7]; Decretul nr. 18 din 31 ianuarie 1996 despre inițiativa legislativă privind modificarea Legii presei [8]; Decretul nr. 80 din 28 martie 1996 despre inițiativa legislativă privind modificarea art. 203/6 din Codul penal al Republicii Moldova [9]; Decretul nr. 199 din 16 iulie 1996 despre inițiativa legislativă privind amnistia în legătură cu aniversarea a 5-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova [10]; Decretul nr. 3 din 10 ianuarie 1997 cu privire la inițiativa legislativă pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [11].

Observăm că Președintele Republicii Moldova și-a exercitat dreptul de inițiativă legislativă, preponderent, în anii 1995-1997. Ulterior, din motive inexplicabile, acest drept a rămas doar pe hârtie. Președintele Republicii Moldova nu-și mai exercită dreptul de inițiativă legislativă.

Tot din art. 47 alin. (2) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, rezultă că Proiectele de legi înaintate de Președintele Republicii Moldova se prezintă în plenul Parlamentului de reprezentantul împuternicit al Președintelui Republicii Moldova. Desigur, nu este exclus ca însăși Președintele Republicii Moldova să prezinte proiectul de lege în plenul Parlamentului. Aici aplicăm raționamentul *a fortiori*.



Cât privește exigențele față de proiectele de legi înaintate, art. 25 alin. (1) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative stabilește că elaborarea proiectelor actelor normative este precedată, în funcție de importanța și complexitatea proiectelor respective, de efectuarea studiilor de cercetare în scopul fundamentării necesității sau lipsei acestora privind inițierea elaborării unui act normativ. Studiile de cercetare se efectuează pentru cunoașterea temeinică a realităților social-economice ce urmează a fi reglementate, a cadrului normativ relevant, a reglementărilor similare în legislația altor state, inclusiv a țărilor Uniunii Europene.

De asemenea, din alin. (3) al aceluiași articol aflăm că studiul de cercetare este efectuat de către subiecții din partea cărora vine propunerea inițierii elaborării actului normativ. Pentru efectuarea acestuia, subiecții respectivi solicită asistența altor autorități ale administrației publice. Autoritățile publice acordă asistență la efectuarea studiilor de cercetare conform prezentului alineat, în limitele competențelor legale ale acestora.

Totodată, este necesară efectuarea și a unei analize ex ante. În acest sens, art. 26 alin. (1) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative prevede că analiza ex ante cuprinde următoarele etape principale: a) definirea problemei, pornind de la analiza relațiilor sociale existente și a celor preconizate, precum și de la inexistența sau ineficiența cadrului normativ relevant; b) stabilirea obiectivului și a domeniului intervenției juridice; c) identificarea opțiunilor și mijloacelor necesare pentru soluționarea problemei și/sau atingerea obiectivului și analiza acestora prin intermediul impactului financiar, administrativ, economic, social, asupra mediului etc.; d) compararea opțiunilor existente și selectarea celor mai bune opțiuni pentru atingerea obiectivului.

Conform alin. (2) al aceluiași articol, opțiunile recomandate se vor întemeia pe dispozițiile constituționale, pe prevederile legislației naționale și pe cele ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, pe jurisprudența Curții Constituționale și a instanțelor judecătorești, după caz, pe legislația Uniunii Europene, precum și pe doctrina juridică în domeniu.

Nu în ultimul rând, potrivit art. 29 alin. (1) și (2) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în baza propunerilor inițiale, a studiului de cercetare și a altor materiale, precum și după consultarea părților interesate, se întocmește versiunea inițială a proiectului actului normativ. Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.

Concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota informativă la proiect, care va cuprinde cel puțin următoarele compartimente: a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; e) fundamentarea economico-financiară; f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; g) avizarea și consultarea publică a proiectului; h) constatările expertizei anticorupție; i) constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; j) constatările expertizei juridice; k) constatările altor expertize (art. 30 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative).

Și în literatura de specialitate din România s-a susținut că, „în vederea fundamentării soluțiilor legislative, inițiatorul proiectului de lege trebuie să realizeze o activitate de documentare și analiză științifică, pentru cunoașterea temeinică a realităților economico-sociale care urmează a fi reglementate, a istoricului legislației din acel domeniu,

precum și a reglementărilor similare din legislația străină, a jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului, a instanțelor naționale, precum și doctrina juridică. Totodată, inițiatorul trebuie să se asigure că soluțiile propuse sunt compatibile cu reglementările dreptului european în materie, cu tratatele internaționale, inclusiv cu cele în materia drepturilor fundamentale la care România este parte” [13, p. 647]. Această aserțiune poate fi extrapolată cu ușurință și în raport cu Republica Moldova.

Așadar, Președintele Republicii Moldova își poate exercita dreptul la inițiativă legislativă doar în condițiile conturate supra.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 50/237.
2. Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 7-17.
3. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 34 dom 19 aprilie 2018 de inadmisibilitate a sesizării nr.39g/2018 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 79 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la Procuratură (controlul judiciar al hotărârilor emise de către Consiliul Superior al Procurorilor). Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 256-265.
4. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 243 din 21 iulie 1995 cu privire la inițiativa legislativă despre amnistierea persoanelor, care au participat la conflictele din sudul și estul țării. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 43.
5. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 325 din 10 octombrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă despre aprobarea Regulamentului disciplinei militare al Forțelor Armate ale Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 59-60.
6. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 346 din 30 octombrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă de modificare a Codului penal, Codului de procedură penală și Codului de executare a sancțiunilor de drept penal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 64.
7. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 417 din 6 decembrie 1995 cu privire la inițiativa legislativă de modificare și completare a Legii asigurării cu pensii a militarilor și a persoanelor din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 73.
8. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 18 din 31 ianuarie 1996 despre inițiativa legislativă privind modificarea Legii presei. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 10.
9. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 80 din 28 martie 1996 despre inițiativa legislativă privind modificarea art. 203/6 din Codul penal al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 22.
10. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 199 din 16 iulie 1996 despre inițiativa legislativă privind amnistia în legătură cu aniversarea a 5-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 51.
11. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 3 din 10 ianuarie 1997 cu privire la inițiativa legislativă pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 7.
12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 15 din 4 decembrie 2012 pentru controlul

constituționalității unor prevederi referitoare la exercitarea dreptului la inițiativă legislativă (Sesizarea 18a/2012). Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 273-279.

13. Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Constituția României. Comentariu pe articole, ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2019. 1398 p.

14. Report on Legislative Initiative adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), CDL-AD(2008)035-e. Disponibil: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)035.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)035.aspx)

# AUTORITĂȚILE DE LICENȚIERE DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROLUL ACESTORA ÎN FORMAREA/MENȚINEREA ECHILIBRULUI DINTRE INTERESUL PUBLIC ȘI PRIVAT

Nicolae PASCARU,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

## SUMMARY

*The work of licensing authorities must be based on the cooperation of public and private interests in order to achieve a balance of these interests as „mutually beneficial”. Thus, the study of licensing, the activity of licensing bodies and the role of these bodies, acquires a special relevance, which, appearing as a legal form of management in the economic sphere, has now found its application in almost all spheres of public administration. The State, through its specialized bodies, also monitors, if necessary, its involvement in order to stop the violation of public rights and interests. This control by the state often results in the issuance of decisions by the licensing authorities to suspend/withdraw the licenses of entrepreneurs who do not comply with the licensing conditions.*

**Keywords:** license, licensing authority, public interest, private interest.

Potrivit informației prezentate de către Serviciul Fiscal de Stat [1], în anul 2020 în Republica Moldova erau înregistrați 2928 titulari de licență. Totodată, în conformitate cu Raportul ce vizează implementarea Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător pentru anul 2020, de către autoritățile de licențiere (autor – Ministerul Economiei și Infrastructurii), în anul 2020 numărul titularilor de licență a fost în diminuare față de anul 2019 cu 4,6% [2].

În sensul Legii nr. 160 privind reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător [3], în RM, autoritățile de licențiere sânt 7 la număr:

- a) Agenția Servicii Publice;
- b) Banca Națională a Moldovei;
- c) Comisia Națională a Pieței Financiare;
- d) Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;
- e) Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației;
- f) Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale;
- g) Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

Rolul autorităților de licențiere este unul complex și multilateral fiind în primul rând acela de a reglementa și autoriza prin licență dar și efectua controlul și supravegherea domeniilor de interes public care sunt licențiate.

În acest scop, autoritățile de licențiere prenotate sunt investite prin lege cu putere de decizie, de dispensă, de interdicție, de intervenție, de control, dar și de sancționare administrativă prin dreptul de emite decizii de suspendare/retragere a licenței de activitate, în limitele stabilite de legislație. Astfel, prin aceste mecanisme legale, legiuitorul împuternicește autoritățile de licențiere ca să formeze și să mențină un echilibru

dintre interesul public și interesul privat la practicarea anumitor activități licențiate. În context, în literatura de specialitate, există mai multe opinii referitor la rolul/atribuțiile autorităților de licențiere privind supravegherea și controlul activității domeniilor de activitate care necesită licență pentru a putea fi practicate. Unii autori, delimitează noțiunile de control și de supraveghere iar alți autori sunt de părere că acestea derivă una din alta.

Astfel, unii autori, sunt de părere că „controlul” și „supravegherea” sunt concepte identice, deoarece „discrepanța dintre calitățile lor esențiale este greu de observat.” [3, p. 8].

Într-o altă opinie, autorul Zyryanov S. M., este de părere că „Supravegherea administrativă a autorităților de licențiere poate fi privită ca un tip special de control al statului și pare a fi o funcție independentă a autorităților executive, mai exact una dintre funcțiile de aplicare a legii” [5, p. 56].

Alții autori, consideră că este necesar să se clarifice și să facă diferențierea acestor concepte la nivel legislativ a activităților orientate spre control și a celor orientate spre supraveghere [6, p. 19].

Similar opiniei prenotate, altă categorie de autori, disting de asemenea două tipuri de activități, specificând că rolul autorităților de licențiere fiind acela de: control și activități de supraveghere, fiecare dintre ele având propriul său conținut și limitele legale clar delimitate [7, p. 242].

Această abordare a ultimilor autori presupune o delimitare clară a acțiunilor de control, supraveghere, delimitare care poate fi făcută la nivelul instituțional în cadrul regulamentelor interne ale autorităților de licențiere.

Pentru a fi posibilă această delimitare, este nevoie de o formulare clară și concretă în cadrul autorităților de licențiere în statutul funcțional a ceea ce reprezintă acțiuni de supraveghere, acțiuni de control.

De asemenea, într-o altă opinie, potrivit unor autori [8, p. 49-52], în atunci când vorbim de „control al licențelor”, este necesar de plecat de la faptul că acordarea de licențe pentru diferite genuri de activități, fără supraveghere administrativă a conformității licențiatului cerințelor de licențiere își pierde tot sensul, or, controlul autorităților de licențiere este o modalitate necesară de a asigura statul de drept în activitățile de supraveghere a activităților antreprenoriale de interes public.

Din această opinie, deducem în mod foarte clar care de fapt este rolul autorităților de licențiere și care este scopul controlului și supravegherii efectuat de către autoritățile de licențiere asupra respectării, menținerii și apărării interesului public, dar și neamixtiunii abuzive asupra interesului privat al licențiatului de a practica o anumită activitate. Astfel, licențierea anumitor genuri de activități, crearea unor autorități de licențiere pentru anumite domenii, supravegherea și controlul efectuat de către aceste autorități, nu trebuie privit ca o imixtiune abuzivă a statului în afacerile private, or, existența unor autorități de licențiere reprezintă de fapt un garant al asigurării respectării de către antreprenori a tuturor condițiilor de licențiere, astfel fiind protejat și interesului public.

Interesul privat, în special al antreprenorilor de a desfășura un anumit gen de activitate licențiat, nu este lezat atâta timp cât autoritățile de licențiere sunt integre și nu se implică în mod abuziv în activitatea antreprenorilor care respectă cu strictețe cadrul legal, condițiile de licențiere și interesul public al consumatorilor de a beneficia de anumite servicii, produse de calitate.

Astfel, așa cum menționează unii autori [9, p. 211-214], un semn obligatoriu al supravegherii efectuate de autoritățile de licențiere, este absența subordonării organizaționale între participanții.

Adică autoritatea de licențiere nu ar trebui să se implice direct în activitatea întreprin-



zătorului în mod abuziv, atunci când acesta respectă legea și toate condițiile de licențiere.

Sarcinile autorităților de licențiere ar trebui să fie axate pe prevenirea, depistarea și suprimarea eventualelor ilegalități comise de antreprenori pentru a proteja interesul public.

Întru asigurarea realizării obiectivelor, dar și pentru o supraveghere eficientă, în opinia unor autori [10, p. 171], autoritățile de licențiere au următoarele competențe generale care pot fi deduse din cadrul legal, acestea fiind în principal următoarele:

- 1) organizarea controalelor, inspecțiilor, etc.;
- 2) efectuarea verificării și înregistrării rezultatelor;
- 3) emiterea unui ordin de eliminare a încălcărilor licenței;
- 4) întocmirea și transmiterea dosarelor în adresa organelor competente atunci când ca rezultat al controlului se depistează că antreprenorul a comis o anumită infracțiune;
- 5) verificarea, monitorizarea respectării ordinului de eliminare a încălcărilor cerințe de licențiere;
- 6) suspendarea, reînnoirea, încetarea licenței și revocarea licenței.

Astfel, reieșind din cele prenotate, putem deduce că prin intermediul acestor mecanisme, autoritățile de licențiere își pot exercita în mod normal activitatea de supraveghere și control asupra activității subiecților care desfășoară un anumit gen de activitate licențiat.

În concluzie, în lumina celor relatate, putem deduce că la nivelul unei autorități de licențiere, sarcinile reglementării de stat, includ:

- dezvoltarea, adoptarea și controlul legislației în domeniul licențierii diferitor activități care oferă și o protecție a interesului public, dar și intereselor private ale antreprenorilor;
- creșterea eficienței reglementărilor guvernamentale și reducerea costurilor, timpului și procedurii corespunzătoare pentru obținerea, reperfectarea licențelor de activitate;
- slăbirea formelor directe de interferență și control birocratic asupra activităților întreprinzătorilor și intervenirea doar atunci când există teme rezonabile pentru a interveni;
- crearea condițiilor pentru o concurență liberă și loială pe piață, controlul asupra respectării regulilor de concurență;

De asemenea, o altă concluzie, se referă la faptul că caracterizând reglementarea de stat în domeniile de activitate licențiate în condiții moderne, în primul rând, trebuie remarcat faptul că centrul de greutate din această reglementare s-a axat pe o participare mai activă a statului prin autoritățile sale de licențiere, la reglementarea cât mai eficientă a cadrului legal ce ține în special de activitățile de întreprinzător practicate prin licență. Participarea mai activă nu trebuie egalată cu un control excesiv sau abuziv care ar demotiva antreprenorii, ci un control echitabil proporțional și cel mai important cu scopul de a proteja interesul public.

Astfel, putem menționa că supravegherea efectuată de către organele de licențiere asupra activităților practicate prin licență, are drept scop de a efectua o observare sistematică a practicii aplicării anumitor măsuri de reglementare de stat în aceste domenii, precum și analiza, identificarea și evaluarea impactului măsurilor de reglementare de stat asupra dezvoltării activităților licențiate în general.

De asemenea, activitatea autorităților administrației publice abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control (inclusiv cu dreptul de emitere a deciziilor de suspendare/retragere a licențelor), trebuie să fie proporțională asigurării intereselor societății și protecției drepturilor consumatorilor, dar și să nu afecteze în mod abuziv interesul privat al celor care practică o anumită activitate licențiată.

Totodată, orice măsură întreprinsă de autoritățile de licențiere prin care se afectează drepturile subiecților care practică activitate licențiată, trebuie să corespundă principiului proporționalității.

**BIBLIOGRAFIE**

1. <https://monitorul.fisc.md/editorial/activitatea-de-licentiere-in-anul-2020.html> (accesat la 10.01.2022).
2. [https://mei.gov.md/sites/default/files/raport\\_l160\\_licentiere\\_2020vv\\_9apr.semnat.pdf](https://mei.gov.md/sites/default/files/raport_l160_licentiere_2020vv_9apr.semnat.pdf) (accesat la 10.01.2022).
3. Legea nr. 160 privind reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător, adoptată la 22.07.2011, publicată la 14.10.2011 în Monitorul Oficial nr. 170-175.
4. Гуляева А. П., Контрольные органы и организации России : учебник / под ред.. М. : МАЭП, 2000, с. 8.
5. Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2010, с. 56.
6. Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования, Юридическая литература, Воронеж, 2010, с. 19.
7. Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право :учебник. 2-е изд., исп. и доп. Саратов, 2003, с. 242.
8. Орло А. С., Виды государственного контроля в современной России // Юрист вуза, 2012, № 12, с. 49-52.
9. Савчук М. В, Правовые и организационные основы лицензирования в Российской Федерации : дис., канд. юрид. наук. М., 2004, с. 171.
10. Шмалий О. В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве, 2012, № 6, с. 211-214.

# UNELE ELEMENTE DE DREPT PENAL COMPARAT PRIVIND INFRAȚIUNEA DEZORDINILOR ÎN MASĂ – STUDIU CAZUISTIC

Igor SOROCEANU,  
*doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a  
Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

## SUMMARY

*The lack of peaceful and free arrangements is a process contrary to legal norms, but unfortunately, these actions lately have a rapid growth and manifestation in various states. „Negative” assemblies are liable to criminal liability both in the Republic of Moldova and in other countries of the world. Thus, we intend to further analyze some elements of comparative criminal law of the crimes of mass disorder and the practical cases of manifestation of these illicit meetings.*

**Keywords:** *public meeting, illegal actions, criminal liability, subject of the meeting, right to opinion and expression.*

**Introducere.** Infrațiunea dezordinilor în masă este incriminată în art. 285 Cod penal al Republicii Moldova, situat în Capitolul XII cu titlul Infrațiuni contra securității publice și a ordinii publice.

Din însăși denumirea capitolului sus-menționat reiese că infrațiunile pe care le încorporează, în funcție de obiectul juridic special, pot fi clasificate în următoarele categorii:

1) Infrațiuni contra securității publice: actul terorist – art. 278 Cod penal; livrarea, plasarea, punerea în funcțiune sau detonarea unui dispozitiv exploziv ori a altui dispozitiv cu efect letal – art. 278<sup>1</sup> Cod penal; finanțarea terorismului – art. 279 Cod penal; recrutarea, instruirea, beneficierea de instruire sau acordarea de alt suport în scop terorist – art. 279<sup>1</sup> Cod penal; instigarea în scop terorist sau justificarea publică a terorismului – art. 279<sup>2</sup> Cod penal; luarea de ostatici – art. 280 Cod penal; comunicarea mincinoasă cu bună-știință despre actul de terorism – art. 281 Cod penal; organizarea unei formațiuni paramilitare ilegale sau participarea la ea – art. 282 Cod penal; banditismul – art. 283 Cod penal; crearea sau conducerea unei organizații criminale – art. 284 Cod penal; dezordini în masa – art. 285 Cod penal; acțiunile care dezorganizează activitatea penitenciarelor – art. 286 Cod penal; pirateria – art. 289 Cod penal; infrațiuni contra securității aeronautice și contra securității aeroporturilor – art. 289<sup>1</sup> Cod penal; infrațiuni contra securității transportului naval – art. 289<sup>2</sup> Cod penal; infrațiuni contra securității platformelor fixe – art. 289<sup>3</sup> Cod penal; sustragerea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instalațiilor nucleare, amenințarea de a sustrage sau cererea de a transmite aceste materiale, dispozitive sau instalații – art. 295 Cod penal; deținerea, confecționarea sau utilizarea materialelor sau a dispozitivelor radioactive ori a instalațiilor nucleare – art. 295<sup>1</sup> Cod penal și atacul asupra unei instalații nucleare – art. 295<sup>2</sup> Cod penal;

2) Infrațiuni contra securității publice afectând desfășurarea unor genuri specifice de activitate: purtarea, păstrarea, procurarea, fabricarea, repararea sau comercializarea ilegală a armelor și munițiilor, sustragerea lor – art. 290 Cod penal; păstrarea neglijentă a armelor de foc și a munițiilor – art. 291 Cod penal; Fabricarea, procurarea, prelucrarea, păstrarea, transportarea, folosirea sau neutralizarea substanțelor explozive ori a materialelor radioactive – art. 292 Cod penal; încălcarea regulilor de evidență, păstrare, transportare și folosire a substanțelor ușor inflamabile sau corozive – art. 293 Cod penal; încălcarea regulilor

de protecție contra incendiilor – art. 296 Cod penal; neîndeplinirea dispozițiilor organelor de stat de supraveghere în domeniul protecției civile – art. 297 Cod penal; încălcarea regulilor de exploatare a obiectivelor energetice – art. 298 Cod penal; încălcarea regulilor la efectuarea exploatărilor miniere sau a lucrărilor de construcție miniere – art. 300 Cod penal; încălcarea regulilor de securitate în întreprinderile sau secțiile supuse pericolului exploziei – art. 301 Cod penal și producerea, comercializarea sau procurarea în scop de comercializare a mijloacelor tehnice speciale destinate pentru obținerea ascunsă a informației, săvârșite ilegal – art. 301<sup>1</sup> Cod penal;

3) Infrațiuni contra ordinii publice: huliganismul – art. 287 Cod penal; vandalismul – art. 288 Cod penal și organizarea cerșetoriei – art. 302 Cod penal.

Clasificarea respectivă este una absolut meritorie în întregul sistem de drept penal pentru cunoașterea infracțiunilor precizate supra, mai ales atunci când se pune problema elucidării obiectului juridic special al acestora.

**Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării.** Aspectul esențial pentru care a fost supus actualmente analizei și studieri tematiciei din prezentul demers științific constă în necesitatea de a evidenția, remarca și plasa pe prim-plan în viziunea cititorilor a modalităților normative de incriminare a infracțiunii dezordinii în masă în Legile penale ale altor state. Uneori, se obișnuiește cu principiul de realizare a demersurilor științifice doar cu operarea trimiterilor doctrinare, considerent din care în prezenta lucrare intenționăm să specificăm nuanțe novatorii în vigoare și cazuri practice la aspectul dislocării infracțiunii dezordinilor în masă în afara spațiului teritorial-administrativ al Republicii Moldova.

Unul din scopurile de primă-valoare a respectivului articol științific îl reprezintă informarea și prezentarea în fața publicului larg atât a cititorilor, cât și a cercetătorilor științifici a variantelor-tipice legislative ale faptelor antisociale comise pe teritoriul altor state care atentează la securitatea publică

**Materiale utilizate și metode aplicate.** Materialele utilizate la structurarea și asamblarea științifică a articolului cu titlul Unele elemente de drept penal comparat privind infracțiunea dezordinilor în masă – studiu cazuistic o reprezintă punctul titlative al Legii penale a Republicii Moldova. Totodată, într-un mod prioritar s-a acordat o atenție sporită practicii judiciare (CEDO, Petrenco și alții. vs Republica Moldova nr. 6345/16 și alte 6 cereri), realităților obiective (studii practice) și legislațiilor penale ale altor state care conțin elemente esențiale și formează obiectul de bază a prezentului studiu, cum ar fi Codul penal al Olandei și Codul penal al Spaniei.

Metodele științifice aplicate în procesul studiului și elaborării prezentului demers științific fac parte din categoria celor mai diverse, fiind utilizate metodele cele mai eficiente în materia cercetării juridice. Astfel, în prim-plan s-a acordat prioritate metodei analizei și celei comparative. Ulterior, în vederea prezentării unei structuri și esențe cuprinzătoare a articolului, au fost efectuate apelări științifice la metodele sintezei și deducției, inclusiv la metoda istorică.

**Rezultatele obținute și discuții.** Conviețuirea omenirii a creat tulburări sociale din cele mai vechi timpuri, bazându-se pe interesele de grup formate în rândurile populației. Aceste tulburări sociale încep a apărea public în timpul întrunirilor maselor de populație, indiferent de motiv. Iar masa de populație după natura sa, poate fi periculoasă, atât pentru participanți cât și pentru cei din jur.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Revenco Constantin, Particularitățile laturii subiective la infracțiunea de dezordini în masă. În: Materialele Conferinței „Tendențe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători”, din 15 martie 2016, ediția a 5-a, p. 172, numărul total de pagini: 317. ISBN: 978-9975-933-83-4.

Dezordinile în masă reprezintă exprimarea de către un grup de oameni a atitudinii negative, de regulă, față de organele puterii de stat sau față de acțiunile ori omisiunile reprezentanților acestor organe. Dezordinile în masă implică săvârșirea de către un grup mare de oameni (masă, gloată) a unor acțiuni ilegale, prin ce se încalcă securitatea publică, fiind create condiții propice pentru punerea în pericol a vieții și sănătății persoanelor, a bunurilor aparținându-le instituțiilor, organizațiilor de stat sau private, autorităților publice sau a activității normale a entităților enunțate.<sup>2</sup>

Pentru ca mulțimea adunată să devină agresivă este nevoie de doi factori: factorul intern și factorul extern. Factorul intern, fiind starea de spirit din interiorul masei – este creată de cele mai dese ori de persoanele care organizează și coordonează aceste întruniri (proteste) sau de un grup de protestatari infiltrați pentru a provoca mulțimea la înfăptuirea acțiunilor ilegale. Factorul extern reprezintă fenomenele naturale care creează o anumită panică, opunerea de rezistență a forțelor de ordine sau opunerea de rezistență din partea opozanților protestelor. Iar toate aceste abateri de la legislație duc spre pedeapsa penală pentru infracțiunea de dezordini în masă.<sup>3</sup>

Conform prevederilor legale ale Republicii Moldova, la Capitolul XIII cu denumirea marginală Infracțiuni contra securității publice și a ordinii publice din Codul penal al Republicii Moldova, observăm instituirea răspunderii penale pentru infracțiunile de dezordine în masă, în cadrul articolul 285<sup>4</sup> cu aceeași titulatură – Dezordini în masă.

Astfel, organizarea sau conducerea unor dezordini în masă, însoțite de aplicarea violenței împotriva persoanelor, de pogromuri, incendieri, distrugeri de bunuri, de aplicarea armei de foc sau a altor obiecte utilizate în calitate de armă, precum și de opunere de rezistență violentă sau armată reprezentanților autorităților – constituie infracțiune și este pasibilă răspunderii penale. O asemenea faptă se sancționează cu pedeapsa închisorii pe un termen de la 4 la 8 ani – potrivit condiționalităților alin.(1) al art. 285 din Codul penal al Republicii Moldova.

Iar participarea activă la săvârșirea acțiunilor menționate mai sus – se pedepsește cu închisoare de la 3 la 7 ani, conform alin(2) art. 285 Cod penal al Republicii Moldova.

Totodată, chemările la nesupunere violentă activă cerințelor legitime ale reprezentanților autorităților și la dezordini în masă, precum și la săvârșirea actelor de violență împotriva persoanelor, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 550 la 850 unități convenționale sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 180 la 240 de ore, sau cu închisoare de până la 2 ani – în conformitate cu prevederile stipulate la alin.(3) din cadrul art. 285 al Codului penal al Republicii Moldova.

În condițiile enunțate mai sus, o situație „bizară” dacă am putea-o numi, o reprezintă o nouă și recentă condamnare a Republicii Moldova în fața Curții Europene a Drepturilor Omului,<sup>5</sup> în sensul art. 285 din Codul penal al Republicii Moldova.

---

<sup>2</sup> Copețchi Stanislav, Infracțiuni de dezordini în masă (art. 285 CP RM): Noțiune, analiză, delimitare de fapte penale similare. Revista Procuraturii Republicii Moldova nr.6 din 2020, p.28, numărul total de pagini: 106, ISSN 2587-3601. ISSN 2587-361X.

<sup>3</sup> Revenco Constantin, Particularitățile laturii subiective la infracțiunea de dezordini în masă. Materialele Conferinței „Tendințe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători”, din 15 martie 2016, ediția a 5-a, p. 172, numărul total de pagini: 317. ISBN: 978-9975-933-83-4.

<sup>4</sup> Codul penal al Republicii Moldova nr.985 din 18.04.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 29.11.2021, art. 285.

<sup>5</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului („Curtea Europeană”) funcționează ca unic garant al respectării de către În- altele părți semnatare a Convenției Europene a Drepturilor Omului („Convenția”) și unica autoritate de interpretare a acesteia. Ea funcționează numai în temeiul Convenției și a propriului Regulament al Curții în care descrie propria procedură.



În esență, realitatea obiectivă constă în următoarele:

La 14 septembrie 2021 Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare „Curtea”) a pronunțat hotărârea în cauza Petrenco și alții. vs Republica Moldova (nr.6345/16 și alte 6 cereri).

Reclamanții sunt șapte cetățeni ai Republicii Moldova, G.P., Al.R., M.Am., Ol.B., P.G., An. D. și V. J. (în continuare „reclamanții”). La data desfășurării evenimentelor, ei erau membri și simpatizanți ai unui partid de opoziție extra-parlamentar „Casa noastră – Moldova”.

Cauza se referă la organizarea și participarea reclamanților la un protest care a avut loc la 6 septembrie 2015 în centrul Chișinăului, la care au solicitat, inter alia, demiterea Procurorului General. Dat fiind comportamentul agresiv al unor protestatari, care au încercat să intre în sediul Procuraturii Generale, colaboratorii forțelor de ordine au intervenit și au reținut mai multe persoane, printre care și pe reclamanți. Ei au fost plasați în arest timp de aproximativ patru luni și jumătate, fiind acuzați de participare la dezordini în masă. Ulterior, ei au fost plasați în arest la domiciliu pentru o perioadă similară și, în final, eliberați sub control judiciar.

La 28 iunie 2017 Judecătoria Râșcani a condamnat reclamanții la trei și patru ani de închisoare cu suspendare. La 12 martie 2019 instanța de apel a respins apelurile reclamanților. La 11 februarie 2020 Curtea Supremă de Justiție a admis recursul reclamanților, notând că reclamanții fuseseră condamnați în mod exclusiv pe interpretarea și descrierea circumstanțelor prezentate de către procuratură, fără a acorda atenție poziției reclamanților și materialelor cauzei. Astfel, instanța supremă a casat hotărârea instanței inferioare și a dispus o nouă examinare a cauzei.

Invocând încălcarea Articolului 5 §.1, §.3 și §.4 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare „Convenția”), reclamanții s-au plâns că detenția lor fusese arbitrară și ilegală, susținând, în special, că nu existau dovezi care să probeze acuzațiile aduse împotriva lor, potrivit cărora protestul ar fi purtat un caracter violent. Bazându-se pe prevederile Articolului 11 din Convenție, ei s-au plâns, de asemenea, că după liberarea lor provizorie, în calitate de măsură de siguranță, lor li s-a interzis să participe la întruniri publice.

Cu referire la încălcarea Articolului 5 §.1 din Convenție, Curtea a notat că, potrivit înregistrărilor video anexate la materialele cauzei, protestul s-a desfășurat în mod pașnic, iar reclamanții avuseseră un comportament corespunzător. Ea a specificat că, deși poliția a aplicat forța pentru a împiedica pătrunderea protestatarilor în clădirea Procuraturii Generale, ultimii nu au opus nici-o rezistență care ar fi avut un caracter violent. Prin urmare, după intervenția forțelor de ordine, protestarii au fost înlăturați de la intrarea în clădire în decurs de 2-3 minute. Astfel, Curtea a notat că acuzarea reclamanților de participare la dezordini în masă nu s-a bazat pe o „bănuială rezonabilă” în comiterea infracțiunii și, astfel, nu poate fi considerată „legală” în sensul Articolului 5 §.1 din Convenție, constatând o încălcare a drepturilor reclamanților în baza acestui Articol.

Cu referire la încălcarea Articolului 11 din Convenție, Curtea a notat că interdicția participării la întruniri publice nu a fost aplicată și celui de-al patrulea reclamant. Prin urmare, ultimul nu putea invoca statutul său de victimă în scopurile Articolului 34 din Convenție, Curtea respingând, astfel, acest capăt de cerere. Totodată, ea a declarat admisibilă plângerea cu privire la ceilalți reclamanți, cu excepția primului reclamant.

Cu referire la fondul plângerii și legalitatea ingerinței în dreptul reclamanților la libertatea de întrunire, Curtea a notat că niciun element din prezenta cauză nu îi permitea să constate că a existat o bază juridică pentru limitarea dreptului reclamanților la libertatea de întrunire. Făcând referire la articolul 191 din Codul de procedură penală, Curtea a

precizat că el nu prevedea aplicarea interdicției participării la întruniri publice în calitate de măsură de siguranță, iar Guvernul nu a indicat alte prevederi legale care ar permite aplicarea unei astfel de măsuri în privința persoanelor liberate sub control judiciar. Prin urmare, Curtea a concluzionat că ingerința respectivă nu fusese prevăzută de lege, constatănd încălcarea drepturilor reclamantilor în baza Articolului 11 din Convenție.

Curtea a acordat primului și celui de-al patrulea reclamant câte 7500 de euro, iar celorlalți cinci reclamanti câte 9750 de euro pentru prejudiciul moral, precum și suma globală de 4000 de euro pentru costurile și cheltuielile suportate de către cei șapte reclamanti în fața Curții.<sup>6</sup>

Țările de Jos (denumită neoficial Olanda) este o monarhie constituțională, stat membru fondator al Beneluxului și al Uniunii Europene, situat în nord-vestul Europei, în vecinătatea Mării Nordului, Belgiei și Germaniei. Țările de Jos împreună cu câteva colonii de peste mări formează Regatul Țărilor de Jos (sursa – Wikipedia).

Astfel, fiind o țară cu o monarhie constituțională, în Codul penal al Olandei – la fel ca și în cazul Republicii Moldova, este prevăzută răspunderea penală pentru infracțiunea dezordinilor în masă.

În cadrul limitelor normative ale părții a 5-a cu denumirea generică Infracțiuni grave împotriva ordinii publice din Codul penal Olandez, subiectul de drept este pasibil sancțiuni penale pentru dezordinile în masă, în sensul art. 144.

Așadar, orice persoană, prin crearea dezordinii sau făcând zgomot, tulbură în mod intenționat o ședință publică legală sau care, prin crearea dezordinii, tulbură în mod intenționat o demonstrație legală – formează elementele constitutive ale infracțiunii de dezordine în masă. O asemenea faptă, se pedepsește cu pedeapsa închisorii de până la două săptămâni sau cu o amendă din categoria a doua.<sup>7</sup>

În Olanda, dezordinile în masă și-au făcut prezența mai conturat (sângeroase și peste limita accesibilității) în ultimul an calendaristic, odată cu pandemia mondială de COVID-19.

Revoltele împotriva Lockdown-ului s-au desfășurat în Olanda, pe 26.01.2021 la Amsterdam au fost detașați mai mulți ofițeri de poliție pentru a pune capăt dezordinilor. Ofițerii de poliție s-au aflat pe străzile capitalei olandeze pentru a opri revolte care au continuat a treia noapte consecutiv. Oamenii legii au raportat că au arestat opt persoane în cursul demonstrațiilor. Locuitorilor Olandei nu li se mai permite să se afle afară între orele 21:00 și 04:30, cu excepția cazului în care merg la muncă sau dacă au o urgență. Ei trebuie să aibă asupra lor documentația necesară în intervalul indicat.<sup>8</sup>

Dezordinile în masă din Olanda, au continuat pe tot parcursul anului 2021, astfel la 18.11.2021, cel puțin șapte persoane au fost rănite în timpul protestului violent de la Rotterdam împotriva restricțiilor anti COVID-19. Potrivit rapoartelor de la BBC, pe lângă cele două persoane rănite în urma focurilor de avertizare trase de poliție, alte cinci au fost rănite. Potrivit unor surse din poliție, 51 de persoane au fost arestate într-o noapte definită de primarul orașului drept „o orgie de violență”. Restabilirea blocării parțiale

<sup>6</sup> Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Petrenco și alții. vs Republica Moldova nr. 6345/16 și alte 6 cereri. Rezumatul hotărârii a fost efectuat de către Direcția agent guvernamental din cadrul Ministerului Justiției al Republicii Moldova. Poate fi accesat la următorul link: <http://agent.gov.md/petrenco-si-altii-v-republica-moldova/> (vizualizat la 23.12.2021). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-211790%22%5D%7D>.

<sup>7</sup> Codul penal al Olandei, aprobat prin Lege din 3 martie 1881, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 01.10.2012, art.144.

<sup>8</sup> Continuă dezordinile în masă în Olanda. [https://www.atac.ro/sputnik/\\_8118/continua-dezordinile-in-masa-in-olanda/](https://www.atac.ro/sputnik/_8118/continua-dezordinile-in-masa-in-olanda/) (vizualizat la 24.12.2021).

a stârnit protestul a sute de oameni care s-au adunat în centrul orașului Rotterdam. Și mulți dintre ei, strigând „libertate”, au dat foc de artificii și au aruncat cu obiecte în poliție. O mașină de poliție a fost incendiată, altele au fost avariate. Cu puțin timp înainte, agenții trasaseră focuri de avertizare pentru a încerca să potolească revolta. Poliția anti-revoltă a fost, de asemenea, desfășurată. Pompierii și polițiștii au fost loviți cu obiecte, iar un ofițer a fost internat în spital după ce a fost împușcat în picior, dar mai mulți polițiști au suferit răni ușoare și leziuni auzului în urma atacului protestatarilor cu pietre și artificii.

Serviciile feroviare către și dinspre Rotterdam au fost suspendate până la o nouă notificare din cauza revoltelor. Manifestația, organizată de diverse organizații, a fost împotriva planurilor guvernului de a introduce o nouă reglementare care prevede o izolare pentru cei nevaccinați, permițând doar celor vaccinați și celor recuperați de la COVID-19 să acceseze evenimente, baruri și restaurante.<sup>9</sup>

Spania (în mod oficial Regatul Spaniei, este o țară din sud-vestul Europei, cu câteva mici teritorii peste Strâmtoarea Gibraltar și în Oceanul Atlantic. Teritoriul său continental european este situat în Peninsula Iberică. Teritoriul include și două arhipelaguri: Insulele Canare de pe coasta Africii de Nord și Insulele Baleare în Marea Mediterană. Enclavele africane Ceuta, Melilla și Peñón de Vélez de la Gomera fac din Spania singura țară europeană care are o frontieră fizică cu o țară africană (Maroc). Mai multe insule mici din Marea Alboran fac parte și ele din teritoriul spaniol. Zona continentală a țării este mărginită la sud și est de Marea Mediterană; la nord și nord-est de Franța, Andorra și Golful Biscaya; iar la vest și nord-vest de Portugalia și, respectiv, Oceanul Atlantic (sursa – Wikipedia).

Parlamentul Spaniei (în spaniolă Cortes Generales) este organ reprezentativ suprem al poporului spaniol și unica autoritate legiuitoare a Spaniei, care la 23 noiembrie 1995, a adoptat Legea organică cu privire la Codul penal al Spaniei.

Astfel, articolul 557 din cadrul capitolului III cu titulatura Dezordinea publică al Codului penal spaniol, prevede expres că:

1) vor fi pedepsite cu pedeapsa închisorii de la 6 luni la 3 ani persoanele care, acționând în grup și în scopul de a atenta la liniștea publică, tulbură ordinea publică cauzând vătămări persoanelor, producând daune asupra proprietăților, punând obstacole pe drumurile publice sau pe drumurile de acces către acestea, punând astfel în pericol circulația pe respectivele drumuri sau invadând instalațiile sau clădirile și,

2) se va aplica pedeapsa mai mare în grad decât cele prevăzute la paragraful precedent autorilor actelor menționate la paragraful prenotat, atunci când acestea s-au produs cu ocazia desfășurării unor evenimente sau spectacole care presupune un mare număr de persoane. Cu aceeași pedeapsă vor fi pedepsite persoanele care, în interiorul incintelor unde se desfășoară aceste evenimente, tulbură ordinea publică prin comportamente care provoacă sau sunt susceptibile de a provoca o situație periculoasă pentru o parte din participanți. În aceste cazuri, se va putea aplica, de asemenea, pedeapsa interdicției de a participa la evenimente sau spectacole de același fel pe o perioadă cu 3 ani mai mare decât durata pedepsei principale aplicate.<sup>10</sup>

Totodată, persoanele care tulbură grav ordinea publică în scopul de a împiedica o

---

<sup>9</sup> Revolte în Olanda împotriva blocajului, împușcături ale poliției: 7 răniți și 51 de persoane arestate la Rotterdam. [https://www.lastampa.it/esteri/2021/11/19/news/rivolte\\_in\\_olanda\\_contro\\_il\\_lockdown\\_la\\_polizia\\_spara\\_contro\\_la\\_folla\\_due\\_feriti-475315/](https://www.lastampa.it/esteri/2021/11/19/news/rivolte_in_olanda_contro_il_lockdown_la_polizia_spara_contro_la_folla_due_feriti-475315/) (vizualizat la 24.12.2021).

<sup>10</sup> Codul penal al Spaniei, adoptat prin Legea organică nr.10 din 23.11.1995. Monitorul Oficial al regatului Spaniei nr. 281 din 24.11.1995, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 01.01.2013, art. 557.

persoană să-și exercite drepturile civile – vor fi pedepsite cu pedeapsa închisorii de la 3 la 12 luni – în conformitate cu prevederile art. 559 din Codul penal al Spaniei.<sup>11</sup>

Teritoriul Spaniei, pe parcursul anului 2021 a devenit un spațiu esențial al confruntărilor compus din două tabere: pe de o parte – protestele s-au încins din cauza restricțiilor de circulație impuse pentru a încetini răspândirea pandemiei de COVID-19, iar pe de altă parte dezordinile în masă s-au desfășurat față de încarcerarea artistului (rapperului) Pablo Hasél.

Primele au fost confruntări violente împotriva restricțiilor de circulație din cauza pandemiei mondiale. Aproximativ 700 de persoane au participat la acest miting de protest împotriva interzicerii circulației pe timpul nopții și a celei de a părăsi orașul pe perioada weekendului prelungit în care este celebrată Sărbătoarea Tuturor Sfinților. Demonstrația a degenerat după ce aproximativ 50 de persoane „au început să arunce cu obiecte periculoase asupra poliției”. Protestatarii au aruncat cu barierele de securitate în direcția poliției, care au folosit bastoane pentru a se apăra. În timp ce poliția încerca să disperseze mulțimea, pompierii stropeau străzile pentru a stinge focurile din pubele.<sup>12</sup>

În stradă au ieșit cei afectați direct de restricții, adică întreprinzători sau lucrători în industria hotelieră, restaurante, baruri, săli de forță, etc.<sup>13</sup>

Dezordinile în Spania s-au desfășurat și față de încarcerarea artistului Pablo Hasél, unde zeci de persoane au fost arestate când protestele violente au izbucnit după ce poliția l-a reținut pe artistul în vârstă de 32 de ani care se baricadase într-o universitate din Catalonia pentru a evita arestarea. Violențele au atras critici la adresa partidului stângii radicale Podemos, un partener junior în coaliția de guvernare de stânga. Podemos s-a opus încarcerării lui Hasél și a susținut public protestele. Poliția a arestat 6 persoane în Barcelona după ce protestatarii au ridicat baricade, acțiune la care forțele de ordine au răspuns cu gaze lacrimogene. Centrul capitalei catalane a fost umplut de coșuri de gunoi incendiate, protestatarii dând foc și la piese de mobilă și aruncând pietre și sticle în mașinile de poliție, deteriorând de asemenea și autoturisme private. Sediul ziarului *El Periódico de Cataluna* a fost atacat în timp ce televiziunea TVE a arătat confruntări în orașul Valencia din estul țării din 19.02.2021. Poliția a arestat 19 persoane iar serviciile de urgență ale capitalei spaniole au anunțat că 55 de persoane au fost rănite inclusiv 35 de polițiști. În Barcelona și alte trei orașe catalane protestatarii au aruncat obiecte înspre forțele de ordine și au incendiat baricadele în timp ce poliția a încercat să îi evacueze și a tras cu gloanțe de spumă. În jur de 50 de persoane au fost arestate în întreaga țară. Directorul poliției regionale din Catalonia, Pere Ferrer, a declarat că ofițerii s-au confruntat cu un „scenariu extrem de complex” din cauza „volumului ridicat de dezordine publică” care a inclus și jefuirea unor magazine.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Codul penal al Spaniei, adoptat prin Legea organică nr. 10 din 23.11.1995. Monitorul Oficial al regatului Spaniei nr.281 din 24.11.1995, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 01.01.2013, art. 559.

<sup>12</sup> Confruntări violente și arestări la Barcelona. Spaniolii se revoltă împotriva restricțiilor de circulație. Poate fi accesat la următorul link: <https://ziarulromanesec.es/confruntari-violente-si-arestari-la-barcelona-spaniolii-se-revolta-impotriva-restrictiilor-de-circulatie-video/> (vizualizat la 25.12.2021).

<sup>13</sup> Proteste masive în Spania împotriva restricțiilor. Confruntări între protestatari și forțele de ordine, la Barcelona. Poate fi accesat la următorul link: <https://www.diasporamadrid.com/proteste-masive-in-spania-impotriva-restrictiilor-confruntari-intre-protestatari-si-fortele-de-ordine-la-barcelona/> (vizualizat la 25.12.2021).

<sup>14</sup> Spania, zguduită de proteste violente pentru a treia noapte la rând / Neînțelegeri tot mai mari în coaliția de guvernare de stânga. Poate fi accesat la următorul link: <https://www.hotnews.ro/stiri-international-24616971-proteste-violente-spania-treia-noapte-consecutiva.htm> (vizualizat la 25.12.2021).

**Concluzie.** În rezultat enunțării textului prenotat, putem concluziona că, infracțiunea dezordinilor în masă – este o faptă socialmente ilegală care afectează în mod direct ordinea publică a diverselor state. Aceasta își regăsește sediul normativ de incriminare atât în Legea penală a Republicii Moldova, Codul penal al Olandei cât și în Codul penal al Spaniei. Totodată, realitatea obiectivă, ne-a demonstrat că, acțiunile ilicite din cadrul infracțiunii supuse cercetării sunt deseori remarcate în locurile publice, ceea ce denotă nemulțumirea cetățenilor la diverse aspecte de promovare a politicii statului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Petrenco și alții. vs Republica Moldova nr.6345/16 și alte 6 cereri. Rezumatul hotărârii a fost efectuat de către Direcția agent guvernamental din cadrul Ministerului Justiției al Republicii Moldova. <http://agent.gov.md/petrenco-si-altii-v-republica-moldova/> (vizualizat la 23.12.2021). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-211790%22%5D%7D>
2. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 29.11.2021.
3. Codul penal al Olandei, aprobat prin Lege din 3 martie 1881, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 01.10.2012.
4. Codul penal al Spaniei, adoptat prin Legea organică nr.10 din 23.11.1995. Monitorul Oficial al regatului Spaniei nr. 281 din 24.11.1995, în vigoare cu ultimele modificări și ajustări din 01.01.2013.
5. Copețchi Stanislav, Infracțiuni de dezordini în masă (art.285 CP RM): Noțiune, analiză, delimitare de fapte penale similare. Revista Procuraturii Republicii Moldova nr.6 din 2020, p.28, numărul total de pagini: 106, ISSN 2587-3601. ISSN-e 2587-361X.
6. Revenco Constantin, Particularitățile laturii subiective la infracțiunea de dezordini în masă. Materialele Conferinței „Tendințe contemporane ale dezvoltării științei: viziuni ale tinerilor cercetători”, din 15 martie 2016, ediția a 5-a, numărul total de pagini: 317. ISBN: 978-9975-933-83-4;
7. Confruntări violente și arestări la Barcelona. Spaniolii se revoltă împotriva restricțiilor de circulație. <https://ziarulromanesc.es/confruntari-violente-si-arestari-la-barcelona-spaniolii-se-revolta-impotriva-restrictiilor-de-circulatie-video/> (vizualizat la 25.12.2021).
8. Continuă dezordinile în masă în Olanda. [https://www.atac.ro/sputnik/\\_\\_\\_8118/continua-dezordinile-in-masa-in-olanda/](https://www.atac.ro/sputnik/___8118/continua-dezordinile-in-masa-in-olanda/) (vizualizat la 24.12.2021).
9. Revolte în Olanda împotriva blocajului, împușcături ale poliției: 7 răniți și 51 de persoane arestate la Rotterdam. [https://www.lastampa.it/esteri/2021/11/19/news/rivolte\\_in\\_olanda\\_contro\\_il\\_lockdown\\_la\\_polizia\\_spara\\_contro\\_la\\_folla\\_due\\_feriti-475315/](https://www.lastampa.it/esteri/2021/11/19/news/rivolte_in_olanda_contro_il_lockdown_la_polizia_spara_contro_la_folla_due_feriti-475315/) (vizualizat la 24.12.2021).
10. Proteste masive în Spania împotriva restricțiilor. Confruntări între protestatari și forțele de ordine, la Barcelona. <https://www.diasporamadrid.com/proteste-masive-in-spania-impotriva-restrictiilor-confruntari-intre-protestatari-si-fortele-de-ordine-la-barcelona/> (vizualizat la 25.12.2021).
11. Spania, zguduită de proteste violente pentru a treia noapte la rând / Neînțelegeri tot mai mari în coaliția de guvernare de stânga. <https://www.hotnews.ro/stiri-international-24616971-proteste-violente-spania-treia-noapte-consecutiva.htm> (vizualizat la 25.12.2021).



# NOȚIUNI GENERALE PRIVIND UNITATEA DE INFRAȚIUNE ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA ȘI A ALTOR STATE

**Cristina PAPANAGA,**  
*doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The article analyses the definition of unity of crimes, mentioned both in the Republic of Moldova legislation, and in foreign countries. The different doctrinaires' opinions are listed, which reflect on the position of the unity of crimes in the penal code, and their opinions regarding the qualification of the unity of crimes' actions.*

*Also, various cases of unity crimes, from judicial practice, were investigated and expressed the own opinion.*

*The main idea remains to be seen what extent the rule of criminalization may or may not incorporate the content of a single criminal component. Thus, if the action or the totality of actions fall under the incidence of a single norm of incrimination, constituting a single content of crime, we will be in the presence of a unity of crimes.*

**Keywords:** *definition, unity of crimes, continuous crime, prolonged offense, an action, a system of actions, criminal episode, money laundering.*

Problema unității de infracțiune este determinată de complexitatea actelor sau activităților săvârșite de aceeași persoană, față de care trebuie să se stabilească dacă în ansamblu formează o singură infracțiune sau două sau mai multe infracțiuni.

În legislația Republicii Moldova, noțiunea unității de infracțiune o identificăm potrivit art. 28, Capitolul II al Părții generale, din Codul penal al Republicii Moldova, care menționează că „infracțiunea unică reprezintă o acțiune (inacțiune) sau un sistem de acțiuni (inacțiuni) care se califică conform dispoziției unei singure norme a legii penale” [1].

La dispozițiile art. 29, 30 din Codul penal al Republicii Moldova regăsim două forme ale infracțiunii unice și momentul lor de consumare: infracțiunea continuă și infracțiunea prelungită.

Definiția legală menționează în primul rând cazul tipic al infracțiunii unice care se realizează printr-o faptă simplă, adică infracțiunea pentru care este suficientă o singură acțiune (inacțiune) pentru a fi în prezența componentei respective de infracțiune, dar legea, ne atrage totodată, atenția și asupra cazurilor când infracțiunea se realizează nu printr-o singură acțiune (inacțiune), ci printr-o serie de fapte, fiecare dintre care poate constitui o infracțiune aparte, însă din punct de vedere legal ele sunt privite ca o singură infracțiune [2, p. 280].

Pornind de la conținutul legal de mai sus al definiției infracțiunii unice, distingem două modalități ale acesteia: a) când printr-o acțiune (inacțiune) se realizează conținutul unei infracțiuni unice și când printr-un sistem de acțiuni (inacțiuni) se realizează conținutul unei infracțiuni unice.

Cu alte cuvinte, prin unitatea de infracțiune se înțelege situația în care o activitate infracțională, formată dintr-o acțiune (inacțiune) ori din mai multe acțiuni (inacțiuni) se consideră, potrivit stării de fapt ori potrivit legii, o singură infracțiune pentru care se aplică o singură pedeapsă [3, p. 43].

Rămâne să evaluăm măsura în care norma de incriminare poate sau nu încorporează în sine conținutul unei singure componente de infracțiune. Astfel că, dacă acțiunea sau totalitatea de acțiuni cad sub incidența unei singure norme de incriminare, alcătuind un singur conținut de infracțiune, vom fi în prezența unei infracțiuni unice.

Cu titlu de exemplu aducem următoarea soluție de calificare, din practica judiciară, unde a fost reținută unicitatea infracțională: prin decizia Curții Supreme de Justiție din 06 aprilie 2017, R.I. a fost condamnat, în baza art. 243 alin. (3) lit. b) Cod penal, stabilindu-i pedeapsa cu aplicarea prevederilor art. 364<sup>1</sup> alin. (8) Cod de procedură penală, sub formă de închisoare pe un termen de 3 (trei) ani 4 (patru) luni, cu executarea pedepsei în penitenciar de tip semiînchis. Prin acțiunile sale intenționate, R.I., a comis infracțiunea de spălare de bani în proporții deosebit de mari, prin modalitatea normativă de conversie și transfer a mijloacelor financiare în sumă de 2 793 236 euro, primite ca împrumut de la SRL „Business Estate Investments” de la „DOVASTRA CAPITAL” LP, mijloace financiare despre care trebuia să știe că acestea constituie venituri ilicite, datorită activității multitudinii tranzacțiilor gestionate de către acesta, inclusiv împrumutul primit de la „DOVASTRA CAPITAL” LP pentru SRL „Business Estate Investments” în suma de 2 793 236 euro, precum și a utilizat frecvent aceste mijloace financiare în interese personale, comițând astfel infracțiunea prevăzută la art. 243 alin. (3) lit. b) Cod penal [4].

Din speță constatăm cu claritate că, inculpatul R.I. a manifestat aceeași intenție față de acțiunile sale infracționale. Astfel că, sunt importante concluziile formulate de V. Stati: „...în practica judiciară nu întotdeauna este conștientizată importanța respectării regulilor de calificare. Nu sunt rare cazurile când nu se depune nici un efort pentru a se analiza dacă intenția infracțională este caracterizată prin unicitate sau prin pluralitate. Totul se reduce la sumarea aritmetică a daunelor produse, ignorându-se cu desăvârșire atitudinea psihică a făptuitorului față de cele săvârșite [5, p. 14]”.

Concluzionând cazul analizat constatăm cu fermitate că, datorită unității intenției în raport cu acțiunile infracționale identice, cele comise de către făptuitor constituie o unitate de infracțiune.

Deci, în cazul unității infracționale nu trebuie aplicate regulile de calificare referitoare la pluralitatea de infracțiuni, prin divizarea activității infracționale în episoade și acordarea fiecăruia din acestea a unei aprecieri juridice distincte. Nu formează concurs de infracțiuni elementele unei infracțiuni unice prelungite. Episoadele ce formează infracțiunea prelungită, separat, nu au importanță la calificare, deoarece acestea constituie doar etape în realizarea intenției unice infracționale a făptuitorului [6, p. 139].

Referindu-ne la legislația penală a României, s-a identificat că Noul Cod penal în vigoare reglementează unitatea de infracțiuni la art. 35, Capitolul V din Titlul II al Părții generale, în care regăsim două forme ale infracțiunii unice și modalitățile de sancționare juridică a acestora: infracțiunea continuată și infracțiunea complexă [7].

Însă legea penală română nu conține norme, care să definească noțiunea de unitate de infracțiune. În schimb, la art. 154 alin. (2) și (3) din Noul Cod penal sesizăm dispozițiile referitoare la termenele de prescripție pentru infracțiunile continuă, continuată, de obicei și progresivă, indicând, în aceste cazuri, cursul termenului de prescripție a răspunderii penale.

În lipsa unei noțiuni exprese a unității de infracțiune, evident că doctrina penală română a fost destul de variată în abordările acestui concept în ce privește sfera sa de cuprindere.

Trebuie accentuat faptul că, în legea penală română, instituția unității legale de infracțiune este reglementată în cadrul normelor referitoare la infracțiune (similar Codului penal al Republicii Moldova), în timp ce alte legislații o reglementează în capitolul referitor

la pedeapsă (de exemplu: Codul penal francez [8] sau german [9]), iar alte aspecte ce țin de instituția unității infracțiunii, cum ar fi cere referitoare la concursul de norme penale, sunt stipulate, în alte legislații, în cadrul teoriei normei penale.

Unitatea de infracțiune reprezintă „întregul” sau o „mulțime” din matematică și astfel am dedus că unitatea de infracțiune este un concept – formă – ce se realizează atunci când activitatea infracțională constă într-o singură acțiune sau inacțiune sau chiar din mai multe asemenea manifestări, care se îmbină natural și contextual sau potrivit voinței legiuitorului și formează conținutul unei singure infracțiuni [10, p. 3].

Potrivit opiniei A-I. Stoian, „formula dialectică care este luată în considerație de legiuitor la determinarea în legislația penală a formelor unității de infracțiuni este: fenomenul – unitatea infracțională ca entitate juridică; conținutul – totalitatea elementelor și semnelor componente care formează conținutul constitutiv al infracțiunii; conexiunile de timp și spațiu existente între elementele și semnele componente ale infracțiunii unice” [11, p. 56].

Conform cercetătorului C. Hrițcu [12, p. 6], s-a observat că normele enumerate în art. 35 alin. (1) și (2) din Noul Cod penal al României nu au caracter autonom, regulile respective nu se pot aplica de sine stătător, ca normele de incriminare, ci ele au caracter secundar, derivat, complementar, fiind aplicate în legătură sau alături de normele de incriminare. Alături de normele din partea specială, există și norme care precizează sfera de aplicare a acestora sau disciplinează aplicarea lor. Astfel de norme sunt și cele care reglementează unitatea legală de infracțiune, respectiv art. 35-37 al Noului Cod Penal. În doctrină, astfel de norme poartă denumirea de norme integratoare, fiind prezentate în antiteză cu normele de incriminare. Ele mai sunt numite și norme de gradul II.

În cadrul unității naturale de infracțiuni, analistul Sima C. [13, p. 13] recunoaște trei tipuri de unitate infracțională: infracțiunea simplă, infracțiunea continuă și infracțiunea deviată. În cadrul unității legale de infracțiuni se face distincția între patru tipuri de unitate infracțională: infracțiunea complexă, infracțiunea continuată, infracțiunea progresivă și infracțiunea de obicei.

Prin Decizia nr. 16 din 8 iunie 2016 [14], Înalta Curte de Casație și Justiție a stabilit următoarele: „1. Acțiunile enumerate în cuprinsul art. 29 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării terorismului, republicată, cu modificările ulterioare, respectiv schimbarea sau transferul, ascunderea ori disimularea, dobândirea, deținerea sau folosirea, sunt modalități alternative ale elementului material al infracțiunii unice de spălare a banilor. 2. Subiectul activ al infracțiunii de spălare a banilor poate fi și subiect activ al infracțiunii din care provin bunurile. 3. Infracțiunea de spălare a banilor este o infracțiune autonomă, nefiind condiționată de existența unei soluții de condamnare pentru infracțiunea din care provin bunurile.”

În schimb, Codul penal italian [15] evidențiază unitatea legală de infracțiune în cadrul Titlului III, intitulat „infracțiunea”. Categoriile unităților de infracțiune sunt prevăzute la art. 81 alin. (2) al Codului - infracțiunea continuată; art. 60 - infracțiunea deviată, ipoteza error in persona; art. 82 - infracțiunea deviată, ipoteza aberratio ictus și art. 83 - infracțiunea deviată, ipoteza aberratio delicti; art. 84 - infracțiunea complexă.

Ca atare, Codul penal italian reglementează unitatea de infracțiune după concursul de infracțiuni, prevăzut în art. 81 alin. (1) din Cod, subliniindu-se că în aceste ipoteze nu se aplică regulile concursului de infracțiuni, ci anumite reguli particulare. Spre deosebire de dreptul penal român - care tratează concursul formal de infracțiuni ca o pluralitate reală. În Codul penal italian, concursul formal de infracțiuni constituie o formă de unitate de infracțiune (motiv pentru care este reglementat în art. 81 alin. (1) al Codului,

împreună cu infracțiunea continuată, fiind sancționat cu reținerea celei mai grave dintre încălcările a cărei pedeapsă se majorează de cel mult trei ori [16, p. 147-148].

Abordând legislația rusă, atragem atenția doctrinarului Orazdurdiev A.M. [17, p. 5] care subliniază opinia formulată de A.V. Naumov, considerând că „o infracțiune simplă implică o faptă penală săvârșită cu o singură formă de vinovăție, formând un singur corp delict și calificată în temeiul unui articol din Codul penal al Federației Ruse”.

În Codul penal al Federației Ruse, este menționată instituția pluralității și unității de infracțiune, reglementată în cadrul normelor referitoare la infracțiune (similar Codului penal al Republicii Moldova și Codului penal al României), în Secțiunea a II-a, Capitolul 3, dispozițiile art. 17 [18].

Concluzionând studiul efectuat, înțelegem descrierea noțiunii infracțiunii unice a fi extrem de utilă atât din punct de vedere teoretic, cât și din punct de vedere practic. Reieșind din formularea utilizată de către legiuitor, acesta recunoaște că sfera de aplicare a instituției unității infracționale nu se limitează exclusiv la formele reglementate prin lege (infracțiunea continuă și infracțiunea prelungită), dar se poate extinde și la alte varietăți ale acesteia. Totodată, crearea unui model legislativ întru caracterizarea unei instituții precum este unitatea infracțională, facilitează esențial eventuala identificare în practică a diferitor forme care îi sunt caracteristice din punct de vedere faptic.

Cu toate acestea, atât în literatura juridică autohtonă, cât și din țările străine, conceptul de unitate legală de infracțiune s-a cristalizat destul de greu, lipsind unanimitatea opiniilor autorilor privind conținutul și structura noțiunii, dar și cu referire la stabilirea sferei de cuprindere a acestei forme de unitate de infracțiune.

Drept urmare, unitatea de infracțiune a făcut obiectul numeroaselor discuții atât în practica judiciară, cât și în doctrină; în cele din urmă, legea penală română incluzând doar dispozițiile care definesc cele două tipuri de unitate de infracțiune: continuă și prelungită, stabilind totodată momentul lor de consumare, însă nu și dispoziții caracteristice, care să le atribuie sfera de cuprindere corespunzătoare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002. Monitorul Oficial Nr. 72-74 art. 195. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=129474&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=129474&lang=ro#)
2. BOTNARU, S., ȘAVGA A., GROSU V., GRAMA M., Drept penal. Partea generală. Volumul I, Ediția a II-a, Editura Cartier, 2005, 624 p.
3. BARBĂNEAGRĂ A., ALECU GH, BERLIBA V., et. Comentariul Codului penal al Republicii Moldova. Ediția a III-a revăzută și completată (Adnotat cu jurisprudența CEDO și a instanțelor naționale). Chișinău: Sarmis, 2009, 860 p.
4. Decizia Curții Supreme de Justiție din 06 aprilie 2017. Dosarul nr. 4-1re-58/2017. [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_plen\\_penal.php?id=1269](http://jurisprudenta.csj.md/search_plen_penal.php?id=1269) (vizitat: 24.01.2022).
5. STATI, V. Observații critice referitoare la modificările și completările operate la 22.12.2004 în Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție „Cu privire la practica judiciară în procesele penale despre sustragerea bunurilor”, nr. 23 din 28.06.2004. Revista Națională de Drept, nr. 2, 2015.
6. COPETCHI S. Delimitarea infracțiunii unice prelungite de concursul de infracțiuni, precum și de unele forme ale unității infracționale. În: Studia Universitatis Moldaviae, nr. 8(98), 2016.
7. Codul penal al României. Legea nr. 286/2009 privind Codul penal. Monitorul Oficial al României, Partea I, 24.07.2009, nr. 510. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/249601>

8. Codul penal al Republicii Franceze. <http://codexpenal.just.ro/laws/Cod-Penal-Franta-RO.html>
9. Codul penal al Republicii Federale Germane. Disponibil: <http://codexpenal.just.ro/laws/Cod-Penal-Germania-RO.html>.
10. IVAN, M-C. Unitatea de infracțiune. Rezumatul tezei de doctorat. București, 2019, 14 p.
11. STOIAN, A-I. Infracțiunea continuată (prelungită) ca formă a unității legale de infracțiune. Teză de doctor în drept, Chișinău 2012, 175 p.
12. HRIȚCU C. Conceptul de unitate legală de infracțiune. Definiția unității legale de infracțiune, tipuri de unitate legală de infracțiune, 23 p.
13. SIMA C. Unitatea de infracțiuni. În: Revista Pro Lege, nr. 4, 2014, 41 p.
14. Decizia nr. 16 din 8 iunie 2016 a Înaltei Curți de Casație și Justiție privind pronunțarea unei hotărâri prealabile referitoare la cuprinsul acțiunilor enumerate în art. 29 alin. (1) lit. a), b) și c) din Legea nr. 656/2002. Monitorul Oficial nr. 654 din 25 august 2016. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/181188>
15. Codul penal al Republicii Italia. <http://codexpenal.just.ro/laws/Cod-Penal-Italia-RO.html>
16. HRIȚCU C. Unitatea legală de infracțiune în dreptul penal italian. Drept penal comparat, p. 147-160.
17. ОРАЗДУРДЫЕВ А. М. Определение понятия простого преступления, 11 с.
18. Codul penal al Federației Ruse. <https://ro.scribd.com/doc/80674239/Codul-Penal-Al-Federatiei-Ruse> / <https://dokumen.tips/reader/f/codul-penal-al-federatiei-ruse>



# PARTICULARITĂȚILE APLICĂRII TAXEI PENTRU MĂRFURILE CARE, ÎN PROCESUL UTILIZĂRII, CAUZEAZĂ POLUAREA MEDIULUI

*Mihaela PASCAL,  
doctorandă, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI  
asistent universitar, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*

## SUMMARY

*Environmental taxes are one of the main tools used by the state to promote environmentally responsible behavior. The tax on goods, which in the process of use causes environmental pollution is a pollution tax, is calculated independently by the payers and is paid to the monthly state budget. However, in the Republic of Moldova the potential of environmental taxes is not fully exploited, and a number of shortcomings in their establishment erode the ability to change the behavior of the population and economic agents, as well as to solve environmental problems.*

**Keywords:** *Tax, environmental pollution, goods, budget-fiscal instrument.*

Modelul de dezvoltare economică contemporan nu este unul sustenabil. În ultimele două decenii s-a ajuns la o conștientizare a faptului că activitatea umană poate genera schimbări ireversibile asupra mediului înconjurător, epuizarea resurselor neregenerabile și distrugerea unor biosisteme esențiale pentru existența vieții pe Terra. În același timp, s-a conștientizat faptul că sunt necesare eforturi susținute pentru generarea unor schimbări fundamentale în felul în care activitățile economice sunt gândite și implementate, astfel încât bunăstarea societății contemporane să nu fie obținută cu prețul distrugerii șanselor unui trai mai bun pentru generațiile viitoare.

Influența negativă a dezvoltării economice asupra mediului înconjurător este un fapt recunoscut de multă vreme. Pe fondul multiplelor provocări generate de necesitatea protecției mediului, guvernele se confruntă acum cu o presiune tot mai mare de a identifica noi modalități de diminuare a impactului activităților antropice asupra mediului, fără a afecta însă creșterea economică. Mai mult, gândirea în termenii dezvoltării sustenabile presupune că orice decizie de politică publică va lua în considerare și efectele directe și indirecte ale respectivei măsuri, în special prin prisma felului în care sunt afectate deciziile umane cu privire la folosirea resurselor.

În acest context, taxele de mediu joacă un rol important și reprezintă un instrument util în creșterea gradului de conștientizare în rândul companiilor, dar și al populației, care trebuie să țină seama de impactul asupra mediului și, de asemenea, să înțeleagă cum se traduc în costuri activitățile sau comportamentele lor.

Respectiv, taxele de mediu reprezintă unul dintre principalele instrumente utilizate de stat pentru promovarea unui comportament responsabil vis-a-vis de mediul înconjurător. În Republica Moldova, potențialul taxelor de mediu nu este valorificat pe deplin, iar o serie de carențe în stabilirea acestora erodează din capacitatea de a schimba comportamentul populației și agenților economici, precum și de a rezolva problemele de mediu. În același timp, nici cheltuielile bugetare destinate protecției mediului nu răspund adevăratei necesități din domeniu. Pe de o parte acestea sunt destul de mici, astfel încât nu putem spune că domeniul dat este cu adevărat o prioritate a statului. Pe de altă parte,

de multe ori se înregistrează o distribuție a resurselor ce nu corespunde angajamentelor asumate în documentele de politici sau chiar incapacitatea autorităților implicate de a le executa. Prin urmare, aceste lacune reduc din capacitatea și eficiența politicilor de mediu, precum și din rezultatele așteptate de către stat, cetățeni, mediul de afaceri și partenerii externi [2].

Cadrul legal autohton care reglementează protecția mediului, inclusiv utilizarea instrumentelor fiscal-bugetare în scopul implementării politicilor de mediu, este destul de complex. Principiile de aplicare a instrumentelor fiscal-bugetare sunt prevăzute în mai multe acte legislative ce guvernează domeniul mediului, cuantumul sau aspectele ce țin de utilizarea taxelor sunt prevăzute inclusiv în Codul Fiscal și în Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului [3].

Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului înconjurător stabilește principiile de bază ale protecției mediului printre care se numără perceperea de taxe și aplicarea de amenzi pentru încălcarea legislației în domeniu și folosirea, în exclusivitate, a mijloacelor astfel obținute pentru combaterea poluării mediului, secătuirii resurselor naturale, dezvoltării unor procese geologice primejdioase și redresarea mediului.

Astfel, taxa pentru mărfurile, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului este o taxă de poluare reglementată de art. 11 din Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului și se aplică pentru următoarele categorii de mărfuri:

- 1) mărfurile indicate în anexa nr. 8 la Legea nr. 1540/1998;
- 2) ambalajul primar din materiale plastice (clasificat la pozițiile tarifare 3923 21 000, 3923 29 și 3923 30) care conține produse;
- 3) ambalajul primar compozit care conține produse;
- 4) ambalajul primar din aluminiu (clasificat la poziția tarifară 7612) care conține produse [4].

Sunt obligați să achite taxa persoanele juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, și persoanele fizice care desfășoară activitate de întreprinzător, sub orice formă stabilită de legislație și care: produc mărfuri ce cauzează poluarea mediului în procesul utilizării; importă mărfuri ce cauzează poluarea mediului în procesul utilizării; procură de la persoane fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar al acesteia mărfuri ce cauzează poluarea mediului în procesul utilizării.

Cota taxei pentru mărfurile ce cauzează poluarea mediului în procesul utilizării este stabilită în art. 11 și Anexa nr. 8 la Legea nr. 1540/1998 privind plata pentru poluarea mediului.

Taxa pentru mărfurile, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului se calculează de sine stătător de către plătitori și se achită la bugetul de stat lunar, până la data de 25 a lunii imediat următoare lunii de gestiune, utilizând în mod obligatoriu, metode automatizate de raportare electronică, în condițiile stabilite la art.187 alin. (21) din Codul fiscal [1], cu prezentarea dării de seamă respective Serviciului Fiscal de Stat. Formularul și modul de completare a dării de seamă către Serviciul Fiscal de Stat privind taxa pentru mărfurile, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului (Formularul POL-MEDs17) sunt aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 5 din 11.01.2017 [5].

Evidența obligațiilor, urmărirea restanțelor și controlul asupra corectitudinii calculului și plenitudinii virării la buget a taxelor pentru mărfurile, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului sunt exercitate de către Serviciul Fiscal de Stat.

Sunt scutite de taxa pentru mărfurile, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului:

- 1) mărfurile importate și/sau livrate din contul împrumuturilor și granturilor acorda-

te Guvernului, sau acordate cu garanție de stat, din contul împrumuturilor acordate de organisme financiare internaționale (inclusiv din cota-parte a Guvernului), destinate realizării proiectelor respective, precum și din contul granturilor acordate instituțiilor finanțate de la buget, conform listei aprobate de către Guvern;

2) mărfurile destinate proiectelor de asistență tehnică, realizate pe teritoriul Republicii Moldova de către organizațiile internaționale și țările donatoare în cadrul tratatelor la care Republica Moldova este parte, conform listei aprobate de către Guvern;

3) mărfurile destinate acordării de asistență în caz de calamitate naturală, de conflict armat și în alte situații excepționale, precum și mărfurile primite în calitate de ajutoare umanitare, în modul stabilit de către Guvern;

4) mărfurile și ambalajele destinate exportului;

5) ambalajul aferent medicamentelor prevăzute de Legea nr. 1409/1997 cu privire la medicamente, precum și ambalajul aferent dispozitivelor medicale prevăzute de Legea nr. 102/2017 cu privire la dispozitivele medicale;

6) ambalajul aferent pâinii și produselor de panificație, clasificat la pozițiile tarifare 1901 20 000, 1905 40, 1905 90 300, 1905 90 600 și 1905 90 900, ambalate în ambalajul primar din materiale plastice (clasificat la pozițiile tarifare 3923 21 000, 3923 29 și 3923 30) și ambalajul primar compozit (clasificat la poziția tarifară 4819 20 000);

7) mărfurile introduse pe teritoriul vamal al țării de către persoanele fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar al acesteia, înregistrate la Camera Înregistrării de Stat a Republicii Moldova, cu condiția rămănerii mărfurilor respective pe teritoriul necontrolat de către organele constituționale ale Republicii Moldova;

8) mărfurile fabricate pe teritoriul RM, care în procesul utilizării cauzează poluarea mediului și la a căror producere au fost utilizate, în calitate de materie primă și/sau materiale, mărfurile indicate în anexa nr. 8 la Legea nr. 1540/1998;

9) ambalajul primar din materiale plastice (clasificat la pozițiile tarifare 3923 21 000, 3923 29 și 3923 30), ambalajul primar compozit (clasificat la poziția tarifară 4819 20 000) sau ambalajul primar din aluminiu (clasificat la poziția tarifară 7612), cu condiția că ambalajele menționate au fost procurate de la persoane fizice și juridice de pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția celor care nu au relații fiscale cu sistemul bugetar al acesteia, sau au fost anterior importate ori au fost fabricate cu utilizarea, în calitate de materie primă și/sau materiale a mărfurilor indicate în anexa nr. 8 la Legea nr. 1540/1998 [4].

Sub aspect comparativ, ponderea încasărilor totale din taxe de mediu în Republica Moldova nu poate fi considerată ca fiind joasă. Între anii 2017 și 2019 încasările din taxe de mediu au variat între 4,6 și 4,9 mld. lei. Totodată, încasările din taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului reprezintă peste 80% din colectările provenite din taxe pentru poluare [2].

Cu toate acestea, creșterea încasărilor din taxe de mediu ar trebui să reprezinte o prioritate pentru Republica Moldova, mai ales în contextul crizei bugetare din ultimii doi ani și a recomandărilor UE de schimbare a accentului dinspre taxarea muncii înspre taxarea consumului și a poluării.

Unul dintre cele mai importante obstacole în calea eforturilor naționale și internaționale de a crea instrumente de taxare care să conducă la schimbarea constelației de stimulente pentru poluatori constă în presupusele efecte negative pe care aceste taxe le-ar putea avea asupra competitivității unor economii sau sectoare la nivel internațional.

Sintetizând, putem afirma cu certitudine că în Republica Moldova se atestă o eficiență redusă a utilizării instrumentelor fiscal-bugetare în vederea protejării mediului, respectiv, nici cheltuielile bugetare destinate protecției mediului nu răspund anvergurii necesităților

din domeniu. Pe de o parte acestea sunt destul de mici, astfel încât nu putem spune că domeniul dat este, cu adevărat, o prioritate a statului. Pe de altă parte, de multe ori se înregistrează o distribuție a resurselor ce nu corespunde angajamentelor asumate în documentele de politici sau chiar incapacitatea autorităților implicate de a le executa. Prin urmare, aceste lacune reduc din capacitatea și eficiența politicilor de mediu, precum și din rezultatele așteptate de către stat, cetățeni, mediul de afaceri și partenerii externi.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Codul fiscal al Republicii Moldova. Publicat la 18.09.1997. Monitorul Oficial nr. 62 art. 522.
2. Fala Alexandru, Pîntea Dumitru, Aplicarea instrumentelor fiscal bugetare în soluționarea problemelor de mediu. Chișinău, 2020.
3. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicat: 30.10.1993 în Monitorul Oficial nr. 10 art. 283.
4. Legea nr. 1540 din 25.02.1998 privind plata pentru poluarea mediului. Publicat: 16.08.1998 în Monitorul Oficial nr. 54-55 art. 378.
5. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 5 din 11-01-2017 despre aprobarea formularului Dării de seamă privind taxa pentru mărfurile care, în procesul utilizării, cauzează poluarea mediului și a Instrucțiunii de completare a acesteia.

# CONSECINȚELE RETRAGERII FORȚELOR MILITARE OCCIDENTALE DIN AFGHANISTAN ASUPRA SECURITĂȚII INTERNAȚIONALE

Oleg CEBOTARI,  
*masterand, Academy of Public Administration*

## SUMMARY

*Currently, cooperation and interdependence between states and regions are at the epicenter of the most significant international concerns, states of conflict and the existence of military tensions are ubiquitous, one of the most relevant examples in this regard being the conflict in Afghanistan. areas of the globe. This state is involved in one of the largest contemporary conflicts, which has included an international coalition of military forces.*

**Keywords:** *Conflict, terrorism, crime, war, regional security, Afghans, Taliban, Western forces, geopolitics.*

Afghanistanul se poziționează în perimetrul conflictelor majore, de nivel internațional. Majoritatea experților care prezintă cele mai recente evenimente dramatice din Afghanistan vorbesc constant despre pericolul terorismului internațional, despre perspectivele multor milioane de fluxuri de refugiați și migranți forțați, despre posibila creștere a ofertei internaționale de droguri afgane, despre problema criminalității transfrontaliere, privind transformarea Afghanistanului într-un „stat eșuat”, despre un dezastru umanitar în anumite provincii sau la nivel național, etc. În plus, numeroasele consecințe negative ale schimbării puterii în Afghanistan pentru Orientul Mijlociu, Asia Centrală și de Sud, precum și pentru sistemul internațional în general [1].

Desele schimbări de putere, clivaje de sorginte religioasă și etnică, intervențiile externe, plasează această țară în epicentrul evenimentelor majore ale relațiilor internaționale, securității mondiale, perturbărilor demografice, pauperizare, trafic de droguri, nesiguranță a vieții, cantonamente pentru teroriști, etc.

Conflictul din statul afgan, implicit a zonei turbulente se regăsește în conceptul sintetic de „război preemptiv” [2, pp. 24-30], perturbăție militară încadrată în categoria celor asimetrice, un război orientat împotriva terorismului. SUA tinde să prevină radicalizarea religioasă și terorismul prin cooperarea globală și regională. Evident, pentru a fi înarmați cu concepte teoretico-metodologice am studiat o serie de lucrări teoretice ce ne oferă soluții în analiza contextului internațional.

Afghanistanul este un loc străvechi cu o istorie bogată și o populație diversă din punct de vedere etnic și lingvistic. Mulți afgani trăiesc izolat, în comunități dispersate localizate în zona montană accidentat care definește o mare parte din geografia țării.

La începutul mileniului III, Afghanistanul, stat din Asia centrală, cu o suprafață teritorial mare (locul 41 în plan mondial) [3, pp.38-39], relief muntos (loc de organizare a războiului de gherilă), fără ieșire la Oceanul Planetar, era măcinat de rivalitățile seculare, turbulențe politice, lupte dintre clanuri, triburi, sindromul eternului combatant de care suferă poporul afgan, rivalități endemice dintre cei care au rămas în țară și cei care au plecat, ultimii fiind considerați supraviețuitori ai exilului „de lux” versus concetățeni constrânși de lipsuri materiale.

Actualmente, Afghanistanul are concentrate pe teritoriul său principalele provocări



de securitate și criminalitate din ultimii șaptezeci de ani [4, pp. 35-48]. Teritoriile de la granițele și marșurile imperiilor istorice, bogăția subsolului său, locația sa geografică sau compoziția etno-religioasă a populației sale sunt toate probleme de control pentru țările din regiunea sa. Recuperând o nouă geopolitică, în această nouă conjunctură se identifică o rivalitate strategică între marile puteri, precum China, Rusia, India, SUA, UE și Japonia.

Astfel, o primă amenințare la adresa securității regionale, survenită din partea Afghanistanului, poate fi distribuția etnică ca element de destabilizare politică și lipsă de coeziune socială. Structura etnică a Afghanistanului este una diversă. Acest fapt a fost și rămâne a fi condiția pentru absența unei identități naționale, stabilirea unui cadru juridic general și o situație politică stabilă.

O altă amenințare la adresa securității regionale este traficul ilegal cu substanțe narcotice. Cultivarea tot mai mare a plantațiilor de mac pentru producerea de opium și de heroină este, de asemenea, un element de luat în considerare în situația actuală din Afghanistan. Cultura macului și folosirea opiului constituie o practică multiseculară în Afghanistan: primele mărturii istorice datează din sec. XIII, atunci când primii călători europeni au putut observa direct fenomenul în provincia Badakhtan, în nordul țării. Actualmente, Afghanistanul este reperul pentru producțiile ilegale de opiacee de pe planetă. Cultivarea produselor direct legate de droguri în Afghanistan este o problemă majoră la adresa securității și stabilității în regiune. Creșterea alarmantă a producției de mac din ultimii ani a determinat și creșterea exporturilor de opiacee cu 60%.

O amenințare la adresa securității nu doar regionale, dar și a celei internaționale poate fi faptul că islamisții radicali vor folosi exemplul succesului talibanilor pentru noi atentate teroriste. Este doar o chestiune de timp până când aliații talibanilor, cei de la Al-Qaeda, vor acționa din nou din Afghanistan.

Drept urmare a instabilității și politicilor excesive generate de talibani, Afghanistanul intră în vizorul organismelor internaționale. Talibanii au apărut la începutul anilor 1990 în nordul Pakistanului, pe fondul violențelor care au urmat retragerii trupelor sovietice din Afghanistan. Dacă inițial aveau în sfera lor de influență sud-vestul Afghanistanului, treptat, ei și-au extins autoritatea asupra restului țării [5, p. 15].

Mișcarea talibană a fost înființată în anul 1994 de către Mullah Mohammed Omar, fost mujahedin, soldat al lui Allah în războiul afgano-sovietic (1979-1989). În 1996, Omar a înființat Emiratul Islamic din Afghanistan, cu capitala de facto la Kandahar și de jure la Kabul, iar în 2001, a ordonat distrugerea statuilor lui Buddha din Bamiyan, sculptate în sec. al VI-lea. Până în anul 1998, talibanii verificau cca 90% din Afghanistan. Pakistanul, Arabia Saudită și Emiratele Arabe Unite au fost singurele trei state care i-au recunoscut pe talibani drept guvern legitim al Afghanistanului, până când au fost înlăturați de la putere de către SUA.

La 29 februarie 2020 a fost semnat acordul dintre SUA și talibani referitor la normalizarea situației din Afghanistan, precum și declarația comună de pace dintre SUA și guvernul afgan, urmate de inițierea negocierilor intra-afgane la 12 septembrie 2020 [7]. Înainte de retragerea trupelor americane, în februarie 2020, talibanii au semnat un acord de pace cu SUA. Mai târziu în același an, în septembrie au început „discuțiile intra-afgane” la Doha, Qatar. Progresul acestor discuții a fost unul dificil, dar, până la sfârșitul anului, cele două părți au ajuns la un acord cu privire la principiile directe ale negocierilor. În Afghanistan, unde talibanii câștigaseră teren rapid în urma retragerii forțelor occidentale, guvernul susținut de SUA a căzut.

Prăbușirea a survenit la doar câteva săptămâni în care combatanții talibani au capturat capitalele de provincie în succesiune. În această atmosferă, președintele Ashraf Ghani a fugit din țară, a cedat controlul talibanilor, care după ocuparea Kabulului au declarat

războiul încheiat. În aprilie 2021, aliații au decis să înceapă retragerea forțelor RSM de la 1 mai 2021, misiune încheiată la începutul lunii septembrie 2021 [7]. Pe acest fundal, în vara anului 2021, talibanii afgani au preluat controlul asupra Afghanistanului. Preluarea puterii de noile autorități, generează o incertitudine masivă referitoare la perspectivele poporului afgan.

Poziția geostrategică a Afghanistanului este foarte importantă în ecuația securității mondiale. Marcată de crize interne, situație politică instabilă, statul afgan a fost ușor de cucerit însă mai dificil a fost menținerea acestuia, de creare și de menținere a mecanismelor de modernizare și reconstrucție a instituțiilor statului.

Reticentă la schimbări, civilizația afgană, așa cum a demonstrat tradiția istorică, a creat dificultăți tuturor marilor puteri implicate în Marele joc geopolitic mondial. Kabulul, capitala Afghanistanului este plasat la intersecția drumurilor care străbat Asia, aproximativ la jumătatea distanței dintre Istanbul, în vest, și Hanoi, în est, pe traseul coridorului de transport care unește Europa de Asia Centrală și de Sud și una dintre destinațiile de pe traseul vechiului Drum al Mătăsii.

Din perspectivă geopolitică, Afghanistanul face parte, din regiunea Orientului Mijlociu, zonă de un interes major din perspectivă politică, economică, energetică. Acest spațiu-tampon este la confluența a șase religii și civilizații: Islamul Sunnit și Shi'it, Mozaismul, Creștinismul, Brahmanismul, Budismul, Animismul. Este o zonă intercivilizațională, preponderent islamică, considerată a fi leagănul umanității și unul dintre spațiile de centralitate de care depinde macroechilibrul masei continentale afro-eurasiatice.

Afghanistanul rămâne în vizorul atenției SUA și a preocupărilor internaționale împotriva terorismului. În timp ce SUA se pregătea să-și retragă forțele militare din țară, factorii de decizie rămăneau împărțiți în privința modului în care grupurile teroriste din Afghanistan ar putea provoca securitatea SUA și amenințarea pe care o reprezintă pentru aliați și țările regionale. Avocații retragerii susțineau că amenințarea terorismului din Afghanistan este una exagerată, în timp ce oponenții afirmau că rămâne una semnificativă și probabil că se va majora după retragerea forțelor SUA [8. p. 5]. La baza retragerii forțelor militare occidentale din Afghanistan au stat următoarele deziderate:

- Crearea unui stat afgan independent, democratic și suveran cu guvernare stabilă menită să asigure securitatea și capabilă să prevină forțele Al-Qaeda, și altor grupări teroriste ce ar putea, eventual să creeze insecuritate internațională.

- S-a condiționat retragerea finală a trupelor. Retragera trupelor occidentale a fost condiționată de acțiunile talibanilor. SUA a ajuns la un acord cu talibanii care au creat fundamentul negocierilor dintre guvernul afgan și talibani. Aceste discuții, care au început în septembrie 2020 au necesitat concesii din partea ambelor părți pentru a menține impulsul [9].

Implicarea forțelor occidentale în Afghanistan a vizat strategia de includere și de menținere în această țară, dar nu a prevăzut și punctul terminus - retragerea. Din această cauză, în opinia noastră, procesul de retragere a fost unul dificil, practic desfășurat haotic. Din această perspectivă, forțelor talibane le-a fost foarte ușor ca să preia pârghiile administrative în stat. Retragera misiunilor internaționale din Afghanistan a generat noi probleme geopolitice, de securitate, reactivizări ideologice și religioase.

Constatăm faptul că a avut loc o deteriorare a situației în materie de securitate și la creșterea instabilității politice în Afghanistan de la preluarea puterii de către talibani. Ca urmare a deteriorării situației în materie de securitate și de majorare a instabilității politice în Afghanistan de la preluarea puterii de către talibani, după două decenii de prezență militară internațională, s-a vizat garantarea siguranței și securității afganilor, în mod special al femeilor și fetelor, precum și la prevenirea unei crize umanitare iminente.

Structurile internaționale și-au exprimat profunda îngrijorare referitoare la încălcările și abuzurile la adresa drepturilor omului și la încălcările dreptului internațional umanitar în Afghanistan. Din perimetrul unei paradigme de esență occidentală s-a atenționat asupra încălcărilor și abuzurilor la adresa drepturilor omului și la încălcările dreptului internațional umanitar. Sunt necesare noi pârgii pentru a menține sub un mandat internațional până la asigurarea unor mecanisme eficiente de preluare a puterii efective în interiorul Afghanistanului.

O problemă sensibilă o constituie faptul că SUA au lăsat echipamente militare în Afghanistan. Ofițerii de cel mai înalt grad militar au menționat că odată cu retragerea trupelor americane din Afghanistan este mai simplu din punct de vedere financiar să fie lăsate toate echipamentele în țară decât să fie (re)aduse în SUA. Se estimează că SUA au lăsat echipamente militare în valoare de 85 de miliarde dolari în Afghanistan, iar elicopterele scumpe ar putea fi la dispoziția Rusiei și Chinei.

Retragerea autorităților americane și a forțelor internaționale occidentale din Afghanistan este estimată a fi un eșec colectiv al politicii și strategiei externe și de securitate. Urmărilor acestor acțiuni pot fi nefavorabile pe termen extins, iar pentru un termen scurt, aceasta va afecta credibilitatea Occidentului. Totodată, va fi formată o criză de încredere ce necesită formarea unor lecții din această experiență pentru viitor. Perspectivele de dezvoltare a țării configurează evaluări cu partenerii locali fără, însă, a interfera cu regimul taliban, cu participarea femeilor, cu garanții de securitate pentru angajații din sectorul ajutorului pentru dezvoltare și cu garanții eficace împotriva corupției.

Poziția geostrategică a Afghanistanului este foarte importantă în ecuația securității mondiale. Marcată de crize interne, situație politică instabilă, statul afgan a fost ușor de cucerit, însă, mai dificil a fost menținerea acestuia, crearea și menținerea mecanismelor de modernizare și reconstrucție a structurilor statului.

Constatăm faptul că, odată cu preluarea puterii de către talibani a avut loc o deteriorare a situației în materie de securitate și creșterea instabilității politice în Afghanistan. Implicarea forțelor occidentale în Afghanistan a vizat strategia de includere și de menținere în această țară, dar nu a prevăzut și punctul terminus - retragerea. Din această cauză, procesul de retragere a fost unul dificil, practic desfășurat haotic. Retragerea misiunilor internaționale din Afghanistan a generat noi probleme geopolitice, de securitate, reactivizări ideologice și religioase.

Perturbarea echilibrului securității internaționale poate genera tensiuni militare, context generat de încălcarea echilibrului de putere, instabilității interne sau externe a statelor, prezența unor amenințări directe la adresa securității statelor prin declarațiile unor factori de decizie.

Analiza problemei Afghanistanului expusă de experții în domeniu, include dimensiuni cultural-antropologice, istorice, socio-economice, demografice, politice, religioase, instituționale, geostrategice și alte dimensiuni strâns legate între ele, dar având o logică și o dinamică de dezvoltare independentă.

Având o viziune comună asupra unui viitor dinamic al Afghanistanului am putea conta un factor motivant important, atât pentru diferite forțe politice din țară, cât și pentru partenerii săi internaționali. O astfel de viziune, menținută și dezvoltată prin filiera instrumentelor științifice, este necesară și pentru ca în viitor, principalii actanți la drama afgană să evite greșelile ireparabile care ar putea duce la reluarea războiului civil și la prăbușirea statului afgan, precum și la menținerea, pentru o perioadă extinsă, a unui focar periculos de instabilitate în centrul Eurasiei.

S-a concluzionat că perturbarea echilibrului securității internaționale poate genera tensiuni militare, context generat de încălcarea echilibrului de putere, instabilității inter-

ne sau externe a statelor, prezența unor amenințări directe la adresa securității statelor prin declarațiile unor factori de decizie, etalarea potențialului militar. Afghanistanul este nucleul central al insecurității din regiune. Această opinie spune că orice lipsă de securitate din regiune este asociată cu nesiguranța în Afghanistan, prin urmare, securitatea trebuie asigurată, în primul rând, în această țară. Având în vedere escaladarea conflictului din Afghanistan, lipsa investițiilor, obținerea unei creșteri economice acceptabile și a unei dezvoltări sociale, toate acestea, vor afecta securitatea națională, regională și cea mondială. Chiar și cu niveluri optimiste de dezvoltare, în următorii zece ani, Afghanistanul va rămâne, probabil, la nivelul celei mai precare etape de dezvoltare a unui stat din Asia de Sud și a mediei regionale a PIB pe cap de locuitor.

Gestionarea necorespunzătoare și dificilă a problemei afgane de către comunitatea internațională generează evoluții și perturbații dificile în menținerea Afghanistanului în situația de stat neguvernabil, cu o populație din ce în ce mai pauperizată, expusă influențelor extremismului religios, social, etnic și activităților ilegale. Materialul analizat ne permite să facem următoarele recomandări:

1. Crearea unui guvern eficient atât la nivel național, cât și la nivel local.
2. Organizarea protecției frontierelor de stat ale Afghanistanului și ale statelor vecine din Asia Centrală.
3. În contextul evoluțiilor din Afghanistan, amenințările la adresa Asiei Centrale pot fi contracarate numai prin stabilirea unei cooperări eficiente între toate țările din regiune, inclusiv, cu participarea statelor vecine și a organizațiilor internaționale, precum ONU, OSCE, structurile specializate ale CSI și altele.
4. Intensificarea discuțiilor la cel mai înalt nivel politic din UE cu privire la necesitatea de a investi în capacitățile militare și de apărare ale UE pentru a ne asigura capacitatea de a acționa în mod autonom, dar și pentru a face față unor posibile provocări din arcul insecurității asiatice.
5. În viitor, NATO trebuie să țină cont de caracteristicile politice și culturale ale țărilor în care își va desfășura activitatea.

Actualmente existența statului afgan depinde de menținerea ajutorului din exterior la un nivel care să permită funcționarea instituțiilor de bază ale acestuia. De aceea, comunitatea internațională urmează să acorde un ajutor umanitar substanțial și să-l monitorizeze cu strictețe pentru a evita o catastrofă umanitară în Afghanistan.

Fără o coordonare din exterior Afghanistanul nu are șanse la edificarea ordinii interioare, iar o înrăutățire a situației interne generează escaladarea zonei turbulente cu urmări negative pentru regiune și amenințări sporite la adresa securității și intereselor Statele Unite ale Americii și ale aliaților săi. Sunt necesare eforturi esențiale pentru a preîntâmpina declanșarea unui eventual val de acțiuni teroriste în plan mondial.

Ca urmare a retragerii militare din Afghanistan este necesară coagularea unei voințe politice de expresie îndelungată, pentru a consolida cooperarea UE în domeniul apărării și pentru a intensifica capacitățile militare necesare, cum ar fi sensibilizarea, supravegherea și recunoașterea, informațiile și transporturile aeriene strategice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Hildeberg Institute for International Conflict Research. <https://hiik.de/?lang=en> (accesat la 10 octombrie, 2021).
2. Petrescu Stan, Călătorii Geopolitice – Lumea văzută de la București, București: Ed. Militară, 2010, p. 341.
3. Harris Nicholas et all, Atlasul lumii în imagini, Oradea: Editura Aquila '93, 1996.

4. Vision of Humanity is a destination for peace providing research, data, editorial and analysis of the world today. [https:// www.visionofhumanity.org/sites/default /files/2012\\_Global\\_Terrorism\\_Index\\_Report.pdf](https://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2012_Global_Terrorism_Index_Report.pdf) (accesat la 18 noiembrie 2021).

5. Encel Frédéric, Orizonturi geopolitice /Trad.: Adrian Ciubotaru, București: Cartier, 2011.

6. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 20 January 2019.

7. Resolution 1386 (2001) adopted by the Security Council at its 4443rd meeting, on 20 December 2001. <https://digitallibrary.un.org/record/454998?ln=en> (accesat la 4 noiembrie, 2021).

8. Ansari Samina, Memmi Elliott, Europe in Afghanistan: After Nearly 20 Years, What Has Been Achieved? <https://www.neweurope.eu/article/the-eu-needs-anafghanistan-policy> (accesat la 2 decembrie, 2021).

9. Piramida populației mondiale din 1950 până în 2100. Afghanistan 2100. PopulationPyramid.



# ACTIVITATEA CURȚII DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA - ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

*Lidia TONU,  
masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The Supreme Audit Institution is one of the fundamental institutions of a rule of law, with the obligation to examine in full independence the efficient, effective and economical use of public resources, the compliance of public expenditure and the collection of revenue with the applicable rules. In the following article, the author presented important aspects of the organization and functioning of the Court of Accounts of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *The Supreme Audit Institution, Court of Accounts of the Republic of Moldova, public audit.*

Controlul public dintotdeauna a fost parte integrantă din sistemele care au fost la putere. Aici intră în joc instituțiile supreme de audit (ISA) în calitate de mecanism de realizare a auditului public extern.

ISA este una dintre instituțiile fundamentale ale unui stat de drept, cu obligația de a examina în deplină independență utilizarea eficientă, eficace și economică a resurselor publice, conformitatea cheltuielilor publice și a colectării veniturilor în raport cu normele aplicabile. Având statului juridic stabilit printr-un articol distinct în legea fundamentală, cât și printr-o lege organică din care își iau amploare o multitudine de alte reglementări în acest sens, ISA sprijină controlul parlamentar exercitat asupra guvernelor, grație rapoartelor lor de audit obiective, imparțiale și bazate pe fapte, contribuind astfel la îmbunătățirea politicilor, a programelor, a administrării publice și a gestionării finanțelor statului.

Atât în Republica Moldova, cât și în România, Curtea de Conturi este una dintre instituțiile fundamentale ale statului de drept actual. Cu toate acestea, creată în 1994, în conformitate cu prevederile art.133 al Constituției Republicii Moldova și ale Legii nr. 312-XIII din 8 decembrie 1994 „Privind Curtea de Conturi” Curtea de Conturi a Republicii Moldova are o istorie mult mai fragedă decât cea a României.

Curtea de Conturi a Republicii Moldova (în continuare CCRM) este Instituția Supremă de Audit a statului, care contribuie la buna guvernare și bunăstarea cetățenilor prin efectuarea unor misiuni de audit independente, credibile, transparente și de o calitate înaltă.

Art.133 din Constituția Republicii Moldova, fundamentează Curtea de Conturi în calitate sa de instituție de audit cu un mandat suficient de larg, ce exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice, rezultatele activității fiind raportate anual Parlamentului.

De la crearea sa, instituția și-a dorit să aducă în mod continuu îmbunătățiri activității sale, parcurgând calea reformării de la o structură de control la o Instituție Supremă de Audit. Rolul CCRM este strâns legat de promovarea responsabilității, a corectitudinii și a celor mai bune practici în gestionarea finanțelor publice.

În activitatea sa, CCRM abordează riscul că finanțele și patrimoniul public pot fi administrate sau utilizate în mod abuziv, oferind în mod constant informații despre cum sunt cheltuiți banii de către autoritățile statului și despre performanța sectorului public.

Datorită responsabilităților specifice gestiunii banilor publici și realizării actului de putere publică, activitatea noastră se extinde nu doar asupra aspectelor de ordin financiar, ci și asupra angajamentelor entităților audiate privind performanța și conformitatea utilizării resurselor publice.

Dezvoltarea strategică a CCRM implică fortificarea abilităților și capacităților esențiale pentru a-i permite să-și utilizeze în mod optim resursele sale pentru a-și îndeplini în mod eficient mandatul atribuit, promovând standardele înalte de responsabilitate în sectorul public pentru atingerea impactului dorit.

Prin strategia de dezvoltare CCRM are stabilită calea ce urmează să o parcurgă pentru a consolida sprijinul oferit entităților audiate în remedierea deficiențelor existente, abordând prioritățile și acțiunile Guvernului, precum și performanța individuală a autorităților publice, astfel contribuind la buna guvernare.

CCRM este constituită din 7 membri, inclusiv președintele și vicepreședintele Curții și asistată de un aparat. Conducerea se exercită de președintele CCRM. În cazul absenței președintelui, atribuțiile acestuia sunt exercitate de vicepreședintele CCRM. Președintele CCRM se numește de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea Președintelui Parlamentului, în bază de concurs public, cu votul majorității deputaților aleși. Vicepreședintele CCRM se desemnează de către Parlament, la propunerea președintelui Curții, din rândul membrilor acesteia.

Membrii CCRM, cu excepția președintelui, se numesc de Parlament pe un termen de 5 ani, la propunerea președintelui Curții, în bază de concurs public, cu votul majorității deputaților aleși. Membrul Curții de Conturi/persoana care a deținut anterior funcția de membru al CCRM poate fi numit/numită o singură dată pentru un nou mandat de 5 ani, în bază de concurs public.

Aparatul CCRM își desfășoară activitatea prin personalul cu atribuții de audit public, personalul de specialitate și personalul tehnic. (Organigrama-anexa 1)

Personalul cu atribuții de audit public și personalul de specialitate cad sub incidența Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Personalul cu atribuții de audit public este constituit din auditori publici și stagiați în audit public extern. Personalul de specialitate acordă asistență personalului cu atribuții de audit public în exercitarea competențelor Curții de Conturi.

Experiența mondială arată că peste tot în lume regimurile democratice au căutat să se doteze cu instituții independente de control și audit financiar, astfel încât existența unor asemenea instituții, indiferent de forma lor concretă, să devină o caracteristică firească și ineluctabilă a democrației moderne.

„Inventivitatea” celor ce doresc să evite sau să comande controlul obligă mereu la reînnoirea eforturilor de adaptare și perfecționare a mecanismelor de control.

Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice. Astfel, activitatea de control prevăzută de Legea Supremă ca fiind sarcina CCRM îmbracă forma auditului public extern.

Potrivit Legii, Curtea întocmește și aprobă un program anual de activitate pe baza căruia realizează următoarele misiunile de audit:<sup>1</sup>

a) audit financiar - se verifică și evaluează situațiile financiare, sistemele financiare și operațiunile entității audiate; se examinează situațiile financiare anuale și conturile/rapoartele entității audiate în scopul evaluării dacă acestea sunt întocmite corect și sunt prezentate veridic și fidel; se evaluează respectarea cerințelor de raportare financiară; se evaluează sistemul de control intern managerial și auditul intern ale entității audiate. În

<sup>1</sup> Art. 31 alin.(1)-(4) din Legea 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova.

temeiul obligațiunii sale Curtea de Conturi efectuează anual auditul financiar al: raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat în anul bugetar încheiat; raportului Guvernului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat în anul bugetar încheiat; raportului Guvernului privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul bugetar încheiat; rapoartelor ministerelor privind executarea bugetelor în anul bugetar încheiat;

b) audit al conformității - se stabilește dacă activitatea entităților audiate este conformă cu legislația și cu regulile stabilite de autorități; și

c) audit al performanței - se evaluează economicitatea, eficiența și eficacitatea unui anumit aspect al operațiunilor desfășurate de o entitate sau de o parte a acesteia ori în cadrul unui program sau al unei activități.

Pe parcursul anului programul anual de activitate poate fi ajustat în funcție de anumiți factori: situații de urgență, solicitări specifice ale legislativului, sesizări ale mass-media sau de la cetățeni.

La efectuarea tuturor tipurilor de audit, Curtea evaluează indicatorii de fraudă și corupție. Fapt care impune auditorului o atitudine de scepticism profesional, fiind atent la indicii de fraudă sau corupție.

La nivel cu alte obligațiuni, CCRM raportează anual Parlamentului despre rezultatele activităților de audit și despre modul în care utilizează propriile resurse.

Raportul anual asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și a patrimoniului public prezintă o analiză și generalizare a concluziilor și observațiilor asupra modului de formare, de administrare și de întrebuițare a resurselor financiare și a patrimoniului public, în conformitate cu Programul activității de audit aferente ciclului anual de audit. Scopul Raportului este de a prezenta Parlamentului și tuturor celor cointeresați, inclusiv entităților audiate și societății principalele probleme sistemice, constatări și concluzii, formulate în contextul activității de audit realizate. Pentru asigurarea că procesul de audit public extern produce rezultate și contribuie la îmbunătățirea gestionării fondurilor publice, Curtea de Conturi examinează continuu modul în care se asigură că activitatea de audit adaugă valoare și are impact, înaintând în permanență idei, propuneri și sugestii în vederea gestionării corecte și eficiente a banilor publici.

Raportul anual de activitate cuprinde informații privind misiunea, organizarea, activitatea și performanțele obținute în dezvoltarea capacităților instituționale, asigurarea transparenței, managementului financiar și a resurselor umane, privind alte activități ce țin de mandatul Curții de Conturi, inclusiv rapoartele financiare anuale. Raportul se prezintă legislativului și Guvernului, este publicat în Monitorul Oficial al republicii Moldova și plasat pe pagina web oficială a Curții.<sup>2</sup>

Acțiunile de audit ale CCRM prioritar sunt orientate asupra misiunilor obligatorii de audit financiar. Acest tip de audit se finalizează cu emiterea uneia dintre următoarele opinii asupra situațiilor financiare: opinie fără rezerve, opinie cu rezerve, opinie contrară, imposibilitate de exprimare a opiniei privind fiabilitatea și credibilitatea informațiilor financiare. În condițiile legii organice, emiterea opiniei contrare sau imposibilitatea exprimării opiniei din motive imputabile conducătorului entității publice audiate constituie un dezavantaj la ocuparea unor asemenea funcții pe viitor de către acesta.

Alte tipuri de audit, realizate de CCRM, sunt cele de conformitate și de performanță. Auditul de conformitate este axat pe respectarea reglementărilor legale, iar audi-

<sup>2</sup> <https://monitorul.fisc.md/editorial/continuitatea-activitatii-curtii-de-conturi.html>

tul performanței, de regulă, examinează modul în care măsurile guvernamentale, sistemele, programele sau activitățile sunt implementate în conformitate cu principiile economicității, eficienței și eficacității, în scopul de a aduce îmbunătățiri. Informațiile privind rezultatul misiunilor de audit raportate, a opiniilor emise cât și a domeniilor audiate de către CCRM pe perioada 2017-2020 este generalizată în baza Tabelelor 1-3 care urmează:

**Tabelul 1. Dinamica misiunilor de audit incluse în Rapoartele anuale 2017-2020.**

	Audit financiar	Audit de conformitate	Audit de performanță	Misiuni follow-up	Total
2020	30	38	5	2	75
2019	20	17	8	4	49
2018	47	4	4	7	62
2017	39	3	11	-	53
total	136	62	28	13	239

Sursă: Elaborat de autor în baza informațiilor raportate de către CCRM (<https://www.ccrm.md/ro>).

**Tabelul 2. Opinii/concluzii incluse în Rapoartele anuale 2017-2020.**

	Audit financiar				Concluzie generală	Total rapoarte de audit
	Opinie fără rezerve	Opinie cu rezerve	Opinie contrară	Imposibilitatea exprimării		
2020	7	13	10	-	45	75
2019	4	14	2	-	29	49
2018	10	14	22	1	15	62
2017	6	22	8	2	15	53
total	27	63	42	3	104	239

Sursă: Elaborat de autor în baza informațiilor raportate de către CCRM (<https://www.ccrm.md/ro>).

**Tabelul 3. Domenii audiate cu atenție sporită în perioada 2017-2020.**

formarea și utilizarea resurselor bugetului public național	<input checked="" type="checkbox"/>
privatizarea bunurilor	<input checked="" type="checkbox"/>
achizițiile publice	<input checked="" type="checkbox"/>
gestionarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public	<input checked="" type="checkbox"/>
transferurile din bugetul de stat către bugetele locale	<input checked="" type="checkbox"/>
tehnologiile informaționale	<input checked="" type="checkbox"/>
sistemele de management financiar și gradul de funcționalitate și racordare a acestora la principiile de performanță	<input checked="" type="checkbox"/>

Sursă: Elaborat de autor în baza informațiilor raportate de către CCRM (<https://www.ccrm.md/ro>).

Informațiile demonstrează că tendința rezultatelor este una de creștere, iar reforma executivului din 2021, urmare a căreia cele 9 ministere au fost reorganizate în 13, indică spre faptul că perioada următoare va fi una plină de provocări, atât pentru entitățile audiate, cât și pentru instituția supremă de audit, mai ales în aspectele schimbării factorilor de decizie și fluctuației cadrelor, ceea ce va impune noi orientări privind guvernanta, politicile și gestiunea financiară.

Aferent impactului activității de audit public extern este de menționat următoarele:

Autoritățile publice sunt responsabile de organizarea sistemului propriu de planificare, executare, evidență contabilă și raportare și, după caz, în cadrul instituțiilor bugetare din subordine; asigurarea repartizării și aprobării limitelor de alocații bugetare anuale și indicatorilor de performanță pentru instituțiile subordonate; monitorizarea performanțelor financiare și nefinanciare ale instituției, precum și de asigurarea gestionării alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile bunei guvernări. De asemenea, autoritățile publice centrale sunt responsabile de întocmirea și prezentarea rapoartelor financiare, iar Curtea de Conturi, conform mandatului său, este obligată să evalueze și să exprime anual opinii asupra rapoartelor financiare consolidate ale acestora. Informațiile privind opiniile exprimate pe parcursul ultimilor 3 ani pe fiecare minister în parte se prezintă în tabelul de mai jos.

**Tabelul 4. Analiza opiniilor de audit exprimate asupra rapoartelor financiare consolidate ale celor 9 ministere aferente anilor de gestiune 2019-2020 (u/m mil.lei).**

	Autoritatea publică centrală	Cheltuielile efective			Opinia auditului	
		2019	2020	în dinamică	2019	2020
1.	Ministerul Economiei și Infrastructurii	2554,9	4604,5	+2049,6	c/rezerve	c/rezerve
2.	Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	2123,8	2358,2	+234,4	c/rezerve	c/rezerve
3.	Ministerul Afacerilor Interne	2700,0	2891,4	+191,4	c/rezerve	c/rezerve
4.	Ministerul Justiției	612,5	696,6	+84,1	c/rezerve	c/rezerve
5.	Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	1986,8	2036,1	+49,3	c/rezerve	c/rezerve
6.	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	408,1	412,4	+4,3	c/rezerve	c/rezerve
7.	Ministerul Finanțelor	1355,6	1224,8	-130,8	f/rezerve	f/rezerve
8.	Ministerul Apărării	986,8	749,1	-237,7	c/rezerve	c/rezerve
9.	Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	3215,1	2701,3	-513,8	contrară	contrară
	total	15943,6	17674,4	+1730,8		x

**Sursă: Elaborat de autor în baza informațiilor raportate de către CCRM (<https://www.ccrm.md/ro>).**



Pentru rapoartele financiare întocmite la 31.12.2020 opiniile de audit modificate au fost determinate de neimplementarea unor recomandări-cheie destinate să înlăture deficiențele care au stat la baza opiniei modificate oferite în anul de gestiune precedent, precum și de mai multe constatări, dintre care cele mai semnificative se referă la:

- neînregistrarea conformă în evidența contabilă a terenurilor cu suprafață totală de 1 372,26 ha, în valoare totală de 1 011,99 mil.lei (2 860,4 mil.lei\*) și clădiri în valoare de 246,56 mil.lei<sup>3</sup> (5 043,6 mil.lei\*);

- evaluarea eronată a bunurilor transmise sub formă de participare în capitalul social al entităților la care ministerele au statut de fondator în valoare de 4 199,97 mil.lei (2 074,5 mil.lei\*);

- neevaluarea și necontabilizarea a 87 de clădiri (1 180 de clădiri\*), auditul fiind limitat în obținerea probelor de audit suficiente pentru a evalua impactul;

- denaturarea cu 207,35 mil.lei (4 230 mil.lei\*) a rezultatelor financiare din anii precedenți, cauzate de reflectarea eronată a unor cheltuieli pentru investiții capitale ca cheltuieli curente;<sup>4</sup>

- înregistrarea eronată a operațiunilor economice în valoare de 73,82 mil.lei;

- clasificarea eronată a unor grupe de cheltuieli în sumă de 141,46 mil.lei;

- supraevaluarea creanțelor în valoare de 11,74 mil.lei, cauzată de nerecepționarea unui proiect tehnic;

- subevaluarea activelor nefinanciare în valoare de 180,01 mil.lei ș. a.<sup>5</sup>

Principalele constatări de audit la capitolele executarea BS, BASS și FAOM țin de:

- nerespectarea calendarului bugetar la elaborarea și aprobarea BS ceea ce creează incertitudine și tensiune atât pentru instituțiile statului, cât și pentru sectorul corporativ;

- incoerența normelor metodologice și a clasificății bugetare referitor la noțiunea distinctă „cheltuieli pentru subsidii” și a conținutului economic al acestora ceea ce a afectat buna administrare a mijloacelor financiare publice pentru 2019 cu 3 894,95 mil.lei;

- lipsa interacțiunii sistemelor informaționale ale CNAS și Î.S. „Poșta Moldovei”, ceea ce a determinat mii de beneficiari să se prezinte repetat la oficiile poștale pentru a recepționa prestațiile, în 2019 fiind acumulate datorii în sumă de peste 111,5 mil. lei aferente prestațiilor sociale din contul mijloacelor BASS;

- funcționalitatea limitată a sistemelor informaționale, în care sunt înregistrate toate cazurile tratate, inclusiv cele contra plată, ceea ce în 2019 nu a permis delimitarea exactă a serviciilor medicale spitalicești achitate din FAOM, în sumă de 1 625,0 mil.lei;

- neraportarea veniturilor și cheltuielilor de către unități de implementare a proiectelor finanțate din surse externe a, precum și a creditelor primite și rambursate, ceea ce a afectat atât executarea bugetului ministerului de ramură, cât și executarea de casă a bugetului de stat ș. a.

---

<sup>3</sup> HCC nr. 24/15.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Justiției încheiate la 31.12.2020; HCC nr. 27/22.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale încheiate la 31.12.2020; HCC nr. 29/25.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului încheiate la 31.12.2020; HCC nr. 32/29.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31.12.2020; HCC nr. 43/27.07.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Educației, Culturii și Cercetării încheiate la 31.12.2020.

<sup>4</sup> HCC nr.16/29.04.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Economiei și Infrastructurii încheiate la 31.12.2020.

<sup>5</sup> Notă: \* - cifre raportate de entitățile auditate pentru anul de gestiune 2019.

Sunt doar unele deficiențele care au impact social major și afectează cele mai sensibile categorii ale populației.

Ca concluzie a celor menționate se cere a fi menționat că auditul public extern prezintă o gamă vastă de particularități, fapt ce necesită o bună pregătire metodologică și de specialitate a auditorului.

Asigurarea unui nivel înalt al calității într-o organizație de audit implică o serie de pași care trebuie făcuți de-a lungul timpului. De fapt, este un proces nesfârșit de îmbunătățire continuă. Prima cerință este să se definească standardul calității, iar apoi să se stabilească procedurile de control al calității care vor asigura că aceste standarde sunt atinse. Aceste proceduri nu trebuie – și nu vor – înăbuși inițiativa și buna judecată a auditorului în condițiile unor circumstanțe particulare. Cu toate acestea, dacă auditorul este de părere că este necesar să se îndepărteze de la tehnicile obișnuite, este obligatoriu ca auditorul să demonstreze necesitatea acestei acțiuni și să arate că abordarea pe care el sau ea a ales-o este capabilă să satisfacă obiectivele auditului.

O recomandare a autorului în acest sens ar fi: asigurarea evoluției managementului calității prin implementarea pe larg a procedurilor de control al calității pentru ca acestea să funcționeze eficace, astfel să fie posibilă identificarea căilor de ameliorare a eficacității și/sau a eficienței acestor proceduri. Cea mai bună tehnică pentru îndeplinirea acestor sarcini este utilizarea tipurilor diferite de revizuri post-audit ale calității. Atingerea excelenței adevărate necesită și mai mult. Este nevoie de construirea unei culturi instituționale în care calitatea ridicată este o valoare fundamentală care se reflectă în conducerea Instituției Supreme de Audit și în relațiile pe care le are aceasta cu alte instituții. Într-un final, se impune:

- Consolidarea rolului Consiliului consultativ ca organ care asigură sinergia cunoștințelor și experienței mediului academic, practicienilor și societății civile atât sub aspectul de îmbunătățire a procedurilor și sporirii calității auditului public extern realizat de CCRM;

- Implicarea membrilor Consiliului consultativ în activități ale CCRM precum: ținerea cursurilor pentru reprezentanții entităților audiate, pentru reprezentanții CC chiar, participarea de rând cu reprezentanții CCRM și elaborarea diferitelor metodologii de efectuare a auditului public, elaborarea de recomandări pentru fiecare misiune de audit reieșind din specificul acesteia, emiterea de recomandări pentru depășirea situațiilor de criză în activitatea CCRM etc.

Este adevărat că auditul public în sine cuprinde și o finalitate - excluderea ulterioară a erorilor depistate și a încălcărilor. Însă, lipsa unui mecanism clar de realizare a acestei finalități constată existența unui grad de ineficiență a activității CCRM.

Această ineficiență derivă din faptul că însăși Curtea este un consumator de finanțe publice. Acestea sunt incluse în bugetul Curții, investindu-se într-un oarecare fel în viitorul finanțelor publice ale statului.

Însă dacă rezultatele activității nu sunt valorificate corespunzător, se ajunge doar la consum de finanțe publice și ineficiență pentru perspectivele financiare de viitor ale statului.

Bineînțeles că atare stare de lucruri nu este benefică statului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea 260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=118293&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118293&lang=ro)

2. Continuitatea activității Curții de Conturi. <https://monitorul.fisc.md/editorial/continuitatea-activitatii-curtii-de-conturi.html>

3. Hotărârea Curții de Conturi nr. 24/15.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Justiției încheiate la 31.12.2020.

4. Hotărârea Curții de Conturi nr. 27/22.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale încheiate la 31.12.2020.

5. Hotărârea Curții de Conturi nr. 29/25.06.2021 cu privire la Raportul auditului rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului încheiate la 31.12.2020.

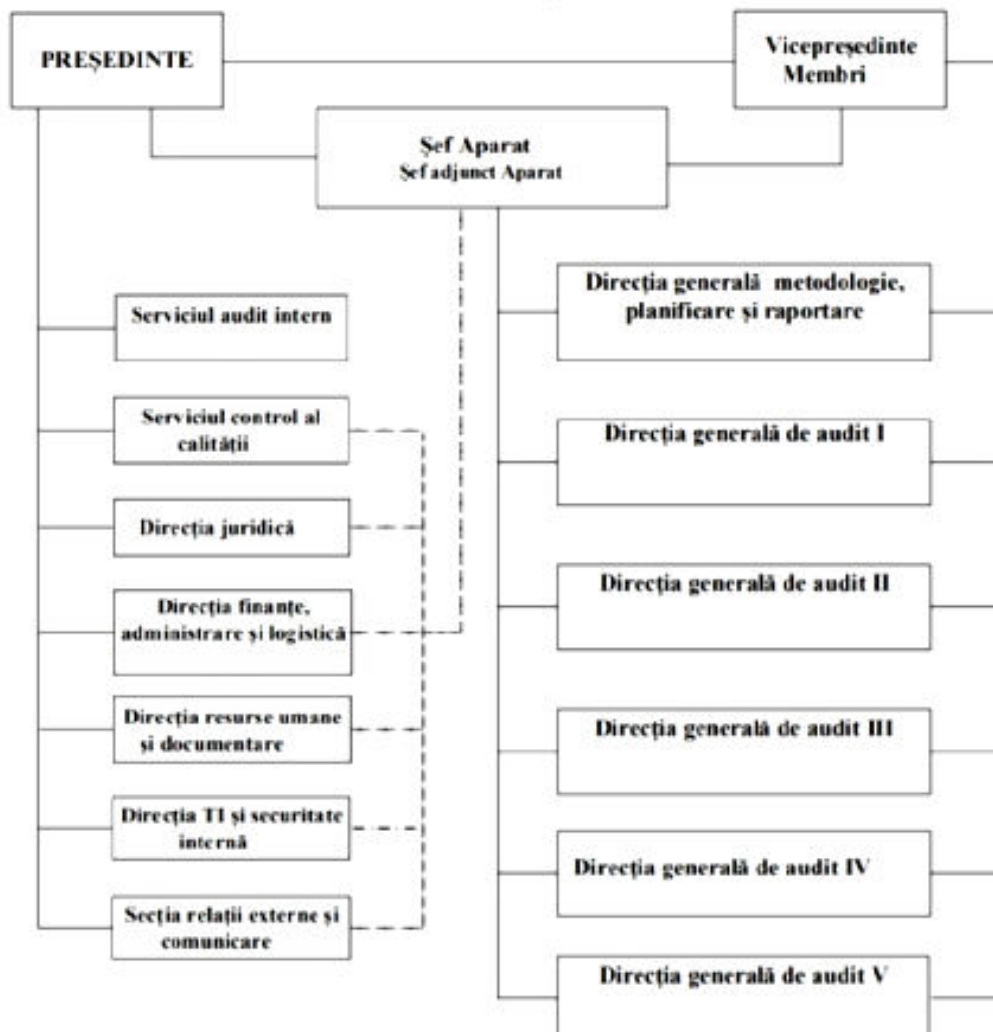
6. Hotărârea Curții de Conturi nr. 32/29.06.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Afacerilor Interne încheiate la 31.12.2020.

7. Hotărârea Curții de Conturi nr. 43/27.07.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Educației, Culturii și Cercetării încheiate la 31.12.2020.

8. Hotărârea Curții de Conturi nr. 16/29.04.2021 cu privire la Raportul auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale Ministerului Economiei și Infrastructurii încheiate la 31.12.2020.

## ANEXA 1

### ORGANIGRAMA CURTHI DE CONTURI



# CONSIDERAȚIUNI TEORETICE PRIVIND SISTEMUL DE ASIGURARE OBLIGATORIE ȘI FACULTATIVĂ DE SĂNĂTATE

*Marin PÎNZARI,  
masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Based on the constitutional regulations on the right to health care, every citizen is guaranteed the minimum health insurance provided by the state, the state bearing part of the costs of health care. In the following article we would like to present some comparative benchmarks of compulsory and optional health insurance.*

**Keywords:** *social security, medical insurance, compulsory medical insurance, optional medical insurance.*

Instituția securității sociale a cetățenilor aparține unui interval istoric specific, întrucât dezvoltarea sa se încadrează în cadrul formațiunilor statele socio-economice.

Dreptul la ocrotirea sănătății a căpătat recunoaștere internațională mai ales după al Doilea Război Mondial. Pentru prima dată, în anul 1946, acest drept fundamental este consfințit în Constituția Organizației Mondiale a Sănătății, al cărei preambul proclamă: „O stare perfectă de sănătate pe care poate să o atingă un om constituie un drept fundamental al oricărei ființe umane, indiferent de rasă, religie, vederi politice, situație economică sau socială”.

Conceptul de securitate socială include nevoia de asistență materială externă, este asistență acordată de autoritățile țării pentru a egaliza situația socială între diferitele segmente ale populației, care a apărut în societatea umană încă de la momentul formării sale organizate. În orice stat, indiferent de bunăstarea financiară, structurile economice și politice, există categorii de oameni care, din mai multe motive, nu își pot câștiga existența.

Aceste categorii de cetățeni includ:

- copii mici;
- bătrâni;
- persoane cu dizabilități;
- pacienți care și-au pierdut capacitatea de a lucra pentru un anumit timp din motive de sănătate.

Odată cu dezvoltarea societății, legăturile sociale devin mai complexe, motivele care afectează situația materială a oamenilor la fel se multiplică:

- șomajul;
- inflația;
- situații de urgență în lume și în interiorul statelor.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală este parte integrantă a asigurărilor sociale obligatorii. Aceasta are menirea să ofere tuturor cetățenilor țării șanse egale de a primi îngrijiri medicale și farmaceutice acordate pe cheltuiala fondurilor de asigurări medicale obligatorii în cuantumul și în condiții compatibile cu programele de asigurări obligatorii de sănătate.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală este o formă de protecție socială a intereselor populației în caz de pierdere a sănătății din orice cauză și are scopul de a garanta

cetățenilor, în cazul unui eveniment asigurat, că vor primi îngrijiri medicale pe cheltuiala fondurilor acumulate și să finanțeze măsuri preventive.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală este o formă de protecție socială a cetățenilor și este recunoscută drept posibilitate de asistență accesibilă și gratuită în obținerea de servicii medicale și medicamente, asigurată pe cheltuiala asigurării obligatorii de sănătate în cuantumul și în condițiile corespunzătoare programelor de asigurări obligatorii de sănătate. Sistemul de asigurări obligatorii de sănătate se bazează pe principiul „solidarității publice”, când cei bogați susțin financiar pe săraci, iar cei sănătoși - pe cei bolnavi.

Primele de asigurare și plățile pentru mijloacele fixe sunt transferate către toți cetățenii, dar cererea de resurse financiare apare doar atunci când se solicită ajutor medical. Cetățenii cu niveluri diferite de venit și, în consecință, cu niveluri diferite de contribuții au drepturi egale la îngrijiri medicale. Astfel sistemul asigurare obligatorie de asistență medicală se bazează pe o sursă stabilă de finanțare pentru îngrijirea sănătății printr-o contribuție direcționată. Asigurarea medicală obligatorie este universală și se implementează conform regulilor și programelor uniforme ale asigurării medicale obligatorii. Programele includ un volum „garantat” și condiții de acordare a asistenței medicale și medicamentelor cetățenilor.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală este un tip de asigurare socială obligatorie, care este un sistem de măsuri juridice, economice și organizatorice creat de stat menit să asigure, în cazul unui eveniment asigurat, garanții de asigurare gratuită a asistenței medicale.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală fiind unul dintre tipurile de asigurări sociale de stat, asigură un drept constituțional de a primi îngrijiri medicale gratuite, accesibile și de înaltă calitate în cazul unui eveniment asigurat.

Conform alin. (2) art. 36 din Constituția Republicii Moldova fiecărui cetățean îi este garantat minimul asigurării medicale oferit de stat. Statul fiind acela care suportă o parte din cheltuielile de asistență medicală.

Garantarea dreptului la sănătate de către stat presupune obligațiile și eforturile acestuia pentru:<sup>1</sup> scăderea mortalității nou-născuților; a mortalității infantile și dezvoltarea sănătoasă a copilului; îmbunătățirea tuturor aspectelor igienei mediului înconjurător și ale igienei industriale; profilaxia și tratamentul maladiilor epidemice, endemice, profesionale și de alt fel, precum și lupta împotriva acestor maladii prin crearea condițiilor ce ar asigura servicii medicale și un ajutor medical în caz de boală; organizarea prin lege a asistenței medicale și a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare; controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale și alte măsuri menite să protejeze sănătatea persoanei.

Asigurarea obligatorie de sănătate în țară este universală pentru populația țării. Se realizează pe cheltuiala a două surse financiare principale. Prima sursă sunt alocațiile de la bugetul de stat. Acestea sunt destinate în principal asigurării șomerilor și altor categorii de cetățeni determinate de lege. A doua cea mai importantă sursă financiară a acestui tip de asigurări sunt plățile de asigurări de către angajatori (de toate formele de proprietate) pentru angajații lor, precum și plățile efectuate de cetățenii care își asigură în mod independent un loc de muncă.

Mai există și asigurarea medicală facultativă care se realizează pe baza programelor de asigurări medicale voluntare și oferă cetățenilor servicii medicale și alte servicii suplimentare față de cele stabilite prin programele asigurării obligatorii de asistență medicală.

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova: comentariu, 2012, pag. 156.



Practica de preplătire a asistenței medico-sanitare își are rădăcinile încă în timpurile antice, când medicii municipali, angajați de autoritățile locale acordau asistență medico-sanitară săracilor și sclavilor. În Evul Mediu autoritățile bisericești acordau săracilor o asistență medicală gratuită. În perioada medievală și a Renașterii asociațiile comerciale furnizau servicii medicale preplătite membrilor lor. Aceste asociații ulterior s-au transformat în societăți prietenoase (societăți benevole), programe de beneficii reciproce, care ofereau beneficii medicale, pensii și servicii funerare membrilor lor. În secolul XX aceste organizații au evoluat în uniuni, care sponsorizau companiile private de asigurare medicală.<sup>2</sup>

Primul program social de asigurare medicală a lucrătorilor a fost introdus de către Cancelarul Germaniei, Otto von Bismarck. Acest program adoptat era bazat pe principiul asigurării sociale, care presupunea efectuarea plăților regulate la locul de muncă, fiind implicat atât angajatul, cât și patronul, aceste mijloace fiind utilizate pentru acoperirea costurilor medicale, oferirea beneficiilor în caz de concediere și a pensiilor pentru lucrători.<sup>3</sup>

Până la începutul I-lui Război Mondial în multe țări ale Europei Centrale și de Est au fost implementate programe similare. În perioada interbelică în mai multe țări ale lumii industrializate au fost inițiate programe naționale de asigurare medicală. În Europa în majoritatea țărilor au fost implementate programe bazate pe conceptul bismarckian de asigurare medicală cu finanțarea sistemului de securitate socială de către patroni și angajați, asistența medicală fiind acordată în baza principiului plată pentru serviciu sau finanțată de către fundațiile de asigurări medicale. Modelul bismarckian este și astăzi pe larg utilizat în Europa și Israel. Acest model a influențat și reformele post-sovietice din țările Europei de Est.

Asigurarea de sănătate este un ansamblu de tipuri de asigurări care prevăd obligațiile asigurătorului de a efectua plăți de asigurare (plăți de asigurare) în valoare de despăgubire parțială sau integrală pentru cheltuielile suplimentare ale asiguratului cauzate de apelul asiguratului la instituțiile medicale pentru servicii medicale incluse în programul de asigurări de sănătate.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală este asociată cu compensarea costurilor cetățenilor datorate primirii asistenței medicale, precum și cu alte costuri asociate cu daunele aduse sănătății. Aceasta determină particularitatea obiectelor asigurării, care sunt costurile de tratare a asiguratului, legate de vizita la medici-specialiști și luarea necesarului proceduri și alte tratamente în regim ambulatoriu; achiziționarea de medicamente; ședere într-o unitate medicală internată; efectuarea măsurilor preventive etc.

Drept urmare putem deduce că scopul principal al asigurarea obligatorie de asistență medicală este colectarea și valorificarea primelor de asigurare și acordarea de îngrijiri medicale pe cheltuiala fondurilor colectate tuturor categoriilor de cetățeni în condițiile legal stabilite și în sume garantate. Prin urmare, sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală trebuie privit din două puncte de vedere. Pe de o parte, este parte integrantă a sistemului de protecție socială de stat împreună cu pensiile, asigurările sociale și asigurările pentru șomaj. Pe de altă parte, asigurarea obligatorie de asistență medicală este un mecanism financiar pentru furnizarea de fonduri suplimentare la alocările bugetare pentru finanțarea asistenței medicale și plata serviciilor medicale.

În statele cu o economie evoluată, asigurarea de sănătate se realizează, de regulă, în mod obligatoriu și voluntar. Pentru asigurarea obligatorie, angajatorii deduc din veniturile lor primele de asigurare, pe cheltuiala cărora se constituie un fond de asigurări de stat. Din fondurile acestui fond, se rambursează un anumit minim - nivelul necesar al costu-

<sup>2</sup> Avian, R., Abel-Smith, B., Tombari, G. 1990. Health Insurance in the Developing Countries – The Social Security Approach. Geneva: International Labor Organization.

<sup>3</sup> Iglehart, J. K. 1991. Germany's health care system. The New England Journal of Medicine, 324:1750-1756.

rilor pentru tratarea lucrătorilor asigurați și a angajaților cu handicap din cauza pierderii sănătății din cauza bolii sau dintr-un alt motiv. O asigurare voluntară de sănătate, plătită de lucrătorii înșiși, este asigurată pentru a compensa un nivel mai ridicat de îngrijire medicală.

Condițiile asigurării medicale obligatorii și voluntare prevăd o listă a serviciilor medicale relevante oferite cetățenilor asigurați, astfel încât obiectul asigurării medicale în țările dezvoltate nu este plata unei prestații bănești standardizate, precum a noastră, ci un anumit standard de rambursare a tratamentului.

Asigurarea este concepută pentru a satisface o nevoie umană urgentă și fundamentală - nevoia de securitate. Rolul crescând al asigurărilor în economia modernă, pe de o parte, și diferențierea tot mai mare a normelor juridice de reglementare a vieții societății și a activității economice a oamenilor, pe de altă parte, au determinat formarea dreptului asigurărilor ca parte specifică a sistemului juridic al statului și o ramură complexă de legislație.

Programul limitat de asigurări obligatorii de sănătate de bază, lipsa de motivație în rândul lucrătorilor medicali, inaccesibilitatea unităților clinice și de laborator moderne în contextul deteriorării finanțării asistenței medicale au dus în unele cazuri la agravarea problemelor asociate obținerii asistenței medicale calificate.

Drept consecință, crește necesitatea perfecționării formelor de protecție a cetățenilor și a bunăstării acestora prin prisma asigurărilor de bunuri și de persoane, care includ asigurarea medicală. Scopul primordial al asigurărilor de sănătate poate fi formulat în felul următor: "... a garanta cetățenilor, la momentul înregistrării cazului asigurat, obținerea unei îngrijiri medicale din contul resurselor acumulate precum și finanțarea măsurilor de prevenire".<sup>4</sup>

Reforme sistemelor de sănătate din diferite țări prin implementarea asigurărilor de sănătate au redus cheltuielile personale ale cetățenilor pentru beneficierea de asistență medicală, au mărit accesibilitatea persoanelor la servicii medicale de calitate. Majoritatea țărilor sunt în căutarea căilor de furnizare a asistenței medicale universale și echitabile, de control al costurilor și îmbunătățire a eficienței.

La momentul de față putem cu certitudine menționa că nu există un „standard de aur” de asigurare al accesului universal la asistența medicală, care să fie convenabil pentru toate țările. Fiecare țară dezvoltă și modifică programele de sănătate națională în conformitate cu propriile necesități culturale și resursele disponibile. Totodată există anumite principii de organizare a asistenței medicale, bune practici ce trebuie preluate și implementate de la o țară la alta.

## BIBLIOGRAFIE

1. Avian, R., Abel-Smith, B., Tombari, G. 1990. Health Insurance in the Developing Countries – The Social Security Approach. Geneva: International Labor Organization.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro)
3. Constituția Republicii Moldova: comentariu, 2012, pag. 156. [https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie\\_utilita/Comentariu\\_Constitutie.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf)
4. Iglehart, J. K. 1991. Germany's health care system. The New England Journal of Medicine, 324:1750-1756.
5. IDRICEAN, Veronica. Aspecte economice și manageriale ale Asigurărilor Facultative de sănătate în Republica Moldova: tz. dr. în medicină. Chișinău, 2006.

---

<sup>4</sup> IDRICEAN, Veronica. Aspecte economice și manageriale ale Asigurărilor Facultative de sănătate în Republica Moldova : tz. dr. în medicină. Chișinău, 2006.

# SUMAR

## *Mesaje de salut*

<b>GROZAVU Nistor</b> .....	5
<b>VARZARI Ana</b> .....	6

## SESIUNEA PLENARĂ

### **MAIEV Andrii**

Internationalization of higher education in the context of language training enhancing: Ukrainian experience .....	7
--	---

### **GOZAVU Nistor**

Planificarea urbană și teritorială în Republica Moldova .....	12
---	----

### **DONE Cătălin-Gabriel**

Reforming the intelligence public management: a brief proposal for reorganising the intelligence national community's management in the Republic of Moldova .....	17
---	----

### **CUȘCĂ Vasile**

Incluziunea persoanelor cu dizabilități – un imperativ al politicilor sociale .....	21
---	----

## ATELIERUL nr. I

## INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### *Sesiunea 1. PROBLEME ACTUALE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE*

### **ТИТАРЕНКО Любовь, ГУЦУЛ Артем**

Развитие публичного управления в условиях отечественной модернизации .....	26
--	----

### **CICARIOV Nicolae**

Unele accepțiuni privind procesul de europenizare a administrației publice din Republica Moldova .....	30
--	----

### **ЦЫБУЛЬСКАЯ Татьяна**

Социальные аспекты в публичном администрировании: теория и практика .....	35
---	----

### **ГАЕТКУЛОВ Эмиль**

Политический протест как фактор влияния на публичное управление в условиях цифровизации .....	39
---	----

### **MOCANU Niculina**

Informarea cetățenilor – componentă fundamentală a democrației participative .....	42
--	----

**BIELOSHAPKA Tetiana**

Mechanisms of public administration in the field  
of environmental safety of Ukraine .....46

**MUNTEAN Silvia**

Aportul cetățenilor la sporirea transparenței autorităților administrației publice  
în procesul decizional: analiza cadrului normativ .....50

**OMELCHENKO Vladyslav**

Theoretical principles of formation of public control in the system of public  
administration as a basis for further transformation of civil society in Ukraine .....57

**GUȚU Andrei**

Importanța debirocratizării și digitalizării administrației publice .....62

**KHOLOD Mariia**

Inclusive education in Europe: formation and realisation of public policy .....65

**MĂRGĂRIT Otilia- Luminița**

Managementul calității în educație .....69

**КЛИМЕНКО Александр**

Публичное управление и администрирование сферы  
судебно-медицинских экспертиз в Украине .....74

**ЛУКЪЯНОВА Ирина**

Публичная дипломатия как инструмент  
стратегических коммуникаций страны .....77

**SILISTRARI Alfred**

Gestionarea politicilor de achiziții publice în interpretarea autorilor  
din Republica Moldova .....81

**SOROKIVSKA Oleksandra**

Management of veterinary enterprises in Ukraine: current challenges .....86

**SÎRBU Cristina**

Organizarea și gestionarea serviciilor publice veterinare  
în Republica Moldova .....89

*Sesiunea 2. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL  
REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE*

**KERNOVA Maria**

Information development as the latest stage in the formation  
of human resource in the world .....94

**AROȘOAIE Mihaela-Otilia**

Principii de activitate a prefectului în România .....97

**DURBALĂ Victor**

Asigurarea principiului stabilității în funcția publică – premiză  
a calității administrației publice .....102

**ZAMȘA Alexandra**

Profesionalizarea funcției publice .....106

**GUREU Valeriu**

Planificarea carierei profesionale a funcționarului public debutant  
în condițiile reformei administrației publice .....111

**MUNTEAN Aliona**

Practici internaționale de flexibilizare a modului și timpului  
de muncă în administrația publică .....117

**TOMUZ Vasile**

Importanța leadership-ului strategic în cadrul organizațiilor .....123

**PATRAMAN Svetlana**

Aspecte practice ale activității oficiilor consulare moldovenești  
în condițiile crizei pandemice Covid-19 .....128

**ATELIERUL nr. II**  
**PROBLEME ACTUALE ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE**  
**A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE**

**КУСПЛЯК Галина, КУСПЛЯК Игорь**

Концепция устойчивого развития через призму доверия  
между органами власти и обществом .....132

**MEDLOVSKA Nataliia**

Analysis of the problems of regional development using the theory of change .....137

**ANDROS Dorin**

Aspecte practice ale politicii de dezvoltare regională în țările Uniunii Europene .....141

**BOBOCICĂ Mihai-Ciprian**

Importanța serviciilor de evidență a persoanelor  
în viața comunităților locale .....146

**GABOR Renata**

Aspecte practice ale bunei guvernări la nivel local .....151

**BURDYHA Diana**

Energy efficiency in the system of housing and  
communal economy at the level of territorial communities .....156

**ȘTEFĂNIȚĂ Anastasia**

Conținuturi prospective ale autonomiei locale în Republica Moldova .....160



**NOTEVSKYI Yevhenii**

Public participation as a driver of territorial community development .....165

**КЮРКЧУ Виталий, ДИМИТРИОГЛО Сергей**Проблемы и перспективы решения экологических проблем  
и благоустройства населенного пункта Республики Молдова  
(на примере с.Баурчи, АТО Гагаузия) .....169**IURCO Olga**

Valorificarea potențialului diasporei moldovenești .....175

**ЕВСТЮНИНА Юлия**Применение теории поколений в процессе коммуникации  
в системе местного самоуправления .....182**MELINTE Ionuț**

Implementarea bunelor practici de dezvoltare în jud. Botoșani .....186

**СВИЧИНСКИЙ Виталий**Качество деятельности местных органов публичной власти:  
сущность исоставляющие .....192**ЖУК Петр**Рентабельность сельхозпредприятий как  
основаразвития сельских территорий .....197**AMBROCI Victor**Rolul autorităților publice locale în atragerea  
și gestionarea investițiilor publice .....200**ATELIERUL nr. III****DIMENSIUNI SOCIALE, ECONOMICE ȘI DE DREPT  
ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ****Sesiunea 1. ASPECTE ORGANIZAȚIONALE, ECONOMICE  
ȘI SOCIALE ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC****DRUZHYNIN Serhii**A new paradigm of forms of private investment  
in culture: Partner aspect .....207**АНТОНЮК Александр, МАРУЩАК Владимир**

Сущность акционерной формы хозяйствования .....212

**BĂDĂRĂU Elena, GUREU Oana**

Gestionarea serviciilor bancare prin prisma creditării .....220

**AZMAGANBETOVA B. R., YESSIRKEPOVA A.M.**Development of transport of the Republic of Kazakhstan  
during the years of Independence .....225

**ХАРЧЕНКО Алина**

Подходы и методы государственного таможенного аудита  
в контексте международного опыта .....230

**BOGHIAN Vasile**

Dimensiuni juridice și manageriale ale funcției publice .....235

**АЙТБАЕВА Айгуль, ИСМАИЛОВА Рымкуль**

Оценка системы межбюджетных отношений в республике Казахстан .....241

**COȚOFAN Denis**

Politicile guvernamentale ale Republicii Moldova privind asistența socială .....247

**DUMYNSKA Svitlana**

The practice of financing library development projects.  
Foreign experience for Ukraine .....253

**GRECU Ala**

Aspecte legale cu privire la organizarea serviciilor medicale  
în Republica Moldova .....258

**МАКАРОВА Елена**

Внедрение системы совместного транзита как инструмент  
государственного регулирования таможенных рисков .....263

**BÎZU Călin-Lucian**

Digitalizarea serviciilor medicale – o provocare pentru  
sistemul de sănătate modern .....268

**ИШКОВ Павел**

Доверие к банкам: межстрановой анализ .....274

*Sesiunea 2. REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE JURIDICE  
ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ*

**GURIN Eduard**

Monitorizarea procesului de respectare a disciplinei de muncă în cadrul unității .....282

**ТРОФИМЕНКО Анастасия**

Принцип равенства в формировании и реализации  
государственной политики Украины .....286

**ЧОКЛЯ Александр**

Особенности правового регулирования сферы  
физической культуры и спорта в условиях пандемии Covid-19.....291

**ДЕМУРА Юлия**

Особенности государственного регулирования медико-социальной  
реабилитации ветеранов АТО и военнослужащих ООС в Украине .....296

**FOTESCU Vasile**

Reglementarea raporturilor de drept administrativ dintre  
administrația publică centrală și administrația publică locală  
în legislația internațională .....301

**PREȚIVATÎI Ghenadie**

Funcționarea persoanei juridice de drept public .....309

**СУХОВ Вадим**

Компетенция координатора территориального бюро национального  
совета по юридической помощи, гарантируемой государством  
и обеспечение недопустимости вмешательства в его деятельность .....314

**SECHER Daniel**

Rolul statului în constituționalizarea dreptului la libertatea creației .....319

**DOGOTARI Mihail**

Analiza cadrului legislativ ce reglementează promovarea și  
menținerea valorilor culturale în Republica Moldova .....322

**LESNIC Cristina**

Rolul, formele și dinamica cooperării polițienești internaționale .....326

**ЖЕКОВ Николай**

Ответственность за нарушения права на доступ к информации .....331

**SÎRBU Serghei**

Dreptul la inițiativă legislativă al președintelui Republicii Moldova .....336

**PASCARU Nicolae**

Autoritățile de licențiere din Republica Moldova și  
rolul acestora în formarea/mentținerea echilibrului  
dintre interesul public și privat .....341

**SOROCEANU Igor**

Unele elemente de drept penal comparat privind infracțiunea  
dezordinilor în masă – studiu cazuistic .....345

**PAPANAGA Cristina**

Noțiuni generale privind unitatea de infracțiune în legislația  
Republicii Moldova și a altor state .....353

**PASCAL Mihaela**

Particularitățile aplicării taxei pentru mărfurile care  
în procesul utilizării cauzează poluarea mediului .....358

**CEBOTARI Oleg**

Consecințele retragerii forțelor militare occidentale  
din Afghanistan asupra securității internaționale .....362

**Lidia TONU**

Activitatea curții de conturi a Republicii Moldova - aspecte teoretice și practice .....368

**Marin PÎNZARI**

Considerațiuni teoretice privind sistemul de asigurare obligatorie  
și facultativă de sănătate .....376





**Direcția editorială AAP**

**VLADÎCA Sergiu** - șef Direcție

**AXENTI Ion** - specialist principal

**BARDUC Ana** - specialist principal

**PASTUH Marina** - inginer programator

Tipar executat la Print-Caro SRL

**Tiraj: 50** exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.