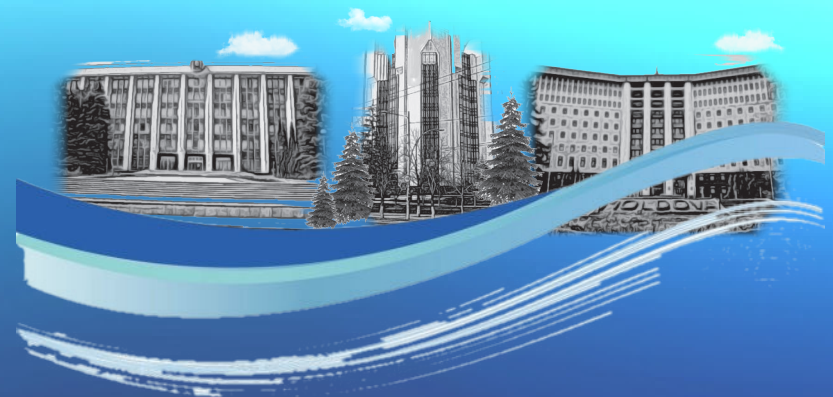




Guvernul Republicii Moldova
Academia de Administrare Publică

CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,
ediția a VII-a, 26 februarie 2021*



Chișinău, 2021

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR
CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,
ediția a VII-a, 26 februarie 2021*

Chișinău, 2021

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

«Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice», conferință științifică internațională (7 ; 2021 ; Chișinău). Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, ediția a 7-a, 26 februarie 2021 / comitetul organizatoric: Balan Oleg [et al.] ; colegiul redacțional: Zelenschi Angela [et al.]. – Chișinău : S. n., 2021 (Tipogr. «Print-Caro»). – 344 p. : fig., tab.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 60 ex.

ISBN 978-9975-3492-3-9.

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
DULSCHI Silvia	șef Direcție știință și cercetare, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar
ZELENSCHI Angela	doctor, conferențiar universitar, șef Catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică
MAIEV Andrii	doctor, conferențiar universitar, Institutul Regional de Administrație Publică din Odessa, Academia Națională de Administrație Publică de pe lângă președintele Ucrainei
GÎRLA Lilia	doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova
TINCU Violeta	doctor, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică
IAȚCO Mariana	doctor, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova
GUMENE Ion	doctorand, Academia de Administrare Publică
DONE Cătălin-Gabriel	doctorand, Universitatea din Napoli „Federico II”, Italia
GUREU Oxana	metodistă, Catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

COLEGIUL REDACȚIONAL

ZELENSCHI Angela	doctor, conferențiar universitar, șef Catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică
SÎMBOTEANU Aurel	doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
LESYK Elena	doctor, conferențiar universitar, Institutul Regional de Administrație Publică din Odessa, Academia Națională de Administrație Publică de pe lângă președintele Ucrainei
GÎRLA Lilia	doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova
TOFAN Tatiana	doctor, conferențiar universitar, șef Catedra Economie și management public, Academia de Administrare Publică
TINCU Violeta	doctor, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică
IAȚCO Mariana	doctor, lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova
ȘTEFANIȚA Anastasia	doctorandă, Academia de Administrare Publică
ONUFREICIUC Raluca	doctorandă, Universitatea din București în cotutelă cu Universitatea „A. Coruna” (Spania), asistent universitar, Universitatea „Stefan cel Mare”, Suceava, România
KOVTUN Yuliya	doctorandă, Institutul Regional de Administrație Publică din Odessa, Academia Națională de Administrație Publică de pe lângă Președintele Ucrainei



SESIUNEA PLENARĂ

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ – O POSIBILITATE DE A OBTINE CUNOȘTINȚE NOI DIRECȚIONATE SPRE DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Stimați participanți la conferința științifică internațională online!

În contextul actual, am ales să organizăm cea de-a VII ediție a conferinței științifice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice” în format online, exprimându-ne solidaritatea față de cei care luptă în prima linie cu infecția COVID-19, și asigurându-ne că realizarea acestei activități științifice va avea loc în condiții de maximă siguranță.

Deși trecem prin această perioadă deloc ușoară, ne bucură faptul că a crescut numărul tinerilor cercetători ai fenomenului administrativ, care și-au manifestat interesul pentru schimbul de experiență de cercetare științifică și au valorificat oportunitatea de a pune în discuție subiectele cercetate în cadrul acestui for științific internațional organizat de Academia de Administrare Publică al șaptelea an consecutiv.

Lansarea discuțiilor academice în spațiul online oferă posibilitatea comunicării directe și deschise a participanților la conferință din cadrul Academiei de Administrare Publică și din alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova – Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, și a celor din instituțiile de învățământ superior similare din România, Ucraina și alte state. Fără îndoială, apărarea ideilor prin convingere, bazată pe argumente, va aduce o contribuție esențială la îmbunătățirea procesului de cercetare științifică și va fi un stimul pentru noi realizări.

Spectrul comunicărilor puse în discuție este divers, fiind abordate aspecte teoretice și practice privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, reforma administrației publice și modernizarea serviciilor publice, dezvoltarea politicilor publice și perfecționarea procesului de guvernare democratică, managementul funcției publice și managementul instituțional, aspecte de drept contemporan.

Este cât se poate de firesc faptul că, în contextul actual, domeniul administrației publice să fie analizat cu atenție sporită și cu intenția masteranzilor și doctoranzilor de a identifica prin cunoaștere, interes și responsabilitate, aspecte care să sugereze potențiale soluții pentru problemele cu care se confruntă instituțiile publice și cetățenii. Cu certitudine, valorificarea și aplicarea rezultatelor științifice obținute va contribui la optimizarea activității administrației publice.

Prin publicarea lucrărilor și plasarea acestora în Repozitoriul instituțional al Academiei de Administrare Publică, rezultatele cercetării științifice vor fi mai vizibile și mai accesibile pentru toți cei interesați de problematica administrației publice.

Dorim participanților la conferință să găsească în varietatea de teme și comunicări ceea ce este mai interesant și util, un dialog constructiv și o activitate științifică de succes!

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

MESAJ DE SALUT

Sunt onorat să reprezint Programul USAID „Comunitatea Mea” la acest eveniment important, care are o contribuție semnificativă în analiza și dezbateră subiectelor de actualitate pentru actul administrativ, dar, mai cu seamă, în formarea cercetătorilor care să poată oferi cele mai bune evidențe, analize, abordări inovative și soluții pentru a face față provocărilor care stau în fața administrației publice din Republica Moldova.

Programul „Comunitatea Mea” este un program de asistență de cinci ani al Guvernului Statelor Unite, al cărui scop este să ofere suport autorităților publice locale să devină mai eficiente, transparente și responsabile în fața cetățenilor și să fortifice capacitățile administrației locale pentru a răspunde cât mai eficient nevoilor și așteptărilor cetățenilor. În prezent, programul lucrează cu 77 de comunități-partenere care reprezintă un spectru larg de autorități publice locale din toate raioanele Republicii Moldova și sprijină autoritățile administrației publice locale de nivel întâi să se implice într-un dialog activ cu cetățenii localităților, asumându-și reciproc angajamente, pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor și pentru a spori capacitatea de reacție la nevoile tuturor cetățenilor.

În același timp, unul din obiectivele programului este promovarea unor politici publice temeinice, bazate pe evidențe și informate la nivel național, care să asigure sustenabilitatea eforturilor „Comunitatea Mea” la nivel local în baza evidențelor, experiențelor și lecțiilor învățate la nivelul autorităților publice locale, contribuind astfel la accelerarea reformelor de descentralizare. În acest scop, am lansat, în parteneriat cu Academia de Administrare Publică și Academia de Studii Economice din Moldova, programul de susținere a tinerilor cercetători în domeniul guvernării locale.

Programul în cauză are scopul să încurajeze o nouă generație de cercetători, echipându-i cu abilitățile necesare pentru a avea un impact asupra reformelor guvernării locale, prin conectarea evidențelor și vieții reale la nivel local cu politicile publice și procesul de luare a deciziilor la nivel central. Astfel, au fost selectați șapte masteranzi pentru a participa la acest Program. Aceștia vor elabora propuneri de politici publice în baza evidențelor, ca parte a tezelor de masterat, în cinci domenii de reformă a administrației publice locale: 1. Finanțe publice locale; 2. Furnizarea serviciilor administrației locale și gestionarea performanței; 3. Dezvoltarea economică locală; 4. Interacțiunea cetățenească cu autoritățile publice locale; 5. Economii de scară/cooperare inter-municipală. În cadrul Programului „Comunitatea Mea”, masteranzii vor beneficia de tot suportul metodologic și analitic necesar pentru elaborarea cercetărilor în cadrul programelor de masterat, ținând cont de rigorile analizelor de politici publice, dar în mod special vor avea posibilitatea de a interacționa cu reprezentanți ai autorităților publice locale pentru a înțelege mai bine problemele acestora, precum vor avea posibilitatea de a colecta date la nivel local.

Sperăm că în baza experienței acumulate în cadrul acestui program, abordarea propusă de „Comunitatea Mea” să fie instituționalizată în cadrul instituțiilor de învățământ superior pentru a face activitatea de cercetare o verigă importantă și o practică obișnuită în procesul de elaborare a politicilor în administrația publică.

Îmi exprim convingerea că acest for științific este o platformă importantă pentru a genera idei, dezbateri și provocări care vor impulsiona efectuarea cercetărilor științifice de actualitate, oportune și practice pentru administrația publică.

*Directorul Programului USAID „Comunitatea Mea”,
Daniel ȘERBAN*

WELCOME SPEECH

Dear Academy leadership!
Dear honored guests!
Dear Conference participants!

On behalf of Odesa Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, I would like to warmly welcome all of you within the framework of this scientific forum.

The role of science is enormous in today's dynamic world. The modern society is based on new knowledge, scientific research, and advanced technologies. The countries that do not pay due attention to education and science will find themselves in the near future on the sidelines of social and economic progress. At the same time, it is extremely important to involve young people in the research activities, as the youth is the main driving force for the society development.

In this regard, I would like to sincerely thank the Conference organizers for their initiative and creative approach. Your scientific forum has become an authoritative platform for presenting the research of young scientists from the Republic of Moldova and other countries. Pressing reforms are being realized in Ukraine now in order to modernize public administration and build modern civil service based on European standards. Therefore, it is very important for our young researchers to present their vision of current administrative challenges and to communicate with their foreign colleagues.

I am sure that among the variety of reports, all participants will be able to find something interesting and useful for them. I also hope that the plenary session and sections will be followed by fruitful and constructive discussions. On behalf of our Institute and our Director, Professor Mykola Izha, I pass our best greeting to all participants and wish you successful and fruitful work!

*Associate Professor of Ukrainian and Foreign Languages Chair
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration,
Andrii MAIEV*

ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ ÎN ȚĂRILE DIN PARTENERIATUL ESTIC

CZU: 352(4-11)

*Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article aims to present in a comparative manner the elements of local autonomy principle among Eastern Partnership countries. The research includes analyses of the local autonomy from the perspective of competences at the local level, the regulation of local authorities, as well as financial decentralization. Specific attention is also offered to the strategic framework in the countries of the region. The development path of the countries is similar having common history, but at the same time each of these systems have specific features. Most of the countries are working for reforming their administrative system aiming to become a member of the European Union, while others preserve the strong centralised systems.

Keywords: *local autonomy, Eastern Partnership, reform, public administration, decentralization.*

Parteneriatul Estic reprezintă o inițiativă de consolidare și aprofundare a cooperării Uniunii Europene cu statele din dimensiunea estică (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova, Ucraina) a Politicii Europene de Vecinătate în vederea sprijinirii și accelerării apropierei graduale a acestora de Uniunea Europeană. Lansată oficial la 7 mai 2009, în cadrul Summit-ului Parteneriatului Estic de la Praga, inițiativa este guvernată de principiile implicării comune, iar valorile comune precum democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului, precum și principiile economiei de piață, dezvoltării durabile și buneii guvernări stau la baza acesteia [12].

Remarcăm că buna guvernare și democrația sunt principii de bază ale Parteneriatului Estic, care includ în mod firesc și dimensiunea autonomiei locale, ce asigură un proces administrativ eficient și democratic.

Din punct de vedere al competențelor administrației locale, conform principiului autonomiei locale și a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale, principalele responsabilități ale autorităților locale trebuie să fie scrise în constituția țării [1]. Această dispoziție nu împiedică însă atribuirea autorităților locale de competențe și responsabilități în scopuri specifice în conformitate cu legea. Responsabilitățile sunt, în general, exercitate, de preferință, de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean. Din această perspectivă se observă că distribuția competențelor este diversă de la o țară la alta în regiunea Parteneriatului Estic. Dacă în Georgia competențele privind administrarea proprietății municipale sunt dominate de organele centrale ale administrației: Parlament și Guvern, și doar puține competențe procedurale sunt atribuite organelor municipale, atunci în Moldova cadrul legal care reglementează responsabilitățile autorităților locale este destul de impresionant, cuprinde o gamă largă de acte, de la reglementări constituționale, legi și acte normative ale Guvernului și ale altor autorități publice centrale, reglementând o serie de aspecte prin care sunt împuternicite autoritățile locale cu o multitudine de competențe. În același timp în Armenia, totuși, capacitățile autorităților publice locale sunt atât de mici și ne semnificative, încât sunt de fapt incapabile să utilizeze acest drept.

În Ucraina, din 2014, se desfășoară un proces de descentralizare politică care încearcă restructurarea fundamentală a relațiilor centru-periferie. Această reformă a administrației locale implică o descentralizare și delegare a puterii de la nivel național la nivel municipal. Instrumentul cheie al descentralizării de până acum a fost crearea voluntară a „comunităților teritoriale amalgamate” auto-sustenabile. Acest proces este susținut de planificarea dezvoltării la nivel local și regional. După recunoașterea de către guvernul central, comunitățile teritoriale amalgamate primesc drepturi considerabile în ceea ce privește colectarea impozitelor, autoguvernarea și politica publică.

Guvernul central oferă, de asemenea, comunităților teritoriale amalgamate finanțare pentru construirea de noi instituții și implementarea proiectelor de dezvoltare locală. Reforma este însoțită de „descentralizare sectorială” paralelă, mai ales în domeniul sănătății publice și al educației. La începutul anului 2019, descentralizarea Ucrainei a intrat într-o a doua fază, care prevede o reformă administrativ-teritorială la nivelul raioanelor, precum și o redefinire a prerogativelor regionale și subregionale superioare. Dacă descentralizarea va avea succes, Ucraina va oferi un nou exemplu interesant de valoare politică și utilitate administrativă a unui sistem național de guvernare non-federalist, cu două niveluri. Ca atare, experimentul de reformă nu numai că are potențialul de a deveni un model de dezvoltare pentru țările post-sovietice care preferă devoluția locală decât regională, dar ar putea deveni și interes pentru alte țări - inclusiv anumite state membre ale UE - a căror integritate teritorială este pusă în discuție [16, p. 2].

Deci, un pas important al reformei în Ucraina a fost adoptarea Conceptului reformei guvernării locale și organizării teritoriale a autorității din 04.01.2014 [4], precum și a unui pachet de legi complexe referitoare la sporirea competențelor autorităților publice locale și la optimizarea furnizării de servicii administrative. Acest lucru a permis delegarea competențelor de a furniza servicii administrative autorităților locale de la nivelul respectiv: înregistrarea persoanelor la locul de reședință, eliberarea documentelor naționale de identitate, înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a persoanelor fizice, înregistrarea civilă, înregistrarea a drepturilor de proprietate, tratarea problemelor funciare etc. Noul cadru legislativ a consolidat în mod semnificativ motivația pentru consolidarea inter-municipală în țară, a creat condiții și mecanisme adecvate în ceea ce privește cadrul legal pentru înființarea de comunități teritoriale capabile, consolidându-și eforturile cu scopul de a rezolva problemele comune [17].

Pentru Azerbaidjan, conform recomandării 326 elaborată de grupul de monitorizare al Consiliului Europei, se afirmă că în urma unei împărțiri inegale a competențelor între municipalități și organele executive locale, majoritatea serviciilor publice sunt îndeplinite la nivel local de către organele desemnate de guvern, creând astfel practici de guvernare locală inefficiente. Recomandarea subliniază, de asemenea, că deținerea de competențe identice atât de către municipalități, cât și de către organele guvernamentale într-un singur teritoriu duce la paralelismul autorităților în guvernare. Mai mult, împuternicirile acordate instituțiilor locale de auto-guvernare nu sunt complete și de natură unică [15].

În conformitate cu Legea „Cu privire la administrația locală și autoguvernare”, autoritățile publice locale din Belarus fac parte din sistemul general al statului. Deși sunt aleși și au statuat de autorități publice locale, Consiliile Deputaților locali de toate nivelurile sunt de fapt organe reprezentative ale administrației de stat. Drept urmare, sunt atribuite simultan una și aceleași funcții (de exemplu, asistență medicală, educație, cultură, securitate socială, realizare teritorială etc.) organelor administrației locale de diferite niveluri și, în unele cazuri, organelor centrale de stat. Împărțirea competențelor rămâne o problemă relevantă și poate fi rezolvată printr-o reformă complexă a autoguvernării locale și a administrației de stat. [13, p. 40-41].

Republica Belarus este singura țară din Europa care nu a semnat Carta europeană a autoguvernării locale și, de drept, nu este obligată să o aplice. Mai multe recomandări în acest sens au fost formulate și propuse de către structurile europene (Consiliul Europei, Comitetul European al Regiunilor etc.). Modelul „guvernului subnațional” există și funcționează din 1994 fără mari schimbări, iar „verticala” guvernării locale (Comitetele Executive) au devenit și mai puternice.

Prin urmare, din perspectiva competențelor și responsabilităților autorităților publice locale, este necesară o reglementare clară prin lege, cum este cazul Georgiei, dar mai ales este absolut obligatorie o aplicare corespunzătoare a normelor – o complexitate de prevederi nu asigură neapărat și o implementare adecvată, cum este cazul Republicii Moldova. Delimitarea clară a responsabilităților dintre diferite niveluri ale autorităților locale, precum și dintre cele centrale și cele locale, regionale, după caz, asigură respectarea și aplicarea adecvată a autonomiei locale. Experiența Ucrainei demonstrează că un cadru legal privind distribuirea competențelor, bazat pe prevederile Cartei europene a autonomiei locale [1] și acțiuni coerente reformatoare întreprinse paralel, asigură o delimitare adecvată a responsabilităților în practică.

Descentralizarea financiară este una dintre elementele importante ale autonomiei locale, întrucât fără un sistem clar și eficient de alocare a resurselor nu poate fi realizată autonomia locală. Din acest punct de vedere, toate statele din regiune au inițiat procese de descentralizare fiscală, însă din motive variate fie au stopat reforma, fie procesul de reformare decurge foarte lent. În Georgia, o parte din veniturile bugetare sunt alocate către municipalități, și anume aproximativ 15% din totalul finanțelor generate de impozitul pe venit este transferat către bugetele municipale. Cu toate acestea, în continuare, majoritatea absolută a finanțelor municipale este gestionată și dominată de guvernul central: transferuri către municipalități, fondul bugetar pentru proiectele regionale și fondul de dezvoltare municipală sunt în competența exclusivă a Guvernului. În ciuda disponibilității de a transfera municipalităților o parte din veniturile bugetare generate de impozitul pe venit, guvernul central își menține în continuare influența dominantă asupra finanțelor municipale [13, p. 41]. În Belarus, sistemul de gestiune financiară de stat existent rămâne centralizat. În realitate, resursele financiare ale autorităților publice locale, denumite „bugete locale” în legislația din domeniu, sunt estimări ale costurilor aprobate de guvernul central printr-o reglementare strictă a costurilor.

Descentralizarea financiară este unul dintre pilonii cheie ai procesului de descentralizare în Republica Moldova și cel care a înregistrat cele mai multe progrese, în comparație cu alte state din regiune. Procesul de reformă a descentralizării fiscale a început odată cu adoptarea legislației privind finanțele publice și descentralizarea la începutul anilor 2000. Cu toate acestea, organismele guvernamentale locale continuă să sufere de o bază fiscală insuficientă. Veniturile administrației locale ca pondere din PIB sunt scăzute [10]. În perioada 2011-2012, Moldova a dezvoltat o serie de modele și simulări economice, care au avut ca scop creșterea autonomiei financiare și îmbunătățirea sistemului de transferuri. Deși noul sistem de creare a bugetelor locale a contribuit la o autonomie locală semnificativă, transferuri transparente și defalcarea impozitelor generale de stat, nivelul de previzibilitate a veniturilor autorităților locale, atât instabilitatea politică, întârzierile din sistem, cât și criza economică din sistemul bancar, a diminuat semnificativ impactul scontat al implementării noului sistem de finanțe publice [13]. Cadrul legal privind descentralizarea fiscală a Moldovei este reglementat de Legea finanțelor publice locale (2003, modificată ultima dată în 2013 [7]); și Legea privind descentralizarea administrativă (2006, modificată ultima dată în 2012 [9]). În Moldova, există mecanisme de echilibrare fiscală pentru a asigura furnizarea de servicii obligatorii și pe baza unei formule speciale stipulate în Legea finanțelor publice locale [10].

Ucraina a înțeles că guvernarea locală eficientă și dezvoltarea socio-economică a zonelor amalgamate pe care ar trebui să le asigure trebuie să fie însoțite de o bază extinsă de resurse și finanțe. Acesta este motivul pentru care administrația locală a primit mai multe finanțări pentru îmbunătățirea capacității sale economice de la 1 ianuarie 2015, după modificarea Codurilor fiscale și bugetare. Comunitățile amalgamate au dobândit puteri și resurse disponibile orașelor din subordine oblastice, inclusiv 60% din veniturile din impozitul pe venit alocate bugetelor locale pentru exercitarea autorității lor. În plus, veniturile fiscale care rămân în totalitate în bugetul local includ impozitul unic, impozitul pe profit pentru întreprinderile și instituțiile financiare deținute de comunitate și impozitul pe proprietate. Comunitățile amalgamate mențin relații interbugetare directe cu bugetul național (înainte de reformă, relațiile directe erau menținute doar de bugetele de nivel de oblaste și raionale și de bugetele orașelor de subordonare oblastică), primesc respectivele transferuri (granturi, subvenții pentru educație, sănătate, îngrijire și dezvoltarea infrastructurii comunitare etc.) pentru exercitarea puterilor delegate de stat. Modificările legislative permit, de asemenea, guvernelor locale să adopte bugete locale, indiferent de data adoptării Legii bugetului național. Astfel de îmbunătățiri au dat deja rezultate vizibile. Veniturile proprii ale bugetelor locale au adăugat aproximativ 200 miliarde UAH din 2014 până în 2018 (de la 68,6 miliarde UAH la 267 miliarde UAH). Acesta constituie un instrument tangibil de contribuție la rezultate și responsabilitate pentru încrederea comunităților [2].

În contextul acestei analize, trebuie să menționăm despre Politica Europeană de Vecinătate, care este în vigoare din 2004, de unde s-a dezvoltat ulterior inițiativa de Parteneriat Estic, având ca scop susținerea și încurajarea stabilității, securității, prosperității și a dezvoltării economice incluzive în țările cele mai apropiate de frontierele Uniunii Europene. Programul de lucru raționalizat

se concentrează mai mult pe îmbunătățirea legislației cu privire la administrația publică, în conformitate cu cele mai bune practici europene [13, p. 42].

Din această perspectivă, Republica Moldova are un cadru legal și strategic complex. În 2012 Parlamentul a aprobat Strategia Națională de Descentralizare [6]. Scopul a fost ca APL, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice eficiente și echitabile conform necesităților și cerințelor beneficiarilor. Conceptul și obiectivele politicii de descentralizare sunt conforme cu experiența țărilor europene, și cu acordurile bilaterale cu Uniunea Europeană. Au fost elaborate planuri sectoriale privind descentralizarea în diferite domenii. Se constată progrese, dar și întârzierea unor acțiuni concrete privind creșterea capacităților instituționale și suportului financiar la nivel local [14, p. 34]. Strategia și planul de acțiuni, din 2012 care viza inițial perioada de până în 2015 și care conținea acțiuni și termene concrete în domeniul descentralizării financiare a fost implementat într-o măsură foarte mică sau, cum recunosc chiar autoritățile statului, în proporție de până la 50%. Termenul a fost apoi prelungit [8] până în 2018, pentru ca ulterior să fie clar în mare măsură el nu a fost implementat nici în anul 2018 [3, p. 26].

În Belarus, cadrul strategic se bazează pe Programele de dezvoltare socio-economice și Planurile de acțiuni de guvernare la general, fără a fi recunoscută în mod special necesitatea reformării sistemului administrativ al țării ci doar îmbunătățirea sporadică a acestuia.

În Ucraina, pentru a minimiza disparitățile regionale, guvernul central și parlamentul național au modificat cadrul instituțional și financiar pentru utilizarea subvențiilor centrale pentru a sprijini dezvoltarea locală, așa cum se arată și mai sus. „Strategia de stat pentru dezvoltare regională până în 2020” din 2014 [5] urmărește să asigure integritatea teritorială a statului, promovează dezvoltarea economică durabilă, stimulează cooperarea interregională. Una dintre caracteristicile cheie ale strategiei este aceea că aplică standarde și metode de planificare și bugetare în concordanță cu cele utilizate în Uniunea Europeană. Mai exact, strategia își propune să îmbunătățească coordonarea instituțională pe mai multe niveluri în jurul infrastructurii și dezvoltării economice. Acesta impune mecanisme de coordonare orizontală pentru instituțiile de stat implicate în deciziile de investiții publice [16, 15]. De asemenea, mandatează coordonarea verticală între instituțiile centrale și subnaționale implicate în dezvoltarea și sprijinirea proiectelor de dezvoltare regională [11].

Se observă că descentralizarea financiară reprezintă o sarcină complexă pentru sistemele statelor din regiunea Parteneriatului Estic. Pe lângă reformarea cadrului legal este necesară o implementare eficientă. Cadrul strategic, de asemenea, este foarte important. Prioritățile stabilite pe termen mediu și lung, însoțite de acțiuni concrete și resurse dedicate asigură aplicarea standardelor europene și democratice.

În concluzie, statele din regiunea Parteneriatului Estic au multe trăsături comune, începând de la istoria similară și consecințele acesteia, până la dorința și aspirația de aderare la Uniunea Europeană. Însă, în același timp țările respective sunt foarte diverse ca abordare și reformare, Ucraina devenind un model de reformă administrativ-teritorială, iar Belarus rămânând a fi un exemplu de regim centralizat. Fiecare stat este specific, iar toate grupate în cadrul Parteneriatului Estic devin o forță capabilă să promoveze valori comune și să beneficieze de oportunități evidente de aplicare a practicilor europene, democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
2. Decentralization Reform, 2. Financial decentralization – Government Portal, official portal of Ukraine. În: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> accesat la 14.01.21.
3. Furdui V., Osadci A., Rusu V., Raport de monitorizare ”Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova”, Chișinău, 2018, 78 p.
4. Hotărârea Cabinetului de Miniștri al Ucrainei nr. 333-r din 04.01.2014 cu privire la Conceptul reformei guvernării locale și organizării teritoriale a autorității în Ucraina. În: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> accesat la 8.01.21.

5. Hotărârea Cabinetului de Miniștri al Ucrainei nr. 385 din 06.08.2014 privind aprobarea Strategiei de stat pentru dezvoltare regională pentru perioada până în 2020. În: <https://www.kmu.gov.ua/npas/247566248> accesat la 12.01.21.
6. Lege nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
7. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
8. Legea nr. 168 din 15.07.2016 cu privire la modificarea Legii nr. 68 din 5 aprilie 2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 293-305/620 din 09.09.2016.
9. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
10. Moldova – Subsidiarity. European Committee of the Regions. În: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Moldova-Subsidiarity.aspx> accesat la 11.01.21.
11. OECD - Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine, OECD, 2018.
12. Parteneriatul Estic – Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova. În: <https://mfa.gov.md/ro/content/ce-este-parteneriatul-estic> accesat la 11.01.21.
13. Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries. Subgroup on Local Government and Public Administration reform of the Working Group 1 of the CSF EAP, 2015.
14. Raport Național – Republica Moldova, A Treia Conferință a Națiunilor Unite pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană Durabilă (HABITAT III), 2016. 64 p.
15. Report CG(23) 12 final 26 February 2013 Local and regional democracy in Azerbaijan, The Congress of Local and Regional Authorities, 55 p.
16. Romanova V., Umland A., Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges, Research Paper. Ukraine Forum | Chatham House, September 2019, 28 p.
17. State Policy, Legislative Groundwork, and Provisional Results of the First Stage of. În: Decentralisation of Power in Ukraine <https://decentralization.gov.ua/en/about> accesat la 6.01.21.

TRANSPARENȚA ȘI GUVERNAREA DESCHISĂ, VECTORI AI DEZVOLTĂRII LOCALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ EST-EUROPEANĂ

CZU: 342.95:352(4-11)

Raluca ONUFREICIUC,
doctorandă, Universitatea din București
în cotutelă cu Universitatea „A. Coruna” (Spania),
asistent universitar, Universitatea „Stefan cel Mare”, Suceava, România

SUMMARY

Citizens are increasingly demanding transparency and accountability from their governments. New forms or ways of participation emerge as citizens seek ways of active participation in formulating policies that make their lives. Considering that public authorities are still reluctant to share data that should be open to the public, this article aims to explore the role of open data platforms in making sure that the dissemination of data which is deemed open is ensured. As a case study we propose to analyse examples of best practices in ensuring transparency, the use of open data and effective civil participation in Local Eastern European public administrations.

Keywords: *transparency, open government, open data, open data portal, local public administration.*

Introducere. Unul dintre lucrurile care este evident imediat despre renașterea transparenței de la sfârșitul secolului al XX-lea, este că aceasta apare predominant în documentele organizaționale și instituționale internaționale, indicând faptul că locul atenției s-a schimbat oarecum. În timp ce transparența între stat și cetățean este încă importantă, se acordă atenție și transparenței organizațiilor supranaționale, transparenței statelor între ele și transparenței ONG-urilor care operează transnațional. Transparența devine predominantă în discuțiile despre Acordul general privind tarifele și comerțul, crearea Uniunii Europene în urma adoptării Tratatului de la Maastricht și în dezbaterile despre influența ONG-urilor [1, pag. 3].

Un eveniment semnificativ important în renașterea transparenței este crearea „Transparency International”, un ONG a cărui însăși rațiune de a fi este promovarea transparenței ca mijloc de combatere a corupției, atât în instituțiile statului, cât și în corporațiile private [2, pag. 229]. Crearea Transparency International a suscitat interesul pentru termenul de transparență la scară internațională și a contribuit, de asemenea, la definirea transparenței ca instrument de politică pentru lumea academică. De altfel în domeniul guvernării principiul transparenței este cel care reprezintă cel mai bine doctrina guvernării deschise. Aceasta susține accesul cetățenilor la documentele și informațiile de interes public ceea ce poate conduce la o monitorizare sau supraveghere publică mult mai eficientă a aparatului de guvernare [3, pag. 1].

Conceptul de guvernare deschisă (open data, gobierno abierto, gouvernement ouvert etc.) este legat indisolubil de cel de tip guvernare „open source” [4, pag.1] facilitând implicarea directă a cetățenilor interesați în procesele legislative și decizionale. De altfel, acest aspect reiese și din principiile guvernării deschise și anume: transparența guvernării, adică accesul neîngrădit al cetățenilor la toate informațiile deținute de autoritățile publice; participarea publicului la luarea deciziilor, cu accent pe responsabilitatea autorităților de a acționa activ în această colaborare între instituții publice și cetățeni pentru implementarea măsurilor.

Noțiunea de date deschise. Conceptul de open data sau date deschise [5, pag. 1] a fost în primul rând teoretizat și valorificat în știință. Astfel, Centrul Mondial al Datelor - World Data Center (acum Sistemul Global al Datelor - World Data System) a fost creat în 1957 pentru a pune la dispoziție arhive constând în datele observaționale acumulate în cursul Anului Internațional al Geofizicii 1957-1958. Datele deschise sunt definite în Directiva (UE) 2019/1024 a Parlamentului

European și a Consiliului privind datele deschise și reutilizarea informațiilor din sectorul public ca fiind „date în format deschis care pot fi liber utilizate, reutilizate și partajate de oricine în orice scop”. Astfel, prin date deschise înțelegem acele date disponibile în mod liber oricărei persoane care ar urmări să le utilizeze și să le republice, fără restricții în ce privește drepturile de autor, brevete de invenție sau alte mecanisme de control. În acest sens, subliniem faptul că datele deschise prezintă următoarele caracteristici: au capacitatea de a fi prelucrate prin mijloace automate, fiind furnizate într-un format deschis (asupra căruia nicio entitate nu deține control exclusiv), prezentând o licență deschisă [6, pag. 1].

Portalul de date deschise al Uniunii Europene (EU ODP) a fost înființat în anul 2012 prin Decizia 2011/833/UE a Comisiei privind reutilizarea documentelor Comisiei [7, pag. 2]. Rolul acestuia viza oferirea accesului liber la o diversitate de date prin furnizarea acestora de către instituțiile Uniunii Europene și alte organisme în scopul de a putea fi utilizate și reutilizate în interes comercial sau noncomercial.

Cu o misiune clară de a spori gradul de transparență și responsabilitate a instituțiilor și organismelor unionale, seturile de date sunt puse la dispoziție în mod gratuit pentru a încuraja exploatarea potențialului lor economic și a identifica utilizări inovatoare.

Transparență și accesibilitatea datelor în țările est-europene. O cultură a deschiderii și a transparenței la nivelul întregii administrații a unui stat, are un rol esențial în a-i încuraja pe cetățeni să se implice și să participe activ la viața democratică a acestuia. În România, principiul transparenței a fost deseori vitregit, iar participarea publică considerată un „eveniment sezonier”. Deși necesitatea de a avea standarde minimale de transparență a fost consacrată expres în dispozițiile legale, de foarte multe ori aplicarea lor practică nu a generat rezultatele urmărite. Doar un efort constant de implicare din partea tuturor actorilor comunității poate avea un efect de polarizare la nivelul întregii societăți care să stimuleze dorința de participare activă a acesteia și să conducă într-un final la creșterea gradului de transparență în mod real.

Lipsa de date sau informații cu caracter public sau dificultatea de a le accesa dublate de încăpățănarea autorităților sau instituțiilor publice de a le publica sau furniza într-un mod facil și transparent. În contextul declarării stării de urgență de la începutul anului 2020, nevoia de a avea date și informații accesibile la un click distanță s-a acutizat fiind din ce în ce mai clar că sunt necesare o serie de proceduri clare de publicare și actualizare a acestora, într-un sistem centralizat funcțional și ușor de folosit de către fiecare cetățean, justițiabil sau profesionist al dreptului.

Un episod recent edificator privește obligația de depunere a declarației privind beneficiarul real pentru ONG-uri, o sarcină care a creat multă frustrare în rândul tuturor asociațiilor și fundațiilor din România. După epuizarea speranței de a găsi vreo informație în acest sens pe site-ul Ministerului Justiției și multiple adrese și lămuriri telefonice cu Serviciul de Comunicare și Relații Publice, timp pierdut și dificultăți în găsirea unui notar care să înțeleagă ce are de făcut, soluția „salvatoare” a fost adoptarea, în ultima zi de depunere a declarației, a unei ordonanțe de urgență care să prelungească termenul de depunere fără a se ține cont că, aceasta ar fi putut rămâne lipsită de obiect dacă propunerea legislativă de modificare din Parlament cu privire la simplificarea acestei proceduri de declarare, ar fi fost aprobată până la data de 1 noiembrie 2020. Deseori, este greu de înțeles și digerată această lipsă de organizare, desincronizare și transparență pe care autoritățile sau instituțiile publice o arată, în acest exemplu concret protagoniștii fiind Ministerul Justiției și Oficiul Național de Prevenire și Combateră a Spălării Banilor.

Publicarea datelor deschise gestionate de autoritățile și instituțiile publice în cadrul unui portal sau platforme naționale centralizate funcționale poate constitui un mijloc eficient și modern de transparentizare și respectiv accesibilizare a acestora, însă în continuare acest proces se desfășoară cu greutate. Deși există modele funcționale care ar putea fi adaptate cu ușurință și pe meleagurile noastre, în continuare, pe de-o parte administrația publică din România este reticentă în a oferi date și informații publice, iar societatea în a le utiliza și respectiv refolosi pe cele deja existente. În cadrul portalului național data.gov.ro, printr-o simplă accesare a acestuia, putem observa că până în prezent, Ministerul Justiției a publicat și câteodată actualizat 62 de seturi de date, un număr evident mult prea mic și care se referă în principal la situațiile financiare și plățile efectuate în cadrul diferitelor direcții sau compartimente ale acestuia. Mai mult decât atât, dacă ne îndreptăm atenția

către secțiunea referitoare la - Solicitări de date noi – sesizăm că acestea sunt foarte puține sau chiar inexistente, fapt datorat în principal imposibilității de a completa formularul pentru a obține seturile de date ce nu se găsesc în portal. Ținând cont de toate aceste aspecte, creșterea calității și a numărului de seturi de date deschise publicate și actualizarea seturilor de date mai vechi nu doar de către Ministerul Justiției, cât și de toate celelalte instituții și autorități publice este vitală pentru funcționalitatea și supraviețuirea acestuia în viitor. Desigur că, un rol important va fi jucat și de modul în care portalul va reuși să stimuleze și să ușureze participarea tuturor actorilor societății în utilizarea seturilor de date publicate și respectiv actualizate.

Fără doar și poate că o primă soluție vizează identificarea și centralizarea tuturor seturilor de date disponibile din cadrul autorităților și instituțiilor publice care ar trebui să fie accesibile și pe portalul data.gov.ro. Apoi, organizarea unor grupuri de lucru și apel către implicarea comunității pentru a se stabili o prioritizare a publicării seturilor de date în funcție de solicitările utilizatorilor și implicit un mecanism transparent de colectare a acestor solicitări. În acest sens, poate ar fi oportună și organizarea unui Datathon, la nivel național care să încurajeze și să stimuleze utilizarea datelor publicate, dar și identificarea de seturi de date noi cu valoare ridicată. Implicarea directă atât a profesioniștilor din mediul IT, a juriștilor, cât și a cetățenilor în general, în cadrul unor competiții de tipul acesta, este o ocazie foarte potrivită pentru a semnală nevoia continuă de publicare și actualizare a datelor și informațiilor publice într-o manieră accesibilă și transparentă și o ocazie de a arăta că reutilizarea acestora este valoroasă și poate genera o schimbare sustenabilă pe termen mediu și lung.

Exemple de bune practici în asigurarea participării civile eficiente. Încă din anii 1990, digitalizarea proceselor administrative a fost o prioritate în Spania. Aceasta ocupa poziții înalte în e-guvernare (locul 16 în 2002 și locul 17 în 2018) și indicii de participare electronică (poziția a 5-a în 2018). De asemenea, în calitate de membru al Parteneriatului pentru Guvernare Deschisă (OGP) a permis utilizarea tehnologiei informației și comunicării (TIC) de către cetățenii săi, cu preponderență în comunitatea autonomă a Madridului care într-un timp foarte scurt a depășit media națională. Datele pentru anul 2017 arată că 91,7% din gospodăriile din Madrid au conexiune la internet în bandă largă, fiind în mod tradițional clasat peste medie în studiile empirice de e-guvernare [8, pag. 3]. În Spania, posibilitatea participării directe a cetățenilor la viața publică și dreptul la petiții individuale sau colective este recunoscut în Constituția din 1978 (art. 23 și 29). Legea nr. 57/2003 a introdus proceduri specifice TIC pentru a facilita participarea efectivă a cetățenilor la problemele vieții publice locale, iar Legea pentru Sustenabilitate a introdus cerința ca guvernele locale să efectueze consultări publice online. Sprijinul minim necesar pentru inițiativele cetățenilor din municipalitățile spaniole cu peste 20.000 de locuitori este de 10% din cetățeni (art. 70 bis din Legea nr. 57/2003).

Madrid participă, de asemenea, la alte rețele care promovează participarea cetățenilor la nivel local, cum ar fi Platforma orașelor durabile, guvernele locale pentru durabilitate și Pactul primarilor. Platforma de tip e-participare Decide Madrid a fost lansată în septembrie 2015. Obiectivul său a fost „să încurajeze participarea cetățenilor la gestionarea orașului, implicându-i în generarea de idei și propuneri inovatoare și viabile, pentru a le îmbunătăți calitatea de viață. Este un angajament puternic față de un management mai apropiat de cetățeni, care permite consiliului local să primească propuneri ale cetățenilor și să creeze canale de comunicare directă cu cetățenii, ajutând managerii să ia cele mai potrivite decizii pentru interesul general [8, pag. 5]. Decide Madrid este implementat doar la nivelul orașului Madrid, dar software-ul open source dezvoltat, Consul, a fost implementat sau este în curs de implementare în mai mult de 100 de organizații din întreaga lume, preponderant în Europa și America Latină [9, pag. 1]. Pentru a crea această platformă, au fost revizuite câteva exemple de participare a cetățenilor, în special Better Reykjavik (Islanda), Brazilia (Porto Alegre) și Elveția. Participarea la Decide Madrid poate fi realizată prin intermediul a cinci secțiuni (dezbatere, propuneri, sondaje, procese și buget participativ). Cetățenii pot participa la trei momente ale ciclului politic: (1) stabilirea agendei, (2) analiza și pregătirea politicilor, (3) formularea politicilor și, într-o oarecare măsură, monitorizarea politicilor. În toate cazurile, subiectele eligibile sunt doar cele care se află în competența consiliului din Madrid. Platforma este deschisă tuturor fără înregistrare, dar participarea este limitată în funcție de diferitele tipuri de activități.

Toată lumea, inclusiv asociațiile non-guvernamentale sau companiile pot fi înregistrate pe platformă, poate crea debateri sau propuneri și poate face comentarii în toate secțiunile. Cu toate acestea, numai cetățenii individuali înregistrați din Madrid cu vârsta peste 16 ani își pot verifica conturile și apoi pot crea propuneri de buget participativ și propuneri de sprijin și vot. Decide Madrid este accesibil persoanelor cu dizabilități, iar procesele de verificare și aproape toate activitățile participative pot fi realizate în mod offline în oricare dintre cele 26 de centre ale cetățenilor.

O inițiativă similară a fost dezvoltată în anul 2020 în România, ca parte din măsurile pe care Municipiul Iași și le-a asumat atunci când a devenit, în 2018, membru al organizației internaționale Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă (Open Government Partnership).

Soluții colaborative în comunitate, proiect prin care ieșenii hotărăsc prioritățile orașului în șapte domenii strategice de dezvoltare, căutând colectiv, în echipe multidisciplinare, răspunsuri și soluții inovatoare, centrate pe cetățeni. Ca urmare a aderării la principiile OGP, Primăria Iași își asumă să promoveze transparența actului administrativ, să încurajeze participarea societății civile la viața publică și să folosească noile tehnologii în serviciile publice locale.

Concluzii. În mod cert, o guvernare transparentă, deschisă și participativă are posibilitatea de a reprezenta un vector de dezvoltare al administrației publice nu doar în sfera est-europeană, cât și la nivelul statelor occidentale. Practicile pentru promovarea abordării pro-active a acestor principii reprezintă o piatră de temelie fără de care o cultură a transparenței decizionale, o standardizare a datelor deschise și a participării active nu își vor putea croi propriul drum în hățișul democratic administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. C. Hood, "Transparency in Historical Perspective", în volumul editat de C. Hood and D. Heald (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
2. P. Birkinshaw, "Transparency and Access to Documents", în volumul editat de P. Birkinshaw and M. Varney (eds), *The EU Legal Order After Lisbon*, Kluwer, Netherlands, 2010.
3. Guvernarea deschisă, Jurnal de cercetare anti-corupție, raport realizat de către Transparency International, În: <https://www.transparency.org.ro/sites/default/files/download/files/45%20-%20Guvernarea%20deschisa.pdf>, accesat în data de 25.01.2021.
4. Open Source Guide, Conducere și guvernare, În: <https://opensource.guide/ro/leadership-and-governance/>, accesat în data de 25.01.2021.
5. Open Data Handbook, Ce sunt datele deschise?, articol disponibil în Manualul de date deschise, În: <https://opendatahandbook.org/guide/ro/what-is-open-data/>, accesat în data de 30.01.2021.
6. Portalul de date deschise al Uniunii Europene, pagina oficială, În: <https://data.europa.eu/eu-odp/ro/home>, accesată în data de 1.02.2021.
7. Decizia Comisiei din 12 decembrie 2011 privind reutilizarea documentelor Comisiei (2011/833/UE) publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L/330/39 din data de 14.12.2011, p. 39–42 În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0833&from=SK>
8. Decide Madrid, pagina oficială și condițiile de utilizare, În: <https://decide.madrid.es/condiciones-de-uso>, accesată în data de 30.01.2021
9. Consul Project (open source), pagina oficială și condițiile de utilizare, În: <http://consulproject.org/en/>, accesată în data de 30.01.2021.
10. Soluții collaborative, pagina oficială a proiectului, În: <https://solutiicolaborative.ro/about-project>, accesată în data de 10.02.2021.

ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS AN INSTRUMENT OF RELATIONS BETWEEN STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT BODIES

CZU: 342.9:352/354(477)

Yuliya KOVTUN,
*PhD student, Department of Public Administration
and Regional Studies ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

SUMMARY

The article considers the scope of application of administrative agreements as a new regulator of public relations. Prospects for the use of administrative agreements as a basis for the separation of powers between executive authorities and local governments in the implementation of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine are revealed. It is substantiated that the scope and conditions of application of normative administrative-contractual regulation should be determined by the legislation on the principle of subsidiarity, which should be applied based on the optimal functioning of local public authorities in a particular administrative-territorial unit by „supplementing” powers. or another local authority for the most effective implementation of public interests in a particular area.

Keywords: *administrative agreement, executive authorities, local governments.*

Administrative contract is a fairly new form of public administration, the possibilities of which in the dispositive regulation of even protective legal relations cause increased attention of scientists and researchers. Even the fact that since its adoption the Code of Administrative Procedure of Ukraine has changed its normative definition, testifies to the constant development of ideas about the peculiarity of such a regulator and the need for additional consideration. Despite the availability of a sufficient number of works on the administrative contract, today it is hardly possible to talk about the existence of a unified approach to the concept and features, place of the administrative contract, its types and functions as a legal form of public administration.

The processes of democratization that began with Ukraine's independence, the widespread implementation of reforms in various areas of state activity, including administrative reform, led to a gradual but at the same time final transition from administrative-command to democratic system of government, characterized by greater formal and legal equality, relatively new forms of public administration. This became one of the grounds for the introduction of an administrative agreement in the executive and administrative activities of the public administration. As you know, today the contractual regulation of administrative relations is widely used in the activities of state bodies and organizations, both between themselves and with the participation of non-state actors. However, taking into account the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine approved in 2014, promising ways to solve the declared problems are, in particular, the separation of powers in the system of local self-government and executive bodies at different levels of administrative-territorial structure, subsidiarity, separation of powers between executive bodies and local self-government bodies on the basis of decentralization of power. Thus, the priority of public policy is aimed at the local level, ie to optimize the functioning of local public institutions by effectively delineating their powers. In this process, taking into account the above democratic and dispositive principles, the key role should be played by contractual forms of interaction based on administrative contract, because, as scientists note, as society develops, the contract gradually becomes one of the primary and important sources of law [3]. At the same time, the insufficiently developed legal framework hinders these interaction processes, because according to the Constitution of Ukraine and the

Law of Ukraine „On Local Self-Government in Ukraine” such interaction between local authorities and local governments is by delegating powers to each other on the basis of law, which significantly diminishes the role of contractual administrative and legal regulation in this area.

There is no consensus among scholars on understanding the nature and content of the administrative agreement. For example, some scholars consider an administrative contract as a legal act of management, established on the basis of the rules of law by two (or more) subjects of administrative law, one of which must be an executive body, may contain mandatory rules behavior (normative nature) or to establish (change, terminate) specific legal relations between its participants (individual character). Some believe that this is determined by acts of administrative law agreement of the parties, one of which is the holder of state power over the others [1].

Some scholars-administrators consider an administrative agreement based on administrative law and developed as a result of voluntary agreement of the will of two (or more) subjects of administrative law, one of which is always a subject of state power, a multilateral act that establishes changes the mutual rights and obligations of its participants. Also an administrative agreement is defined as an agreement between hierarchically related or unrelated government agencies and other organizations on the joint resolution of management cases [3].

All the above definitions of the administrative contract of scientists reveal its features and subjects, indicating its conclusion with the obligatory participation of the subject of power; this agreement is concluded on the basis of the law in order to effectively implement the functions of public authority. At the same time, we have established that the primary goal in an administrative agreement should be its purpose (which is mostly recognized as the realization of public interests), which follows from its inherent features.

Today, every study in the coverage of forms of public administration draws attention to the possibility and prospects of using an administrative agreement.

The definition of the administrative agreement, which is proposed in the new version of CASU 2020, namely in accordance with Art. 4 item 16 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the legislator recognized that an administrative agreement is a joint legal act of subjects of power or a legal act with the participation of a subject of power and another person based on their will, has the form of a contract, agreement, protocol, memorandum, etc., determines the mutual rights and obligations of its participants in the public sphere and is concluded on the basis of law to:

- a) delimit the competence or determine the order of interaction between the subjects of power;
- b) delegate public authority management functions;
- c) redistribute or consolidate of budget funds in cases specified by law instead of issuing an individual act;
- d) to regulate the provision of administrative services [2].

It is noteworthy that the wording of its belonging to the sphere of regulation of public relations has changed. Instead of indicating the obligation of the subject to exercise power in the administrative agreement of power management functions, it is established that such an agreement should determine the mutual rights and obligations of its participants in the public sphere. Accordingly, the assertion that an administrative contract arises in the sphere of public authority in connection with the exercise of its powers by an executive body or a local self-government body is no longer relevant [4].

An administrative contract must contain not only the public interest as the purpose of the settlement, but also to regulate administrative relations in a certain sphere of public life. The legislative wording should be considered quite successful, as the subject of the administrative contract may be that part of the competence of the subject of public administration, which has no administrative nature, such as the provision of administrative services. In this regard, it is necessary to review the doctrinal ideas about the purpose of the administrative contract, which, obviously, can not be limited to the satisfaction of public interests. The fact is that the proven existence of the will of the parties to the administrative agreement naturally determines the existence of certain interests of its participants. Accordingly, if the parties to the administrative

contract are the subjects of power, it is logical to represent the purpose of the contract in the public interest.

Thus, our theoretical approaches to the legal nature and content of the administrative contract, and its normative definition give grounds to conclude that the use of normative administrative-contractual structure, as a basis for separation of powers between local authorities and local governments in the implementation of the Reform Concept, The local self-government and territorial organization of power in Ukraine should be based on the principles according to which the parties may not refuse to enter into an administrative agreement. The terms of the administrative agreement should be determined by law indicating the scope of its application on the principle of subsidiarity, institutions of local public authority in a particular administrative-territorial unit by „supplementing” the powers (or specifying the subjects of jurisdiction and powers) of a local authority for the most effective realization of public interests in a certain territory.

BIBLIOGRAPHY

1. Bytiak Yu. Pravova pryroda administratyvnykh dohovoriv / Yu. Bytiak, O. Konstantyi // Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy. — Kh. : Pravo, 2001, № 3 (26), s. 106.
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06 lypnia 2005 roku № 2747-IV: red. vid 15 serpnia 2020 roku // [Elektronnyi resurs] – Rezhym dostupu – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Koroied, S. O. Administratyvnyi dohovir yak forma vzaiemodii instytutiv mistsevoi publichnoi vlady [Tekst] / S. O. Koroied // Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Seriia: Yurydychni nauky, 2015, Vyp. 3(2), s. 99-102.
4. Marchenko M. N. Ystochnyky prava: ucheb. posobye / M. N. Marchenko. — M.: TK Velby; Yzd-vo Prospekt, 2008, s. 269.
5. Osnovy administratyvnoho sudochynstva v Ukraini : navch. posib. / za zah. red. O. P. Riabchenko. Sumy, 2008, 200 s.

CENTRAL GOVERNMENT-LOCAL GOVERNMENT RELATIONS ON THE EXAMPLE OF SELECTED EUROPEAN MICROSTATES

CZU 352/354(467)(494.9)(449.49)

Marcin ŁUKASZEWSKI,
PhD Assistant Professor, Adam Mickiewicz University in Poznań

SUMMARY

The subject of the analysis are the constitutionally defined relations between the central government and the local authority in three European micro-states: Andorra, Monaco and Liechtenstein. The author carries out a comparative analysis of constitutional solutions in these countries.

Keywords: local authority, Andorra, Liechtenstein, Monaco, central authority.

European microstates, regardless of the fact that they have a small area, also have local government units. In the case of Andorra, these are parishes (parròquies), in the case of Liechtenstein – municipalities (Gemeinden), and San Marino – castles (castelli). Monaco, on the other hand, is the only city-state of the four.¹ One of the characteristics of microstates is the smaller distance between citizens and local authorities and central authorities in relation to the same relationship in larger countries. The subject of the article is an attempt to indicate how the central authorities were equipped by the legislator with the possibility of influencing local government authorities and how the issue of the balance between the autonomy of local government authorities and the need to supervise the activities of local government authorities was resolved.

The basic research method is the comparative analysis, thanks to which it will be possible to indicate the similarities and differences of the tools used by individual legislators. The author will try to answer the question about the constitutional scope of the central authority within the political system in relation to self-government authority. The territorial scope of the analysis will be 3 out of 5 European micro-states: Andorra, Liechtenstein and Monaco. Due to the limited nature of the article, the evolution of the change of place of local government units will not be analyzed (although something like this may be the subject of further research), but only its current constitutional position within each of the analyzed microstates.

Andorra. For centuries, Andorra was divided into 6 parishes: Andorra la Vella, Canillo, Encamp, La Massana, Ordino, Sant Julià de Lòria. In 1978, the authorities decided to establish a seventh parish, which was separated from the capital parish. After the adoption of the first ever constitution in 1993, the construction of the parliamentary electoral law means that while there are still 28 deputies in the parliament, only half of them come from parish electoral lists (i.e. two from each parish), and the second - from the national list. It is worth noting that the position of the parishes in this case is still strong, because if the composition of the parliament was expanded (which is clearly allowed by the constitution), the parity of deputies coming from the national and parish lists would have to be preserved. Similarly, it is worth noting that the parishes themselves are mentioned by name in the constitution, which means that any division, merger or liquidation of them would mean the necessity to change the constitution.

The constitution also provides for some very unique solutions that clearly elevate the role of the parish to a kind of co-decision-making communities in political life at the central level. In addition to granting the right to 3 parishes (acting together) to submit legislative initiatives, a procedure has been defined for passing some types of laws. According to art. 57 the approval of the qualified laws for those concerning communal competence, and of transference

¹ Another city-state is the Vatican, which due to its specificity will not be the subject of this article.

to the local councils requires the final favourable vote of the absolute majority of councilors elected in the parish constituencies and the absolute majority of councilors elected in the national constituency.

The constitution contains a chapter dealing with the system of local self-government. Six articles specify:

- subjectivity - local governments have been granted legal personality and the power to adopt local law; additionally, they have been guaranteed administrative autonomy, and its understanding is specified in a special act;
- representation rules – governing bodies must be democratically elected;
- competences are listed exhaustively, ordering the adoption of a relevant law; additionally, the principle was introduced that any additional state powers may be transferred to parishes only by law;
- financial autonomy – councils represent the interests of the parishes, accept and implement the local budget; within their territory, they define and implement public policy within the scope of their competence, and manage and administer the property of the parish; details must be specified in a special law;
- methods of resolving disputes between the central government and the local government and the right to apply to the Constitutional Tribunal has been guaranteed;
- the right to appeal against acts of local law issued by parish bodies (an administrative and court complaint may be brought in order to check the compliance of these acts with the legal order);
- and in art. 84 it was ensured that the legislator had to take into account traditions and customs in order to determine the powers of districts and communities and their relations with parishes.

Liechtenstein. Liechtenstein is historically divided into two regions. Already in art. 1 the constitution clearly states that the Principality is a state union of two regions, comprising eleven municipalities: the Vaduz region (Oberland) consists of the municipalities of Vaduz, Balzers, Planken, Schaan, Triesen and Triesenberg, and the region of Schellenberg (Unterland) of the municipalities of Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell and Schellenberg.² Thus, as in the case of Andorra, any change to this division would require an amendment to the constitution.

The Liechtenstein constitution deals with the issue of communes in a very limited way in the relevant chapter of the constitution (the chapter consists of only two articles) and largely requires the adoption of appropriate laws to regulate the issues of the commune's system. The constitution only indicates what elements have to be specified in these acts. They are: composition, organization and own communal tasks as well as these assigned to them, and acts on communes should take into account the following principles: free election of the mayor and other commune authorities; autonomous management of the municipal assets and of the administration of the municipal police under the supervision of the central government; the right of the municipality to grant citizenship and the freedom of Liechtenstein citizens to reside in any municipality; independent management of municipal property and management of the municipal police and maintenance of well-ordered services for the poor. It should be emphasized here that the last two issues belong to municipalities, but under the supervision of the central government.

However, I would be wrong to think that only two articles regulate the issue of municipalities. In a few other articles, the constitution guarantees municipalities certain rights, some of which appear unique on a global scale. Article 4 of the constitution gives the right to change the boundaries between communes, create new communes and merge existing ones, and order state authorities to hold a referendum on this matter.³ The aforementioned tool, unique on a global scale, is the mechanism provided for in art. 4 sec. 2, according to which municipalities have the right to withdraw from the state union. The majority of citizens residing in a given commune

³ The parliament consists of 25 deputies. 15 are elected from the Oberland constituency and the remaining 10 from the Unterland constituency.

⁴ This is somewhat similar to the solution provided for in the German constitution.

and entitled to vote decides about starting the withdrawal procedure. Withdrawal from the relationship takes place pursuant to a law or, in special cases, an international agreement. In the case of regulation by an international agreement, after the conclusion of negotiations, another vote should be carried out in the given commune. Besides them there are also:

- granting communes a task in the field of the public social welfare system, and the central authorities a supervisory function; the possibility of supporting communes with appropriate subsidies was also included;

- granting individual communes the right to petition the parliament and the so-called the National Committee⁴ through a parliamentarian;

- granting central authorities the right of supremacy over hunting, fishing and mining, while ordering the adoption of laws with respect for agriculture and municipal finances;

Liechtenstein is a country that uses the tools of direct democracy on a large scale. Therefore, apart from granting a group of citizens a number of rights, also municipalities, acting in the number of at least 3 or 4, may:

- demand that a parliamentary session be convened (at least 3 communes) and the right to call a referendum on the dissolution of parliament (4);

- submit a bill (in its content one may request the adoption of a new law, amendment to an existing law or repeal), while imposing an obligation on the parliament to consider this bill at the next session (3); the same law applies to the draft amendment to the constitution, (but the number of applying municipalities has to be at least 4);

- submit a motion for a referendum on a law adopted by parliament (3), and at least 4 municipalities in the event that it is law amending the constitution or a resolution on the ratification of an international agreement.

Apart from these provisions, there are also slightly less important legal solutions, such as: obliging the members of municipal authorities to take the oath, or introducing municipal liability for damages. Additionally, in art. 111, the constitution guarantees voting rights with respect to a municipality to Liechtenstein citizens who live in the municipality.

Monaco. Monaco is the only European country, next to the Vatican, whose area is the same as the city's territory.⁵ The Monaco constitution, which generally belongs to one of the least extensive constitutional acts in the world, deals with the self-government of Monaco in an extremely broad manner. Apart from indicating the territorial system as a form of a city-state, the constitution quite precisely defined the election rules (including the possibility of combining the mandate of a councilor and a parliamentarian, which is usually prohibited in larger states).

The constitution also resolves such exceptional situations as, for example, the resignation of all councilors, and also indicates the organizational framework of the Commune Council: gathering for ordinary and extraordinary sessions, chairing the sessions of this body, the right of the head of government to raise objections to resolutions adopted by the Commune Council.

Art. 33 stipulates that goods belonging to the public domain to the commune require the adoption of an appropriate law. Art. 72 guarantees the commune the right to dispose of a part of the state budget, and in art. 87 defines the components of the community budget.

Conclusions. When analyzing the systemic position of local government units, at first glance you can see a high degree of autonomy in the case of Andorra and Liechtenstein, and its low level in the case of Monaco. An example is the right to submit various types of applications that must be considered:

- legislative - in both countries it must be done by several communes acting jointly: the municipality of Monaco could not formally initiate a legislative procedure;

- compliance with the constitution - again in both countries such a right was granted to local self-government units: such a right is not written down in the constitution of Monaco;

⁴ It is a body that deliberates after the dissolution of parliament, for example.

⁵ It is true that for a short period of time Monaco was divided into 3 municipalities, but such a solution was considered ineffective and as a result, the formula of one municipality was returned to. Three communities were established in 1911 under the first constitution in the history of the principality. Its provisions were suspended in 1917, and after World War I, the construction of the city-state was restored.

- jurisdictional disputes between constitutional state organs - in this case only in Andorra.

It is worth noting that the supervision of central authorities over the operation of local government units has been very broadly included in art. 83 of the Monegasque constitution, according to which a commune's decision-making body may be dissolved by ministerial decree. It is worth emphasizing that the *de facto* dissolution of the Commune Council may be taken by a member of the government who himself is not accountable to the parliament for his decisions. The inclusion in the same article of the requirement to consult the Council of State does not radically change this view when we realize that the members of the Council of State are persons designated by the monarch (such as members of the government). The strong role of the central government in relation to the local government in Monaco is additionally indicated by the fact that the head of government may question (*de facto* even veto) the resolution adopted by the Commune Council.

While there are no explicit provisions in the Andorran constitution regarding the supervision of local authorities by the central government, in the case of Liechtenstein they do appear: municipalities can run the municipal police, and - here it is obligatory - they deal with the social welfare system and care for the regulation of poverty (in all 3 cases - under central government's supervision).

There is no doubt that the constitutions of Andorra and Liechtenstein defend the rights of local self-government units in a much better way than does the constitution of Monaco. In the constitutions of both these countries, even such special solutions are indicated as: the possibility of the commune disconnecting from the state organism (Liechtenstein), or the application of a special procedure for enacting laws on parish competences and subsidies for them, which require an absolute majority of votes of the members of the parliament elected in parish districts and the majority of the members of the parliament elected in the national constituency (Andorra).

There is a certain similarity in the solutions of all three countries with regard to the organization of local government. All three constitutions have provisions requiring local government to be constituted democratically. Analyzing all three solutions, it is surprising that the issue of local elections is regulated quite precisely in the Monaco constitution, which generally does not include many other provisions related to local autonomy.

BIBLIOGRAPHY

1. Beattie D., Liechtenstein: A Modern History, I. B. Tauris, 2004.
2. Constitution of the Principality of Andorra.
3. Constitution of the Principality of Monaco, 17th December 1962 (as amended by Law n°1.249 of April 2nd 2002).
4. Constitution of the Principality of Liechtenstein (LR 101).
5. Grinda G., Duursma J. C., The Principality of Monaco: State, International Status, Institutions, Springer Verlag, 2010.
6. Local democracy in Andorra. <https://rm.coe.int/local-democracy-in-andorra-monitoring-committee-rapporteurs-gaye-dogan/168079d682>.
7. Local democracy in Liechtenstein. <https://rm.coe.int/local-democracy-in-liechtenstein/1680719c9d>.
8. Local democracy in Monaco, <https://rm.coe.int/local-democracy-in-monaco-monitoring-committee-rapporteurs-michalis-an/1680792b82>.

ATELIERUL I. INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Sesiunea 1. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE CA ELEMENT INERENT
AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CIVIL SERVICE IN THE FRENCH REPUBLIC: CHARACTERISTIC FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT

CZU: 35.08(44)

*Andrii MAIEV,
PhD of Public Administration,
Associate Professor of the Ukrainian and Foreign Languages Chair,
Odessa Regional Institute for Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

*Olena KRYLOVA,
Head of Tourism Development Division,
Department of International Cooperation and Regional Economic Development
Vinnytsia Oblast State Administration*

SUMMARY

The article deals with historical grounds, evolution and modern trends of the civil service in France. The state bureaucracy foundations, modern civil service formation and its legislative basis as well as the procedure of competitive selection for civil service, career advancement and administrative staff's professional training issues are being considered.

Keywords: *civil service, civil servant, bureaucracy.*

The experience of the French Republic is significant for many “new democracy” countries, including Ukraine. Throughout its long history, France has often demonstrated examples of a clear and efficient administrative system and the functioning of public bureaucracy mechanism at all levels. After the restoration of Ukraine's independence in 1991, the first steps in creating a new civil service for the young state were marked by a certain copy of the French experience. Not being always successful, it made possible to build a system that is broadly in line with European democratic norms. Today, the civil service reform, according to European standards, is going on. Therefore, the study of foreign best practices on the basis of civil service functioning and development remains relevant.

It is important to note that the process of centralization was completed and the professional bureaucracy emerged in France earlier than in other Western European countries. In the middle of the 18th century, the royal power began to distance itself from society with the help of professional bureaucracy. During the Great French Revolution, some events took place contributing to the formation of the French civil service in its modern form. In 1789, all feudal privileges in the civil service were abolished. In 1790, departments replaced provinces, and in 1791, the law forbade the creation of any voluntary associations, “intermediate associations” between the state and citizens.

The French bureaucratic system underwent rapid changes during the reign of Emperor Napoleon I (this time could be called the stage of formation of the modern civil service system in France). Napoleon signed a contract with Vatican, allowing the state control over the church; organized the gendarmerie, appointed police commissioners in all cities, created a civil code, etc... Napoleon was fascinated by both military affairs – the army and the church. Consequently, he borrowed the bureaucratic system elements for his state from both of these two institutions. Napoleon's desire was to create a system of bureaucrats who would serve only the public interest, would be half military, half priests, with certain privileges, but would be independent of ministers and even the emperor himself [2]. Special schools were created designed to educate the bureaucrats – the elite of the society.

The next stage in the civil service evolution dates back to the beginning and the middle of the XIX century, when a competitive system for hiring officials was introduced in the civil service, contributing to the growth of the bureaucracy professionalism in France. Senior officials promoted the idea of serving the state and saw themselves as guardians of public interest. The private entrepreneurial activity was considered as a “second-rate” one, so the transition to the private sector was limited. For example, during 1860-1880 only one financial inspector left the civil service and went into business. However, despite the competitive system introduction, the top administration was formed entirely of privileged society members. During the Second Empire (1851-1870) 95% of department directors in the ministries, 82% of prefects, and 87% of state advisers came from bourgeoisie or aristocracy. Even during the Third Republic (1871-1940), democratization did not affect the upper bureaucracy: among 546 members of the “upper corps”, there were only 10% coming from “popular classes” and petty bourgeoisie [2].

During the reign of Louis Philippe in the middle of the XIX century, there was a stage of civil service standardization in France. The desire to make changes in the civil service system re-emerged. It was about creating a politically neutral bureaucracy, and widespread introduction of a competitive system for appointing the most capable officials to public office. Civil servants were obliged to be restrained in their private life and to keep administrative secrets. In some institutions, officials were prohibited from reading newspapers or foreign books at work.

In the second half of the XIX century holding a position in state apparatus became a powerful factor for social advancement. The civil service provided large employment guarantees. As the number of officials was growing (at the end of the XIX century there were already about 500,000 of them), their position became rather stable. Only senior government officials depended on the political situation. In 1853, the general pension regime for civil servants was created [2].

However, since the 1920s the salaries of ordinary officials started lagging far behind the salaries of skilled private sector workers (the difference was even more in comparison to the incomes of private sector employees). This trend continued to intensify and still exists [2].

Nowadays, as a classic model, the French civil service is designed to solve social, economic, political, organizational, legal and ideological problems. Their implementation ensures the effectiveness for public authorities functioning as a complex social institution. Actually, the French civil service system activity is ensured by a number of subsystems, the main of which being: selection, training and promotion of civil servants. As a result of their interaction, the entire civil service system acquires new features: integrity; clear division of administrative functions; interconnectedness of elements; functionality; unity of approaches in solving problems of a certain type; compliance to uniform organizational and legal norms, rules, standards and traditions [4].

Civil service legislation in France is the result of the reforms launched after World War II. The civil servants' activities are regulated by the General Statute of Civil Servants, which includes four basic laws:

- Law on the Rights and Duties of Civil Servants of July 13, 1983 № 83-634;
- Law on the Central Civil Service of January 11, 1984 № 84-16;
- Law on Territorial Civil Service of January 26, 1984 № 84-53;
- Law on Civil Servants of the Health Care System of January 9, 1986 № 86-33.

The system of these laws regulates functional responsibilities for public authorities, local self-government and health care system civil servants. There are three branches of the civil service in

France: the central civil service, containing 2.5 million officials, the territorial civil service – 1.5 million people and the health care civil service – 1.5 million people [1].

The openness of the French civil service is ensured by the existence of two types of competitions: external and internal. External competitions recruit new officials, while internal ones are held for promotion. The applicants' professional qualities are not the main factor within competitive selection, while their general erudition and classical humanities education are highly appreciated. In contrast to the United States and Germany, where the concept of civil servant specialization prevails, in France training for performing both administrative and technical functions remains dominant. The French civil service seeks to select officials with high level of general culture, able to perform various tasks. Internal competition is a way for promotion. This is expressed in salary increase depending on the length of service and the results of assessment. There are two options for promotion:

1) inclusion to the annual list of promotion, taking into account the opinion of the administrative parity commission on the basis of annual assessments and service experience;

2) professional selection via special exam.

Thus, guaranteeing slow but steady advancement depending on years of service or seniority in the institution is the main element of a bureaucratic career in France [2].

It is also possible to get into the civil service after a probationary period, which is assigned for trainee employees appointed to permanent positions in public authorities. During this time, they acquire theoretical and practical knowledge necessary to test their abilities and readiness to enter the civil service. Trainees perform all the functions of civil servants, but they have certain limitations in their rights. They can be fired during or after their internship due to insufficient training background, disciplinary misconduct or personal remarks. Based on the results of the internship, the trainee employee may be left for a second internship period, dismissed or accepted into the appropriate corps.

The peculiarity of the French civil service modern model is that a civil servant, having been recruited, not only holds a particular position, but also enters a certain civil servants' corps, pursues his professional career and receives the appropriate rank. He may remain in it for the rest of his professional life, automatically advancing in his career (in terms of experience). In addition, during his service, he can change the corps. Such transition equates to a new assignment and a new career. The concept of a corps is the French civil service key element. This concept means an association of civil servants who depend on the same separate statute and have the right to be assigned the same ranks within the corps. [1].

In particular, getting into the corps of prefects is a prestigious option for the development of a civil servant's career. The prefect is an official who heads the prefecture, a body of state control over local communities activities. Having lost his executive powers after the decentralization reform, the prefect at the same time remained the representative of the state in regions and departments. He represents the government, personally the prime minister and each minister in the territory, which emphasizes the inter-ministerial nature of his position. The prefect manages a number of state institutions and regional services, is responsible for the state policy implementation, cares about national interests, observance of laws and public order [3].

The prefect is a high-level civil servant who has been trained at the National School of Administration (ENA). He belongs to the prefectural corps and his career depends on the top state leadership. He may be transferred to another department, positions or reserve at any time. As a rule, an official who has joined the prefectural corps remains the prefect for a long time only changing departments.

France managed to create an effective civil service institute. Its thorough regulatory framework and effective system for civil servants training have been created.

V. Chmyha identified the following key theses characterizing features and current trends of the civil service in France:

1. The French civil service is built on the career development principles, guaranteeing civil servants' employment throughout their professional lives.

2. Civil servants are in the regulated legal field. In other words, in contrast to other employees whose activities are regulated by employment contracts, civil servants are guided by the provisions of General Statute of Civil Servants.

3. The integrity and stability of the French civil service is the basis for the stability of the state and is ensured through the preservation and improvement of professional staff who have a high level of professionalism and significant work experience.

4. The Ministry of Civil Service develops and implements state policy in the field of civil service [1].

During the years of independence, the legal grounds for the functioning of the civil service have also been formed in Ukraine. They are contained in the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On Civil Service”, as well as in other regulations. The main principles of Ukrainian legislation in this field, in particular the Law of Ukraine “On Civil Service” were formed taking into account the European experience. However, the implementation of the established principles requires further hard work in order to improve the national civil service, increasing its prestige, transparency and efficiency.

BIBLIOGRAPHY

1. Chmyha V. Derzhavna sluzhba Frantsii: tradytsii ta modernizatsiia. Kyiv, NADU, 2010.
2. Derzhavna sluzhba v krainakh z unitarnym typom administratyvno-derzhavnoho upravlinnia (Frantsiia, Velykobrytaniia). [Electronic resource]. Access mode: <https://economuch.com/derjavne-upravlinnya-munitsipalne/136-derjavna-slujba-krajinah-unitarnim-tipom-46497.html>
3. Loi № 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Légifrance. [Electronic resource]. Access mode: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/2021-01-20/>
4. Public Sector Modernization: A New Agenda. OECD-PUMA. Paris, № 1, 2002, October.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В США В XIX ВЕКЕ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОМПРОМИСС И ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И ШТАТОВ

CZU 35(73)''18''

Наталия ЛАТЫПОВА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права
Института права Башкирского государственного университета,
г. Уфа, Россия

SUMMARY

The article examines the features of public administration in the United States in the second half of the XIX century after the end of the Civil War. Special attention is paid to the study of the impact of the Civil War and the establishment of dualistic federalism on the long-term distribution of powers between the federal center and the states. The author comes to the conclusion about the compromise nature of the distribution of state power at the end of the XIX century, caused by the desire to centralize power and establish its vertical as a result of the victory of the North in the war, the theory of federalists on the ideological battlefield, and the struggle of the states to maintain independence in matters of local importance.

Keywords: USA, governance in the USA, Civil War in the USA, federalism, governance in the states.

Особым периодом в истории США, повлиявшим на весь дальнейший ход построения правового государства в «новом свете», стал период Гражданской войны и последовавшей за ней Реконструкции Юга. Смена ориентиров в государственном управлении была связана с переосмыслением значения и роли федерального правительства в распределении государственных полномочий. В период военных действий и, особенно, после победы Севера в Гражданской войне государственное управление трансформировалось в направлении централизации, укрепления «вертикали власти», расширения полномочий федерального центра, создания бюрократического аппарата путем расширения количества министерств и ведомств. При этом по сей день штаты сохраняют независимость во многих вопросах государственного управления и правового регулирования. В частности, вопросы уголовного, гражданского, трудового, исполнительного права и многих других остаются в ведении штатов, что представляется невозможным в рамках правового поля Российской Федерации, также как и США, являющейся федеративным государством. К примеру, в 28 штатах применяется смертная казнь, в оставшихся штатах наложен запрет. Таким образом, даже столь важный правовой институт, предусматривающий лишение человека его естественного права – права на жизнь отдается на откуп правового регулирования самим штатам. Каким же образом государству, прошедшему через гражданскую войну, а затем и Вторую мировую войну, удалось сохранить принципиально важную основу американского федерализма – самостоятельность штатов при решении вопросов местного значения – представляется с исследовательской точки зрения чрезвычайно интересно, особенно в условиях ориентации на повышение самостоятельности и самообеспечиваемости субъектов Российской Федерации и местных муниципалитетов. В связи с этим в настоящей статье рассмотрим опыт построения федерации и управления Соединенными Штатами, прошедшими путь от слабой договорной конфедерации, через войну за право на отделение, до прочной и стабильной федерации.

Формирование модели нового государственного управления после Гражданской во-

йны было вызвано необходимостью возвращения в правовое и государственное поле США южных штатов, находившихся в течение 4 лет в состоянии сепаратизма. Новую модель формирования государства в условиях перехода к мирной жизни южных штатов рядом исследователей была названа как «феномен целостного государства».

С самого начала Соединенные Штаты являлись федеративной республикой, отцы-основатели разделили власть между центральным правительством и правительствами штатов в самой Конституции США. Это разделение было главным в доминирующем в стремлении не допустить, чтобы какой-либо один институт управления получил слишком широкую власть. Однако следует признать, что американская федеральная система вышла за рамки простого разделения властей. Она предусмотрела два основных уровня власти — центральное правительство и правительство штатов. Создателей американского государства вдохновляла либеральная теория, согласно которой граждане обладают правами, которые ни одна власть не может ограничить, кроме как в чрезвычайных обстоятельствах, поэтому полномочия центрального правительства должны быть четко ограничены. Отдельные черты центрального правительства стали воплощением этого принципа: разделение полномочий на три независимые ветви власти, ограничение сферы федеральных полномочий теми видами деятельности, которые конкретно перечислены в Конституции, разработка в Билле о правах положений об автономии и безопасности личности, которую федеральное правительство не может ограничивать, кроме исключительных случаев.

Власть штатов порождалась другим политическим принципом — принципом, который ставил общественное благо выше частного права. Этот принцип управления наделял штаты полномочиями более широкими во многих отношениях, чем те, которые были присущи самому федеральному правительству. До Гражданской войны штаты обладали практически неопределенно широким кругом полномочий. Они имели право управлять сферой транспорта, осуществлять контроль за банковским капиталом и рабочей силой, строить школы и библиотеки, заниматься городским планированием и надзором за общественным здравоохранением, регулировать вопросы рабства. Сфера местного управления распространялась и на нормы, регулирующие брак, оборот алкоголя, азартные игры, театр и искусство — все это находилось под контролем штатов. Власть штатов в тот период суды стали именовать «полицейской властью» [1, с. 200].

Формирование модели нового государственного управления после Гражданской войны было вызвано необходимостью возвращения в правовое и государственное поле США южных штатов, находившихся в течение 4 лет в состоянии сепаратизма. Новую модель формирования государства в условиях перехода к мирной жизни южных штатов рядом исследователей была названа как «феномен целостного государства». Усиление влияния федерального центра на многие вопросы, до этого решавшиеся штатами самостоятельно породили новый вид федерализма — дуалистический федерализм, существовавший в США вплоть до середины XIX века. Установление первого в США подоходного налога, установление единой валюты — доллара, централизованной банковской системы, создание федеральных министерств и ведомств, и, наконец, принятие Тринадцатой, Четырнадцатой и Пятнадцатой поправок к Конституции, предоставивших рабам статус свободных граждан, право голоса независимо от расы и предусматривавших единство гражданства, защиту прав граждан от произвола властей штатов — усилило позиции федерального правительства. Однако говорить о полной узурпации власти политическим центром говорить не приходится, несмотря на необходимость «ручного управления» государством в послевоенный период, централизация власти не стала препятствием к сохранению самостоятельности в вопросах государственного управления в штатах, хотя и заметно ее снизила.

В доказательство можно рассматривать принятие штатами тысяч законов, оспаривающих принцип невмешательства и автономию корпораций. В конце XIX века, как отмечает М. И. Уровски «когда штаты стремились улучшить условия жизни в городах и искоренить пьянство, азартные игры и другие общественно вредные занятия в них был создан

широкий спектр учреждений, начиная от Бюро труда, рыбных комиссий и агентств по лицензированию спиртных напитков до университетов, благотворительных организаций, больниц, психиатрических больниц и медицинских советов – все эти учреждения находились в исключительном ведении штатов» [2, С. 53].

При этом Верховный суд узаконил этот всплеск самостоятельности в государственном управлении штатов в конце девятнадцатого века, укрепив представление о том, что штаты обладают широкими полномочиями действовать в интересах общего блага. Такова была суть доктрины местной власти, разработанной в начале XIX века с целью наделения Штатов чрезвычайными полномочиями в области управления. Верховный суд постановил, что Четырнадцатая поправка не запрещает штатам осуществлять это право. Здесь мы видим доказательство того, что «суд уступил штатам и предоставил им возможность определять содержание прав и обязанностей граждан самостоятельно» [3, с. 314]. Даже те судьи Верховного суда, которые считались сторонниками невмешательства в конституционализм, писали в 1880-х годах заключения, защищавшие как называли ее некоторые исследователи, «полицейскую власть» штатов. Как утверждал в 1885 году помощник судьи Верховного суда С. Филд, «ни Четырнадцатая поправка, какой бы она ни была широкой и всеобъемлющей, ни любая другая поправка не были предназначены для того, чтобы вмешиваться в власть штатов, иногда называемую «полицейской властью», которая способствует здоровью граждан, миру, морали, образованию и порядочному поведению людей, а также издавать законы, направленные на увеличение эффективности промышленности штатов, развитие его ресурсов и увеличение богатства и процветания» [4, с. 297]. Большинство членов суда поддержали позицию С. Филда и придерживались мнения о необходимости восстановления и четкого определения границы между полномочиями федеральной власти и власти штатов, которую, как считалось, стерла Гражданская война. В результате этого процесса Верховный суд внес существенный вклад в обоснование необходимости сохранить полномочия властей штатов во многих вопросах внутренней политики, несмотря на общую тенденцию укрепления федеральной власти, которая сохранилась после Гражданской войны.

На наш взгляд, медлительность и неоднозначный характер послевоенных мер по консолидации власти в федеральном правительстве предполагает необходимость переосмысления общепринятой концепции государственного строительства в США XIX века и, возможно, тщательного изучения теорий о трансформационных последствиях Гражданской войны для государственного управления. Гражданская война, несомненно, трансформировала систему государственного управления в США, предоставив широкие полномочия центральной власти и установив доктрину об отсутствии права штатов на выход из состава государства. При этом восприятие штатов данного процесса свидетельствовало о явном неприятии штатов ограничений со стороны федеральных властей своих компетенций. Сторонники теории самостоятельности и независимости штатов, имевших огромное влияние до Гражданской войны, после ее завершения и окончательной теоретической победы идей федералистов, с трудом отдавали свои позиции как на политической, так и на идеологической арене. Четырнадцатая поправка оказалась слишком слабым инструментом, чтобы позволить судьям Верховного суда противостоять этому директивному насаждению «вертикали власти» штатам. Таким образом, можно сделать вывод, что штаты конца XIX века и система управления в них представляли собой более продукт компромисса, чем трансформации. Такая интерпретационная ориентация не должна создавать представление о том, что штаты в XIX веке являлись политически слабыми образованиями. Напротив, стремление штатов сохранить свою самостоятельность, существовавшую до Гражданской войны, способствовало их укреплению как государственно-правовых образований. В совокупности с общей политикой усиления центральной власти эта борьба, на наш взгляд, породила уникальный компромисс самостоятельности штатов и широких полномочий центральной власти, существующий по сей день и формирующий особую систему управления в федеративном американском государстве. В связи с этим, вполне оправданным стало бы определение эпохи Гражданской войны как определяющего момента в истории государственного строительства США.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Dubber M.D. The Police Power: Patriarchy and the Foundations of American Government. New York: Columbia University Press, 2005, 350 p.
2. Urosky M. I. Myth and Reality: The Supreme Court and the Protective Legislation in the Progressive Era. Yearbook–Supreme Court Historical Society, 1983, p. 53–72.
3. Robbins A. H. Taking the Lid Off the Police Power // 75 Central Law Journal, vol. 314. 1912, p. 314–315.
4. Wickersham G. W. The Police Power, a Product of the Rule of Reason // Harvard Law Review, vol. 27, 1914, p. 297–316.

УСИЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСАМИ

CZU: [005:578.834.1]:061.1EU

Cătălin-Gabriel DONE,
*PhD Student within the Department of Political Science,
University of Naples "Federico II", Italy*

SUMMARY

The COVID-19 pandemic has brought to the forefront of European society the issue of response and management plan in time of crisis. Thus appears the idea of evaluating and developing the system (or systems) of public intervention at the level of European public administration, whether we are talking about national institutions or those of the European Union.

In the context in which a large part of the EU population is distrustful of the European Commission's ability to manage the health crisis optimally, and general dissatisfaction with the actions of national governments is rising, this article explores the model of crisis management, both at European and national level.

It focuses on the effects of management strategy to combat COVID-19 pandemic observed during the last year and is trying to explore some key elements from the point of view of the transformative paradigm (the critical theory).

While we found that European policy-makers displayed a tendency to maintain the status quo of a common strategy in the public sector, we also found that the effectiveness of their response strategies failed in the case of vulnerable groups.

Keywords: *evaluation, COVID-19, health crisis, pandemic, EU.*

Введение. Начало пандемии COVID-19 стало самым большим вызовом для всего международного сообщества после окончания Второй мировой войны. 75 лет мира внезапно превратились в борьбу интересов и выживания в Европейском Союзе. Более того, его многополярная система была заново переосмыслена для решения институциональных проблем.

Сложно понять политику Запада в условиях кризиса здравоохранения. Коронавирус выявил пределы возможностей европейских институтов в управлении системными кризисами, в то время как национальные правительства полагались на технический и политический опыт Европейского Союза в области ограничения кризиса здравоохранения, с которым они столкнулись.

Безусловно, было и будет много критических замечаний как в отношении обхода юридических процедур при заключении договоров на закупку и поставку вакцин против COVID-19, так и в отношении глобальных обязательств Европейского Союза. В рамках данного исследования мы намерены:

- 1) упорядочить и обобщить европейскую социальную и институциональную реальность;
- 2) критически оценить институциональную способность действовать во время кризиса;
- 3) выявить уязвимые группы, непосредственно затронутые отсутствием институционального плана действий по ограничению последствий кризиса;
- 4) в рамках имеющихся ресурсов, предложить пути решения проблемы.

В статье рассмотрено действие ЕС, его институциональное присутствие для решений проблем выхода из кризиса, оказанная помощь для пострадавших от пандемии, а также его начальная стратегия в области системы здравоохранения. Затем проведён теоретический анализ условий, которые делают возможным вмешательство европейской администрации, что включает в себя изучение уязвимых социальных групп, эффективность

административных программ - национальных и центральных (на уровне бюрократии ЕС) в быстром решении проблем здравоохранения, а в дальнейшем – экономических и социальных.

Теоретические основы. Перед обсуждением институционального антикризисного управления нам необходимо объяснить развитие трансформирующей парадигмы и её цикличность, используемую при оценке, а также то, как эта теоретическая основа поможет общему анализу. Как отметила Кэрол Вайс, оценка используется для анализа действий лиц, определяющих государственную политику, от того, как осуществляется государственная политика [18, с. 23]. Трансформационная парадигма предлагает в качестве формы социальной и политической оценки критику социального неравенства, а также определение и измерение баланса сил между обеспеченными и наиболее обездоленными [17, с. 41]. В нашем случае идея оценки и дискуссий имеет место между административными институтами и самими административными действиями, с чистой выгодой со стороны европейской бюрократии.

Теоретическая основа предлагает свободу анализа как с аксиологической, так и с онтологической точки зрения. Центральная роль оценки базируется на ценности, определяя анализ как субъективный [17, с. 42]. Таким образом, гарантируется посредничество в процессе оценки и получение результата государственного вмешательства. Даже если исследование трансформирующей парадигмы Мертенса и Карма является заявлением о приверженности социальной справедливости, равенству и деколонизации [5, с. 164], оценка общественных действий во время пандемии в свете этого террора полностью оправдана. Прежде всего, здоровье населения - это следствие социальной справедливости. «Социальная справедливость - это мнение о том, что каждый заслуживает равных прав и возможностей, включая право на хорошее здоровье» [3], и согласно Ролзу, «социальная справедливость - это то, как институты преуспевают в распределении социальных прав» [13, с. 988]. Поскольку теория трансформации рассматривает государственные учреждения и организации, которые стремятся к непосредственной реализации государственной социальной политики, как ключевые элементы в структуре системы оценки [12], основа анализа должна быть широкой. Поэтому индивидуальная настройка каждой ячейки общества - необходимое условие [17, с. 43]. Здесь важно отметить, что отсутствие политики централизации действий в случае кризиса здравоохранения является необходимым, но не достаточным условием, оценка может варьировать в зависимости от уровня анализа.

Для каждой оценки необходима справочная система, на которую мы можем ссылаться [15, с. 59]. Для нашего анализа мы будем использовать систему, основанную на познании, коммуникации, координации и контроле.

Европейское управление и влияние вмешательства во времена кризиса здравоохранения. Согласно Договору о функционировании Европейского Союза, «Союз вправе осуществлять действия для поддержки, координации или дополнения действий государств-членов», среди прочего, в области здравоохранения и гражданской защиты [1].

Учитывая эту перспективу, Европейский Союз не сосредоточился на разработке стратегического плана ответных действий, хотя общественное здравоохранение могло бы стать частью общей стратегии безопасности и обороны. Верно и то, что государства-члены ЕС выстроили свои собственные стратегии безопасности, сформулированные с учётом индивидуальных потребностей безопасности, «но большинство этих документов бессвязны, основаны на чем-то другом, лишены идеи общего европейского геостратегического ответа и часто являются устаревшими» [6, с. 107]. В начале 2020-го года увеличение заражённости случаев COVID-19 казалось маловероятным, чтобы привести к глобальной пандемии, хотя 20 января 2020 года Япония, Таиланд и Южная Корея сообщили об активных вспышках на своей территории [16]. В этом случае ни одно государство ЕС, ни один институт европейской администрации не предвидели непоследовательности предпринимаемых стратегических действий. Итак, остановимся на первом показателе нашей оценки - познании.

Хотя в литературе и академических исследованиях познание признается как чрезвычайно важный этап в разработке плана действий [2], оно не учитывается или учитывает-

ся в очень небольшой степени в рамках европейской организационной структуры. Более того, «познание обеспечивает исходное содержание и предопределяет последующие процессы общения, координации и контроля» [4, с. 193]. Следует отметить, что, хотя Франция, Германия и Швеция начали сообщать о случаях заражения новым коронавирусом [14], Европейский Союз не смог оценить управленческие последствия этих случаев на территории национальных государств.

Согласно исследованию Т. Жака, нелинейное антикризисное управление предполагает, прежде всего, признание чрезвычайного положения [10].

К сожалению, система не всегда способна сканировать полученные сигналы [9], поэтому европейская администрация не располагала необходимыми ресурсами или чёткой оценкой воздействия кризиса. Здесь проблема заключалась в том, что на европейском уровне не было конкретного определения проблемы и, следовательно, не было возможности её развития. Задача на будущее будет заключаться в том, чтобы избежать этой цепи негативных последствий, а план управления кризисом должен начинаться с вопроса о том, как правильно определить проблему.

Циклическая логика данного анализа продолжается коммуникацией [11]. Коммуникация предполагает поиск немедленных решений данной проблемы. Проблемой Евросоюза было отсутствие системных оповещений. Таким образом, ЕС напрямую столкнулся с кризисом, не имея возможности создать систему раннего предупреждения. «Верно ли, что ЕС внёс непосредственный вклад в глобальные ответные меры ВОЗ, готовя ежедневные отчёты, руководящие принципы, информацию и фиксируя соответствующие данные о жертвах и смертях?» [7]. Но, следует упомянуть, что европейские учреждения передали свои обязанности государствам-членам. Это негативно отразилось на принципе единства, поскольку государства проявили эгоистичность и вступили в гонку за выживание в международной системе. К сожалению, Союз оказался бессильным и лишь частично отреагировал на кризис. Хотя система оценки воздействия была разработана на европейском уровне в 2003 году, определение основного кризисного сценария пандемии COVID-19 не было своевременно предоставлено, и государства-члены по инерции слишком полагались на систему управления Союза.

Цикличность оценки продолжается двумя чрезвычайно важными элементами, которые Союз через свои административные органы использовал в максимальной степени – координация и контроль.

Европейская координационная стратегия в значительной степени сработала, но в меру своих возможностей. За некоторыми исключениями, государства-члены положительно отреагировали на попытку Европейской комиссии ограничить распространение вируса, в то время как Европейское агентство по лекарственным средствам и Европейский центр профилактики и контроля заболеваний активно поддерживали национальные правительства в принятии необходимых ответных мер против кризиса. Луиза Комфорт отмечает, что «если коммуникационные процессы не приведут к достаточному общему пониманию между сторонами для согласования их приоритетов, вероятность достижения единых действий между несколькими участниками будет значительно уменьшена» [4, с. 194-195].

Поскольку нет институциональных рычагов, чтобы заставить национальных участников ЕС соблюдать европейские административные правила, Комиссия использовала свою силу, чтобы заставить государства действовать сообща. К сожалению, помимо обещания финансовой помощи, Комиссия не может предложить больше, и прерогативы государств вступают в силу, оказывая разрушительное воздействие на менее обеспеченные группы, особенно мигрантов.

Закрытие границ, а также карантинные меры сильно повлияли на социальное положение групп мигрантов, а также безработных. Таким образом, уязвимость этих социальных категорий и отсутствие механизмов социальной интеграции демонстрируют, что европейский административный потенциал не справляется с проблемами, вызванными кризисом в области здравоохранения. Более того, можно говорить о частичном отказе от управления кризисом мигрантов, что ещё больше ухудшает их положение. Самая боль-

шая проблема в этом случае заключается в том, что «во многих странах мигранты, особенно те из них, у кого не урегулирован статус или краткосрочная виза, не имеют равного доступа к медицинскому обслуживанию, как граждане этих государств, что приводит к отсутствию лечения от COVID- 19» [8, с. 5].

Контроль европейских институтов над реагированием со стороны государств на кризис здравоохранения крайне ограничен. Однако, это ограничение является полезным, «поскольку контроль в этом отношении поддерживается посредством обмена знаниями, общими навыками и взаимной корректировки действий в соответствии с требованиями развивающейся ситуации» [4, с. 195].

Другими словами, европейская бюрократия может дать ряд рекомендаций по решению проблем, вызванных пандемией, но не может их навязывать. По крайней мере, не напрямую, а с помощью европейского плана восстановления. Экономическая реконструкция, а также социальное возрождение жизненно важны для нормализации причинно-следственной связи.

Выводы. Критический подход к плану антикризисного управления в ЕС требует значительной базы данных, но может быть применён постфактум с использованием элементов, определённых до начала анализа.

Разнообразие обездоленных групп в результате кризиса здравоохранения чрезвычайно велико: от людей с ограниченными возможностями, до сексуальных меньшинств и групп мигрантов, которые чрезвычайно уязвимы к любым принудительным мерам.

С точки зрения общей оценки, можно сделать вывод, что:

- Европейскому Союзу необходима управленческая реорганизация институтов, чтобы иметь возможность распознавать и определять угрозы для гражданской безопасности;
- Европейская администрация не извлекает выгоду от прямых действий по предупреждению циклических кризисов и реагированию на них, но может извлекать пользу из опыта государств-членов путём обмена информацией и данными;
- единую политику поддержки уязвимых социальных групп перед лицом кризисов сложно реализовать вследствие исключительной компетенции государств-членов ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Европейская Комиссия. «Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene», 2009 г. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF.
2. Alberts, David, и Daniel Papp. «Information Age Anthology: The Information Age Military». Department of Defense, 2017 г.
3. American Public Health Association. «Social Justice and Health», <https://apha.org/what-is-public-health/generation-public-health/our-work/social-justice>
4. Comfort, Louise K. «Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control». Public Administration Review 67 (7 декабрь 2007 г.): 189–97. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00827.x>.
5. Cram, Fiona, и Donna Mertens. «Negotiating solidarity between indigenous and transformative paradigms in evaluation». Evaluation Matters 2 (7 июль 2016 г.): 161–89. <https://doi.org/10.18296/em.0015>.
6. De France, Oliver de, и Nick Whitney. «Cacofonia strategică a Europei». В Strategiile de securitate națională în spațiul euroatlantic, под редакцией Marian Zulean, 107–38. București: Tritonic, 2015.
7. Goniewicz, Krzysztof, Amir Khorram-Manesh, Attila J. Hertelendy, Mariusz Goniewicz, Katarzyna Naylor, и Frederick M. Burkle. «Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak: A Review». Sustainability 12, вып. 9 (8 май 2020 г.): 3838. <https://doi.org/10.3390/su12093838>.
8. Guadagno, Lorenzo. Migrants and the COVID-19 Pandemic an Initial Analysis, 2020. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>.

9. Hearit, R. «Newsgroups, Activist Publics and Corporate Apologia: the case of Intel and its Pentium Chip». *Public Relations Review* 25, вып. 3 (1999 г.): 291–308.
10. Jaques, Tony. «Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct». *Public Relations Review* 33, вып. 2 (2007 г.): 147–57.
11. Luhmann, Niklas. *Ecological Communication*. Чикаго: Издательство Чикагского университета, 1989.
12. Mertens, Donna M. «Inclusive Evaluation: Implications of Transformative Theory for Evaluation». *American Journal of Evaluation* 20, вып. 1 (март 1999 г.): 1–14. <https://doi.org/10.1177/109821409902000102>.
13. Peñaranda, Fernando. «The individual, social justice and public health». *Ciência & Saúde Coletiva* 20, вып. 4 (апрель 2015 г.): 987–96. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015204.00552014>.
14. Pullano, Giulia, Francesco Pinotti, Eugenio Valdano, Pierre-Yves Boëlle, Chiara Poletto, и Vittoria Colizza. «Novel Coronavirus (2019-NCov) Early-Stage Importation Risk to Europe, January 2020». *Eurosurveillance* 25, вып. 4 (30 январь 2020 г.). <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.4.2000057>.
15. Pușcaș, Monica. «Cu ce scop folosim evaluările». В *Evaluarea programelor și politicilor în România. Impact, răspundere publică și cultură organizațională*, под редакцией Nicolae Toderaș и Ana-Maria Stăvaru, 55–116. București: Tritonic, 2017.
16. Sohrabi, Catrin, Zaid Alsafi, Niamh O'Neill, Mehdi Khan, Ahmed Kerwan, Ahmed Al-Jabir, Christos Iosifidis, и Riaz Agha. «World Health Organization Declares Global Emergency: A Review of the 2019 Novel Coronavirus (COVID-19)». *International Journal of Surgery* 76 (апрель 2020 г.): 71–76. <https://doi.org/10.1016/j.ijsu.2020.02.034>.
17. Stăvaru, Ana-Maria. «Evaluarea - o disciplină sau o transdisciplină?» В *Întărirea capacității administrative. Dezvoltarea sistemului național de evaluare a intervențiilor publice în România: design organizațional, cultură și capacitate de evaluare.*, 25–60. București: Tritonic, 2015.
18. Weiss, Carol H. «Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?» *American Journal of Evaluation* 19, вып. 1 (1998 г.): 21–33.

SORGINTEA ȘI ESENȚA REGLEMENTĂRII LEGALE A INSTITUȚIEI PREFECTULUI ÎN ROMÂNIA

CZU: 342.98:352(498)

Mihaela-Otilia AROȘOAIE,
doctorandă, Academia de Administrare Publică,
șef Serviciu Juridic, Instituția Prefectului Județul Botoșani, România

SUMMARY

In order to ensure legal discipline at the level of local public authorities, the Romanian state has regulated the institution of the prefect since the time of Prince Alexandru Ioan Cuza, with a marked interruption during the communist regime but with a remarkable return to democracy and ensuring, among other things, maintaining the organization and ensuring the proper functioning of the local public administration, within the limits established and imposed by the legislator.

Keywords: prefect, regulation, law, government decision, government emergency ordinance.

Instituția reprezentantului Guvernului în teritoriu este o instituție importantă a dreptului administrativ ca parte componentă a dreptului public care și-a găsit consacarea legislativă expresă în epoca modernă. Evoluția instituției este legată și de antichitate, așa cum o înfățișează unii autori, însă majoritatea doctrinei administrative admite că, prefectul este o „creație napoleoniană” [12, p. 362], ea luând naștere încă de la Marea Revoluție Franceză, potrivit opiniei profesorului francez M. Waline. În România, reglementarea instituției prefectului a urmat modelul francez. Astfel de instituții există și în alte state, precum Franța, Italia sau Spania. În fond, misiunea acestora este, în mare măsură, asemănătoare însă nu identică. Astfel, nu există un model general valabil în ceea ce privește competența teritorială, dată fiind împărțirea administrativ-teritorială diferită a statelor. Există diferențe importante și în ceea ce privește competențele materiale, Franța fiind un stat generos în această privință.

În sistemul administrației publice din România, traseul reglementării legislative debutează cu apariția termenului de prefect în Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale [5, p. 3] care, conform art. 6 prevede: *La casu de învoirea tuturilor partiloru interessate, Consiliile comunale respective vor constata decisiunea luată prin unu procesu verbalu, care se va aduce la cunoscintia Prefectului; Prefectulu, în urma chibsuirei facuta cu Comitetul permanentu, va raporta Ministeriului de Interne, spre a se interu lucrarea prin ordonantie Domnesca, iar la casu de contestatiune din partea unia din părțile interessate, chuestiunea se va supune aprobarei Comitetului permanentu de districtu, remaindu decisiunea definitivă la acestu din urma iar în art. 64 Candu Consiliulu aru fi luitu o resolutie, abatuta de atribuțiile sale, seu care vatema interessulu generalu, capulu comunei este datoru a închide siedintia și a insciintia pe Sub-prefectu, care va raporta ne’ntardiatu casulu Prefectului.*

Termenul de prefect este întâlnit și în Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru înființarea consiliilor județene [6, p. 5], unde la art. 3 prevede că: *Președintele consiliului Judetianu se alege de Consiliu din sinulu seu. Comissaru alu guvernului pe lange Consiliu este Prefectulu judetiului. De asemenea, regăsim termenul de prefect și în Legea din 02 iulie 1864 cu privire la alegeri, atribuindu-se acestuia sarcini clare în procesul electoral precum Reclamatatiunile se vor adresa Prefectului în cele d’anteiu trei septamini de la data afisarei. Dupe ce Prefectul va fi otarit asupra tuturilor reclamatatiunelor ivite, el încheie listele definitive și le publică negresit pînă la cea d’anteiu Dumineca a lunei Fevruarie.*

Astfel, primii prefecti au fost numiți în funcție prin decret al domnitorului Alexandru Ioan Cuza, în anul 1864. În perioada monahală, sub domnia regelui Carol I de Hohenzollern, la 01 noiembrie 1892 se adoptă Legea nr. 3319 pentru organizarea autorităților administrativ exterioare, dependente de ministerul de interne și fixarea circumscriptiilor administrative, prin care

s-a decis ca prefectii să fie numiți prin decret regal la recomandarea ministrului de interne. Prin această lege, i se recunoaște prefectului dreptul de a pune în mișcare forța publică, la nevoie și anume *în caz de rebeliune, sediiune, atrupamente tumultoase sau alte evenimente neprevăzute cari ar amenința ordinea publică, siguranța publică și a proprietăților*.

Prin Legea nr. 167 din 1929 pentru organizarea administrației locale [7, p. 3], adoptată în guvernarea național-tărănistă, prefectul va sta în legătură cu fiecare minister prin directoratul ministerial și prin serviciile ministeriale locale.

Legea nr. 569 din 1936-legea administrativă [8, p. 14], prevede în art. 83 că *prefectul de județ se numește și se revoacă prin decret regal în urma propunerii Ministerului de Interne și stă direct sub ordinele acestuia. Când locul de prefect devine vacant, Ministerul de Interne poate însărcina cu conducerea prefecturii pe subprefect, un funcționar superior din Ministerul de Interne, sau pe un membru din consiliul județean respectiv*.

Prefectul devine funcționar public în timpul domniei regelui Carol al II-lea, fiind reprezentantul Guvernului și al Ministerului de Interne în teritoriu. Prefectul devine șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Odată cu instaurarea regimului comunist, instituția prefectului este înlocuită cu comitetele populare județene, locul prefectilor fiind luat de prim-secretari pentru mai bine de jumătate de secol. Schimbarea structurii administrației publice locale pe criterii strict politice a înregistrat o stagnare semnificativă în evoluția instituției prefectului, desființarea intenționată și aspră a acestei instituții după zeci de ani de funcționare demnă în cadrul administrației publice românești a determinat transformări care și-au pus amprenta, în mod decisiv, asupra comunităților locale și a activității lor administrative, imparțialitatea și obiectivitatea exercitată de prefect fiind înlocuită cu ideologii și practici de partid.

Rolul prefectului este restabilit după revoluția din decembrie 1989, mai exact, după alegerile din 20 mai 1990. Astfel, a reapărut în legislație terminologia de instituție a prefectului în Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale [9, p. 14], care în art. 4 prevedea că Prefecturile se organizează la nivelul județelor și sunt compuse din: 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar și 7 membri. A urmat apoi Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 - Legea administrației publice locale [10, p. 14], care prevede în art. 11 că Guvernul numește câte un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local. El conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale ale administrației publice, organizate în unitățile administrativ-teritoriale.

Însă, cel mai important moment în reglementarea legală a prefectului îl reprezintă Constituția României din 1991 [1, p. 22], emisă de Adunarea Constituantă, unde îi este dedicat un întreg articol, intitulat Prefectul și anume, articolul 123 care prevede:

- 1) *Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București.*
- 2) *Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.*
- 3) *Atribuțiile prefectului se stabilesc prin lege organică.*
- 4) *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.*
- 5) *Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept.*

Aceste reglementări au reprezentat o bază de reglementare până la adoptarea Legii nr. 215 din 23 aprilie 2001 Legea administrației publice locale [11, p. 14] prin care i s-au stabilit prefectului sarcini și atribuții concrete în administrația publică din România, pentru ca la o distanță de aproximativ 3 ani să i se dedice o întreagă lege prin care s-au reglementat, într-un singur act normativ, toate regulile ce țin de buna desfășurare și organizare a acestei instituții și anume Legea nr. 340 din 12 iulie 2004 privind prefectul și instituția prefectului, cu normele de aplicare ale acestei legi adoptate prin Hotărârea de Guvern nr. 460 din 05 aprilie 2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului [2, p. 1-31].

În prezent, Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57 din 2019 privind Codul administrativ [4, p. 90-101] reprezintă baza legală a administrației publice din România așa, încât și instituția prefectului este reglementată prin acest act normativ, fiindu-i dedicată Partea a IV-a din cod însă cu sarcini strict stabilite în multe alte reglementări ale administrației locale și chiar centrale din același cod.

Recent a fost adoptată și Hotărârea de Guvern nr. 906 din 2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrative [3, p. 1-72], normele de aplicare ale prevederilor din Codul administrativ rezervate prefectului.

Evoluția permanentă a societății românești, trecerea prin diferite regimuri de guvernare, multitudinea activităților desfășurate de către autoritățile locale executive și deliberative au impus necesitatea dezvoltării unui sistem de control administrativ unic, absolut necesar pentru progresul colectivităților locale, în sarcina reprezentantului guvernului în teritoriu.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României din 1991, publicată în Monitorul Oficial nr. 233 din 21 noiembrie 1991.
2. Hotărârea de Guvern nr. 460 din 05 aprilie 2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului publicată în Monitorul Oficial nr. 363 din 26 aprilie 2006.
3. Hotărârea de Guvern nr. 906 din 2020 pentru punerea în aplicare a unor prevederi ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrative publicată în Monitorul Oficial nr. 994 din 28 octombrie 2020.
4. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57 din 2019 privind Codul administrativ publicată în Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.
5. Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale publicată în Monitorul Oficial din 31 martie 1864.
6. Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru înființarea consiliilor județene publicată în Monitorul Oficial din 31 martie 1864.
7. Legea nr. 167 din 1929 pentru organizarea administrației locale publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din 3 august 1929.
8. Legea nr. 569 din 1936 - legea administrativă publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 73 din 27 martie 1938.
9. Legea nr. 5 din 19 iulie 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale publicată în Monitorul Oficial nr. 92 din 20 iulie 1990.
10. Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 - Legea administrației publice locale publicată în Monitorul Oficial nr. 79 din 18 aprilie 1996.
11. Legii nr. 215 din 23 aprilie 2001 Legea administrației publice locale publicată în Monitorul Oficial nr. 204 din 23 aprilie 2001.
12. M. Waline, Droit administratif, Paris, 1963.

DIMENSIUNI NAȚIONALE ȘI COMUNITARE ALE FUNCȚIEI PUBLICE EUROPENE

CZU: 35.08(4)

Vasile BOGHIAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică, Chișinău, Secretar General,
comuna Gorbănești, Botoșani, România

SUMMARY

The article contains a brief overview of the European civil service history and the main challenges that have been raised by the doctrine of the European administration in defining the notions of European civil service and civil servant. The article provides an overview of the significance of regulations regarding the civil service and the European civil servant, according to the current European civil servants' Statute, which has replaced the Staff Regulations and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community.

Keywords: *European Union, European civil service, European civil servant, statute, European administration*

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

Așa după cum cunoaștem, mijloacele prin care se realizează administrația publică sunt resursele umane, cele materiale și financiare, precum și competența. Pârghiile prin care acționează administrațiile publice sau particulare sunt tocmai resursele umane reprezentate de persoane fizice organizate într-o instituție. Funcția este un element esențial ce exprimă felul activității la prestarea căreia persoana s-a obligat prin raportul juridic de drept public sau privat. [7, p 223].

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

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

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

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

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

Nu putem vorbi de funcția publică europeană în Uniunea Europeană fără să trecem în revistă cele trei modele administrative dominante existente în perimetrul european, caracterizate printr-o

diversitate extremă în structurile lor ierarhice și în maniera lor de organizare și operare [2, p. 279].

Primul dintre cele trei, **modelul englez** se caracterizează printr-un nivel superior (secretari permanenți), cu un statut foarte înalt (Oxford-Cambridge), salarii foarte mari, dar cu o arie restrânsă de acțiune.

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

Modelul german, cel de-al treilea, este caracterizat prin două categorii de nivel superior: funcționarii politici cu un statut înalt, dar cu o stabilitate mică și funcționarul civil de carieră, activând într-o poziție relativ minoră, dar stabilă. Modelul german este dominat de legalism, rigiditate și planificare administrativă, modelul francez se remarcă prin rigiditatea structurilor și flexibilitatea birocrăției, iar modelul englez este tipic prin flexibilitatea ambelor.

În instituțiile Uniunii Europene, își desfășoară activitatea agenți supuși unor norme speciale, care alcătuiesc dreptul funcției publice europene.

Statutul actual al funcționarilor publici europeni a înlocuit statutul funcționarilor și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene.

În esență, diferența de regim dintre funcționarii celor trei Comunități viza următoarele aspecte [1, p. 194].

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

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

După cum știm, cele trei Comunități nu au fost instituite în același timp, ceea ce a determinat, într-o primă fază, o juxtapunere a trei corpuri de agenți supuși unor regimuri diferite.

Așa încât, C.E.C.A. a cunoscut, până la data de 1 iulie 1956, când a fost adoptat un Statut al funcționarilor publici din cadrul acestui organism, perioadă în care funcționarii erau recrutați pe bază de contract de drept public, sistem folosit și de C.E.E. și EURATOM în perioada prestată (1958 - 1962).

În egală măsură, fuziunea Comunităților avea să antreneze unificarea statutului și a regimului de privilegii și imunități, așa cum reiese din articolul 24 din Tratatul de fuziune din 8 aprilie 1965: „stabilirea unui regulament al personalului unic și comun tuturor instituțiilor comunitare...”. Unificarea s-a realizat prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A. și C.E.E.A. nr. 259 / 68 din 29.02.1968, publicat în J.O.C.E. L 56 din 4.03.1968 și modificat de mai multe ori.

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

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

În afara acestui statut unic există și unele reglementări speciale, care privesc funcționarii din compartimentele științifice și tehnice.

Intervenția unei reglementări cu valoare de statut nu a rămas fără consecințe în ceea ce privește regimul funcției publice europene. Ea a avut ca efect faptul că a plasat funcția publică comunitară în categoria funcțiilor publice așa-zis închise. Problema de care a fost dintotdeauna preocupată doctrina din toate doctrinele naționale, este aceea dacă natura juridică a situației funcționarului public este una de drept public sau este una de drept privat. Și, mai departe, dacă funcționarul se află într-o situație legală și reglementară sau este într-o situație subiectivă, dedusă dintr-un contract. Autorii francezi au răspuns acestor probleme cardinale în mod consecvent, în sensul că situația funcționarului este legală și reglementară, și nu subiectivă.

În ceea ce privește sistemul german al funcției publice, se resimte, pe de o parte, forța tradiției, iar, pe de altă parte, mutațiile intervenite în administrația publică de-a lungul timpului. Mai mult chiar, articolul 35 alin (5) din Constituția Germaniei conține o prevedere extrem de importantă, prin care obligă legiuitorul să reglementeze dreptul funcției publice ținând cont de principiile tradiționale ale funcționariatului. În această țară a funcționariatului profesional, tradițiile persistă încă din secolul al XVIII-lea, când servitorul seniorului era considerat în același timp a fi și servitorul statului. De aici, teza fundamentală pentru regimul funcției publice din această țară, și anume că funcționarul încarnează în actele sale binele colectivității, ideea de justiție obiectivă. Demnă de relevat pentru conturarea imaginii despre regimul funcției publice din această țară, ni se pare și teza promovată de Curtea Constituțională Federală, potrivit căreia funcționariatul profesional este o instituție care răspunde cunoștințelor, competenței și fidelității care trebuie să asigure stabilitatea administrației și să constituie ea un factor de echilibru față de forțele politice care dau configurație vieții statului.

Regimul funcționarului european a împrumutat unele din dimensiunile regimurilor naționale ale funcțiilor publice, peste care s-au suprapus elemente deduse din faptul că el își desfășoară activitatea într-un spațiu pe care doctrina comunitară îl denumeste teritoriu comunitar [7, p 312]. Înțelegerea acestei sintagme impune o anumită atenție, deoarece în absența unei definiții a câmpului de aplicare teritorial al Tratatului Uniunii Europene, se cuvine să ne referim cu prudență la noțiunea de teritoriu comunitar.

Curtea Europeană însăși folosește adesea conceptul de teritoriu comunitar, care apare ca un teritoriu funcțional cu o geometrie variabilă, după competențele comunitare în cauză.

Instituțiile comunitare au o politică proprie de personal, politică însă grefată pe un statut comun tuturor funcționarilor publici europeni. Cel mai numeros efectiv îl are Comisia Europeană. Fiecare dintre instituțiile comunitare dispune de propriul său personal.

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

- prima, care sunt locul și rolul lor în viața Comunității?
- în corelație cu prima, în ce mod se implică ei în realizarea politicii europene? Evidenta dependență a acestor două probleme duce la luarea în considerație a două variante de răspuns:

- primă variantă de răspuns ar fi în a le recunoaște funcționarilor comunitari doar un rol executiv, ei neavând decât calitatea de realizatori efectivi ai deciziilor care au fost trasate de către autoritățile politice comunitare.

- o a doua variantă de răspuns ar viza recunoașterea unui rol efectiv în a influența politica Uniunii. Din această perspectivă, funcționarul european nu se limitează doar la a executa deciziile, ci el se implică efectiv și în elaborarea acestora.

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

Articolul 1 din Statut ne definește astfel noțiunea de funcționar european „este funcționar al Comunităților, în sensul prezentului Statut, orice persoană care a fost numită în condițiile prevăzute de acest statut, într-o funcție permanentă dintr-una din instituțiile Comunității, printr-un act scris al autorității investite cu puterea de numire de această instituție” [6, p. 260].

Din această definiție, reiese clar distincția dintre funcționarii comunitari, pe de o parte, și alte categorii de agenți, pe de altă parte, eventual angajați în regim contractual. Această categorie de personal, angajați pe bază contractuală, în mod temporar, în general 5 ani reînnoibili, își află reglementarea în Regulamentul nr. 2615 din 1976.

Din definiția de mai sus, desprindem concluzia că dobândirea statutului de funcționar comunitar este determinată de existența unui act de numire emis de autoritatea competentă. Astfel,

constatăm că funcționarii sunt recrutați printr-un act unilateral al autorității competente și se supun dreptului comunitar în exclusivitate.

Competența de numire a unui funcționar internațional nu poate rezulta dintr-un document internațional, care, prevăzând existența funcționarului, stabilește și autoritatea care va trebui să-l numească sau, respectiv, aleagă.

Actul de numire va trebui să menționeze, potrivit articolului 3 din Statut, și data de la care numirea produce efecte. Această dată nu poate fi, în nici un caz anterioară celei a intrării în funcție a persoanei numite.

Reglementarea situației juridice a funcționarilor printr-un statut determină concluzia că ei sunt supuși unei situații legale și reglementare, ceea ce înseamnă că sunt supuși în mod integral dreptului comunitar cuprins în statut. Printr-un regulament al Consiliului, s-a stabilit că situația lor juridică poate fi modificată în mod unilateral. Autoritatea care va exercita „puterea de numire” urmează să fie desemnată de către fiecare organism al Comunității. Ca regulă, președintele fiecărei instituții reprezintă, pentru instituția respectivă autoritatea investită cu puterea de numire.

Aliniatul 2 al articolului 1 din Statut asimilează și Comitetul Economic și Social, Comitetul Regiunilor și Mediatorul Uniunii, aplicându-le prevederile Statutului, cu excepția situațiilor în care există dispoziții contrare. Aceste organisme urmează să-și stabilească, prin regulamentul lor interior, autoritatea care va fi investită cu puterea de numire.

Situația juridică a contractualilor din cadrul organismelor comunitare este o altă chestiune importantă. Noțiunea de personal în dreptul comunitar include două categorii:

- funcționarii comunitari, cărora le sunt aplicabile prevederile Statutului;
- alți agenți, care pot fi angajați prin diferite tipuri de contracte cărora le este aplicabil fie dreptul comunitar, fie dreptul național.

Cea de-a doua categorie de personal include astfel ceea ce, generic, se desemnează cu sintagma de contractuali și care, la rândul lor, sunt de două categorii, respectiv contractualii de drept comunitar și contractualii de drept privat local. Alți autori evocă această categorie prin sintagma agenți temporari, admitând că „funcționarilor permanenți li se adaugă agenți temporari care sunt adesea funcționari naționali, recrutați prin contract de muncă pe durată determinată” [5, p. 202].

Doctrina franceză mai operează și cu noțiunea mult mai generoasă de agent, în care sunt incluse două categorii:

- agenții publici, care cuprind atât funcționarii publici cât și contractualii în baza unui contract de drept public;
- agenții privați, care îi cuprind exclusiv pe cei care au încheiat cu administrația un contract de drept comun.

Agenții publici sunt supuși unui regim de drept public [3, p. 178]. iar contenciosul, în cazul lor, relevă o jurisdicție administrativă, pe când agenții privați ai administrației sunt supuși, fără excepție, dreptului comun al muncii iar contenciosul, în cazul lor, relevă jurisdicția ordinară.

Prevederile Statutului ne conduce la următoarele concluzii cu privire la regimul juridic al actului de numire într-o funcție comunitară:

- a) reprezintă un act juridic cu caracter unilateral;
- b) este emis de autoritatea investită cu puterea de numire (A.I.P.N.), desemnată în acest scop de organismul comunitar, în baza articolului 2 din Statut;
- c) în mod obligatoriu, actul de numire va trebui să precizeze data de la care începe să producă efecte juridice, și care, potrivit articolului 3, nu poate să fie anterioară momentului în care persoana interesată intră efectiv în funcție;
- d) actul de numire conferă funcționarului comunitar o situație juridică statutară și reglementară;
- e) orice numire nu se poate face decât cu privire la un post vacant. Aceeași condiție este impusă și în cazul promovării.

Astfel, putem defini actul de numire într-o funcție publică comunitară ca fiind actul juridic unilateral emis de autoritatea investită cu puterea de numire, care conferă persoanei vizate o situație juridică statutară și reglementară respectiv calitatea de funcționar public comunitar.

Consecință firească a afirmării vocației europene a României, interesul și preocuparea speci-

aliștilor români, ca și a unui public din ce în ce mai larg, pentru studierea instituțiilor comunitare, sau a ceea ce se numește, cu un termen generic, „dreptul european”.

Dreptul comunitar prezintă remarcabile elemente de originalitate și specificitate. El a generat o adevărată ordine juridică comunitară, aplicându-se direct statelor membre și beneficiind de o adevărată prioritate față de dreptul național al statelor membre în domeniile care sunt de competența organelor comunitare. De altfel, structura instituțională a Uniunii Europene prezintă elemente inedite, deoarece oferă un mod fericit de îmbinare a unor instituții competente ce aparțin statelor cu formele supranaționale de colaborare și cu participarea directă a popoarelor, în cadrul Parlamentului European.

În aceste condiții, o abordare comparativă privind statutul funcționarului european se înscrie, credem noi, pe linia aprofundării unor probleme de interes evident și necesar, dacă ne gândim că România a devenit membră a uniunii europene din 2007, dar mai ales dacă examinăm dificultățile cu care se confruntă în materie de „capacitate administrativă”.

Funcția publică comunitară reprezintă nu numai un subiect teoretic, de cercetare, ci și o problemă practică de mare interes, ținând seama că, pe măsura extinderii Uniunii Europene, numeroși specialiști români vor ajunge să lucreze în structurile UE, punându-și competența și capacitatea în slujba promovării intereselor comunitare

Orice domeniu de activitate al vieții politice, economice, sociale, ca și a celui administrativ din oricare țară europeană, este compus din oameni organizați în colectivități, mai mari sau mai mici, în funcție de importanța activității respective. Privită din această perspectivă, în literatura de specialitate străină și românească, se subliniază că „administrația publică nu este altceva decât o colectivitate umană care organizează acțiuni în favoarea altor oameni” [4, p. 203]. Acest fapt explică și creșterea importanței elementului uman care, pentru a putea aplica legile, trebuie să cuprindă oameni competenți, activi și devotați binelui comun, respectiv cauzei publice și interesului general.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Drept administrativ comparat*, București, Lumina Lex, 2000,2003.
2. Gerald Henry, *La fonction publique européenne*, Lausanne, Imprimerie C. Risold & Fils, 1961.
3. Manolache Octavian, *Drept comunitar*, București, Editura All, 1996..
4. Pierre Esconbe, *Les hommes dans l'administration*, în: *Traité de Science Administrative*, Paris, Mouton, 1966.
5. Popescu Andrei, *Reglementări ale relațiilor de muncă - practică europeană*, București, Editura „Tribuna Economică”, 1998.
6. Vedinaș Virginia, *Statutul funcționarului public*, București, Editura Nemira, 1998.
7. Zaharia Gheorghe, *Tratat de drept administrativ*, Editura Spiru Haret, Iași, 2004.

PROCESUL DE RECRUTARE ȘI SELECȚIE A PERSONALULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: PROVOCĂRI ȘI TENDINȚE ACTUALE

CZU: [331.108.34+331.108.37]:35.08

*Alexandra ZAMȘA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article focuses on identifying current challenges and trends in the recruitment and selection process of public administration staff. Ensuring the necessary staff is a complex and important process that must take into account that the human resources are a key resource of the institution and that the eventual mistakes made in the recruiting process could produce side effects. At the same time, the process of recruitment and selection of the human resources in the public administration must support the accomplishment of the mission of public authorities by providing interested and quality staff, taking into account the guidelines and priorities of the government in this matter.

Keywords: recruitment, staff selection, public servant, engagement.

În prezent autoritățile publice se confruntă cu un context politic și socio-economic care generează în permanență noi provocări. Pentru a răspunde acestui context în schimbare, autoritățile publice urmează să genereze noi strategii, dar și soluții la problemele cu care se confruntă, lucru imposibil fără un personal înalt calificat și motivat pentru a modifica axele acțiunii publice. În acest context procesele de recrutare și selecție a resurselor umane în administrația publică trebuie să sprijine realizarea misiunii autorităților publice prin furnizarea de personal interesat și de calitate, în număr suficient și la momentul potrivit, luând în considerare orientările și prioritățile guvernului în această materie.

Pornind de la faptul că recrutarea și selecția reprezintă primele etape în managementul resurselor umane, vom aborda aceste procese din perspectiva identificării provocărilor și tendințelor actuale.

A recruta semnifică procesul de identificare și atragere în autoritățile publice a candidaților pentru ocuparea posturilor de muncă, a funcțiilor vacante – persoane care posedă caracteristicile cerute de postul de muncă. Iar prin selectare – înțelegem acel proces de alegere din rândul candidaților pentru ocuparea posturilor de muncă, funcțiilor vacante a celor mai competente persoane, în baza unor criterii specifice stabilite pentru postul de muncă, funcția respectivă [1].

Potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 1227 din 18.07.2002 pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, a fost introdus sistemul de recrutare și selectare, care asigură ocuparea postului de muncă, funcției publice vacante numai prin concurs. Prin definiție, sistemul de recrutare și selectare prevede totalitatea etapelor și procedurilor incluse într-un proces continuu și sistematic: planificarea necesarului de personal, identificarea posturilor, funcțiilor vacante, publicitatea, preselecția în baza documentelor, selectarea, luarea deciziei de alegere a candidatului potrivit, numirea în post, funcție și integrarea angajatului.

Astfel, în conformitate cu Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158/2008 (art. 11) [2], competența pentru managementul funcției publice și al funcționarului public (care include și procesul de recrutare și selecție) îi revine Guvernului. Guvernul a delegat Cancelariei de Stat competența de a asigura promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special al managementului resurselor umane (Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”)[3]. Totodată, unele responsabilități cu privire la politica statului în domeniile salarizării, eticii și integrității țin de competența altor autorități

publice de nivel central (Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor, Autoritatea Națională de Integritate, Centrul Național Anticorupție).

Procedurile de ocupare a funcțiilor de demnitate publică, a funcțiilor publice cu statut special și a posturilor din cadrul cabinetului persoanei ce exercită funcție de demnitate publică se efectuează în baza legilor speciale, iar ocuparea altor posturi din cadrul autorității publice – în baza Codului muncii [4]. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 28 din Legea nr. 158/2008, ocuparea funcției publice se efectuează prin următoarele modalități:

- concurs în baza principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale;
- promovare într-o funcție publică superioară celei deținute în bază de merit, inclusiv în rezultatul evaluării performanțelor profesionale cu calificativul „foarte bine” sau două calificative „bine”;
- transfer între autoritățile publice sau subdiviziunile aceleiași autorități publice;
- detașare;
- asigurarea interimatului funcției publice de conducere [2].

Tendințe și provocări actuale. Formarea, recrutarea, promovarea și perfecționarea personalului din administrația publică au o importanță decisivă în asigurarea unei pregătiri corespunzătoare a tuturor celor care sunt angajați în autoritățile administrației publice. Trebuie subliniat faptul că eficiența administrației depinde în egală măsură de modul cum acest personal este gestionat și în consecință de managementul resurselor umane din administrația publică. Activitatea de recrutare conține un program alcătuit din patru etape:

- analiza cerințelor postului vacant;
- întocmirea specificațiilor aferente activității în postul liber (fișa postului);
- cercetarea tuturor posibilităților privind locurile unde pot fi găsiți posibili candidați;
- candidaților pentru posturile care urmează a fi ocupate.

Recrutarea funcționarilor publici nu poate rămâne o simplă operație administrativă de atragere a unor resurse de muncă disponibile, ci necesită derularea unor activități ce vizează o selecție corespunzătoare a persoanelor interesate de ocuparea posturilor respective în strânsă corelare cu starea actuală a administrației publice și obiectivele Guvernului.

În funcție de statutul candidaților în raport cu organizația care intenționează să facă angajări, recrutarea poate fi:

- recrutare din interiorul instituției - o formă avantajoasă de recrutare dacă se cunosc calitățile și potențialul actualilor angajați. Recrutarea internă se realizează prin deplasarea resurselor umane în interiorul structurii organizatorice.
- recrutare din exteriorul organizației - apelarea la surse externe de recrutare, are loc atunci când o instituție se confruntă cu plecări de angajați care nu pot fi înlocuiți din interior sau când se atestă o deficiență de cadre, sau dacă e nevoie de angajați cu o pregătire specială.

Metodele de recrutare sunt diverse anunțuri și publicații în surse de informare în masă. La moment cea mai activă platformă de informare privind funcțiile vacante în autoritățile administrației publice este pagina web oficială www.cariere.gov.md, unde toate autoritățile publice ale administrației publice centrale și locale sunt obligate să plaseze informația privind funcțiile vacante, cerințele față de candidat dar și alte informații aferente postului. Totodată, aceste autorități publică anunțurile de recrutare și pe pagina web a entității, dar și alte surse media precum ziare locale, panouri de afișaj ș.a.

Odată consumat procesul de recrutare, urmează etapa de selectare. Selecția constă într-un ansamblu de procese de analiză a calităților și a pregătirii profesionale a candidaților, în scopul numirii pe posturi și/ sau funcții publice în administrație a funcționarilor publici necesari.

În cadrul selecției propriu-zise, factorii implicați iau o decizie hotărâtoare pentru unitate. Recrutarea și selecția funcționarilor publici se face prin concurs organizat în limita funcțiilor publice vacante prevăzute anual în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice sau în situația în care funcțiile publice rămân vacante în cursul anului.

De menționat că la moment, este valabil moratoriul instituit asupra funcțiilor vacante, în vigoare ultimii 2 ani, care a fost prelungit și pentru anul curent [5]. Acest fapt reduce posibilitatea

desfășurării procesului de recrutare și selectare a personalului la toate nivelurile. Totuși putem înregistra (conform datelor declarate de autorități) [6], deși are pondere diferită, angajarea pe bază de merit, care este preponderentă. În același timp, această informație nu oferă perspective calitative asupra proceselor de promovare și concurs (transparență, aplicarea nevicată a procedurilor etc.), ci indică exclusiv modalitățile de ocupare, așa cum au fost înregistrate formal. Totodată, se atestă un număr limitat de oportunități de mobilitate pe verticală (dezvoltarea carierei prin promovare) și orizontală (transfer) în administrația publică locală.

Datele prezentate de autoritățile publice relevă faptul că, pe parcursul anului 2019, în autoritățile publice au fost ocupate 9229 funcții și posturi vacante, inclusiv 4788 funcții publice [6].

Ocuparea funcției publice prin concurs se efectuează în conformitate cu Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs (anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009) [7]. Pe parcursul anului 2019, ocuparea funcției publice vacante prin concurs a fost aplicată practic în peste jumătate din cazuri (55,1%). Acest indicator a scăzut față de anul 2018 cu 6,9%. Datele prezentate de autoritățile publice relevă faptul că angajarea prin concurs este cea mai frecventă modalitate de ocupare a funcției publice la toate niveluri de administrare, având însă o pondere diferită. Astfel, în APC a fost înregistrată cea mai mică pondere, de 45,1%, în timp ce în APL se remarcă o pondere semnificativ mai înaltă, de 57,7% (nivelul II) și chiar 76,4% (nivelul I). Datele nu oferă însă și perspective calitative asupra procedurilor de concurs (transparență, aplicarea nevicată a procedurilor etc.), ci indică exclusiv modalitatea de ocupare, așa cum a fost înregistrată formal.

În anul 2019, în autoritățile publice au fost ocupate prin concurs 2640 funcții publice, inclusiv 6 funcții publice de conducere de nivel superior, 470 funcții publice de conducere și 2164 funcții publice de execuție. Este de menționat faptul că numărul funcțiilor scoase la concurs și, respectiv, numărul persoanelor angajate, s-au menținut la un nivel similar celui din anul 2018. Acest fapt se datorează, cel mai probabil, efectelor aplicării prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 1281 din 26 decembrie 2018 [5], prin care a fost stabilit moratoriul până la data de 31 decembrie 2019 privind încadrarea personalului în autoritățile publice și instituțiile finanțate din bugetul de stat, precum și în Casa Națională de Asigurări Sociale în funcțiile vacante înregistrate la data de 30 noiembrie 2018.

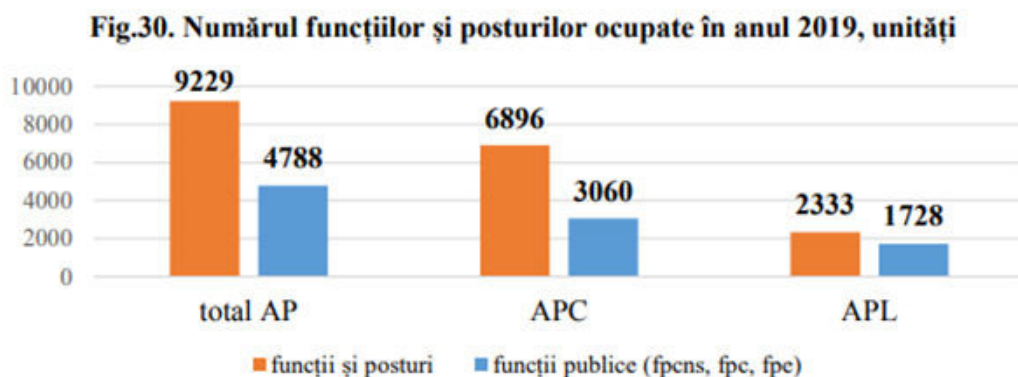
Ocuparea funcției publice vacante prin promovare. Promovarea este o modalitate de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcții publice superioare celei exercitate. Pe parcursul anului 2019 utilizarea acestei modalități de ocupare a funcției publice a înregistrat un trend ascendent, în creștere ușoară de la 13% în 2018 la 13,9% în anul 2019. Astfel, promovarea continuă să constituie o pondere importantă în modalitățile de ocupare a funcțiilor publice. În APC promovarea, ca modalitate de ocupare a funcției publice, constituie 16,7%, iar în APL acest indicator atinge doar 8,9%. Această discrepanță se explică, probabil, prin existența unui număr mai mic de funcții publice de conducere și inexistența funcțiilor publice de conducere de nivel superior, ceea ce reprezintă un număr mai limitat de oportunități de creștere în carieră în administrația publică locală.

Ocuparea funcției publice prin transfer. În anul 2019 au fost ocupate prin transfer 21,7% funcții publice sau cu 1,7% mai mult față de anul 2018. Cel mai înalt procent de ocupare a funcțiilor publice prin transfer s-a înregistrat în APC – 29,6%, în APL acest indicator fiind cu mult mai redus – 7,6%. Această discrepanță se explică, probabil, prin existența unui număr mai mic de funcții publice vacante, ceea ce reprezintă un număr mai limitat de oportunități de mobilitate pe orizontală în administrația publică locală.

Ocuparea funcției publice prin detașare. Această modalitate de ocupare a funcției publice a constituit 0,5% din toate modalitățile de ocupare a funcțiilor publice, în scădere cu 0,5% față de anul 2018. Cel mai înalt indicator îl găsim în APC – 0,7%. În APL această modalitate practic nu se utilizează (0,2%), în APL nivelul I fiind raportate doar 4 cazuri și nici un caz în APL nivelul II. Ocuparea funcției publice prin asigurarea interimatului funcției publice de conducere. Această modalitate de ocupare a funcției publice a fost aplicată pentru ocuparea a 4,3% de funcții vacante și este în creștere cu 0,3% față de anul 2018. Cel mai înalt indicator îl găsim în APL nivelul II – 10,4%, în timp ce în APL nivelul I este semnificativ mai redus – de 3,1%.

Alte modalități de ocupare a funcției publice. Numărul de încadrări în funcții publice prin alte modalități decât cele prevăzute în articolul 28 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public constituie 4,4%. Este neclar ce modalități anume au fost utilizate pentru ocuparea funcției publice, deoarece, deși au fost solicitate să specifice acest aspect, nici una din autorități nu au făcut-o. În lumina celor expuse, din datele prezentate de autoritățile publice rezultă faptul că acestea au recurs la modalitățile prevăzute de articolul 28 din Legea nr. 158/2008 în proporție de 95,6% din totalul modalităților de ocupare a funcției publice [6].

Fig. 1. Numărul funcțiilor și posturilor ocupate în anul 2019 în administrația publică.



Sursa: Raportul anual al Cancelariei de Stat privind funcția publică și statutul funcționarului public, 2019.

Concluzie. În concluzie, menționăm că procesele de recrutare și selecție la etapa actuală sunt reglementate de cadrul normativ în vigoare cu referire la funcția publică și statutul funcționarului public. Acesta a fost modificat/completat, dar încă nu este suficient de dezvoltat pentru a asigura realizarea obiectivelor specifice de reformare a managementului resurselor umane. Problemele înregistrate sunt axate pe următoarele componente:

1. identificarea și publicarea funcțiilor publice vacante;
2. metodele de recrutare a personalului potrivit;
3. procesul de selectare a personalului calificat corespunzător funcției;
4. moratoriu stabilit și prelungit deja al 3-lea an consecutiv.

Depășirea lor este posibilă în condițiile eficientizării activității serviciului resurse umane din cadrul autorităților administrației publice, modernizarea și aplicarea unor mecanisme de atragere a personalului calificat în instituțiile publice, instruirea continuă a angajaților încadrați, promovarea metodelor de angajare a personalului pe bază de merit.

BIBLIOGRAFIE

1. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227-XV din 18 iulie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002.
2. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162 din 10.11.2009.
4. Codul Muncii (nr. 154 din 28.03.2003). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

5. Hotărârea Guvernului nr. 1281 din 26 decembrie 2018 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului în sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 513-525 din 28.12.2018.

6. Raportul anual al Cancelariei de Stat privind funcția publică și statutul funcționarului public, 2019 (publicat pe www.cancelaria.gov.md).

7. Hotărârea Guvernului nr. 201 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.

8. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. București, Editura Universitară, 2004, 320 p.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

10. În: www.administrare.info accesat la 20.01.2021.

STUDIU BIBLIOGRAFIC PRIVIND SISTEMUL DE EVALUARE A PERFORMANTELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

CZU: 35.08:016

*Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The evaluation of civil servants appeared as a necessity in improving the internal management system within the public authority, which allows a better planning, coordination and organization of the activity of the civil servant, subdivision/public authority. The purpose of this research is reflected in the analysis of bibliographic sources related to the evaluation of performance in the literature, but also in the legislative acts that include this aspect. In order to achieve the established goal, the following objectives are proposed to be achieved: identifying the research degree of the process of evaluating the professional performances of civil servants in the national and international literature and analyzing the normative framework in the field.

Keywords: *civil servants, performance, performance evaluation, public administration, efficiency, management.*

Relațiile socio-politice și economice moderne ale organizațiilor și instituțiilor de stat, induc realizarea schimbărilor considerabile în paradigma managementului, inclusiv în managementul resurselor umane din cadrul administrației publice. Una dintre misiunile administrației publice o reprezintă implementarea eficientă a programului de guvernare planificat, dar și prestarea serviciilor publice de calitate. Prin urmare, un rol important în realizarea misiunii respective revine funcționarilor publici, gradului lor de competență și nivelului de pregătire profesională, care sunt identificate prin noțiunea de performanță.

Pentru îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane din managementul public este evidentă necesitatea implementării managementului performanței, ce include elementul de evaluare a performanței angajaților la nivel individual și organizațional. Prin urmare, problematica perfecționării profesionale a fost și rămâne un subiect de cercetare central și actual în studiile consacrate administrației publice și managementului public.

În analiza surselor bibliografice au fost cercetate diverse abordări în domeniu, dintre care se menționează cercetările lui Mihai Oroveanu, Alexandru Ioan, Mihail Platon, Robert Mathis, Panaite Nica, Grigore Atamanciuc etc.

Din punct de vedere teoretic, activitatea resurselor umane în administrația publică este cercetată superficial, făcându-se puține referințe la acest aspect. Mihai Oroveanu este unul dintre cercetătorii care a acordat o atenție mai deosebită resurselor umane din sectorul public în lucrarea sa „Tratat de Știința Administrației” [15]. În acest studiu complex al cercetătorului, un capitol întreg este dedicat resurselor umane ale administrației, în care sunt atinse aspecte precum pregătirea profesională a funcționarilor (utilitatea cercetării privind pregătirea profesională a funcționarilor, necesitatea pregătirii profesionale, pregătirea profesională medie, administrative, universitară și post-universitară, îmbunătățirea permanentă a pregătirii profesionale și perfecționarea activității funcționarilor publici din Administrație.

Alexandru Ioan este un alt cercetător din spațiul românesc care, în lucrarea „Administrația publică” [1], își prezintă viziunile asupra mecanismelor și instituțiilor în funcționarea administrației publice și, anume, politica de personal, formarea personalului din administrația publică, particularități ale procesului de formare și educație continuă a personalului din administrația publică în condițiile tranziției la economia de piață în țara noastră, recrutarea și

promovarea personalului din administrația publică, conducerea personalului din administrația publică, funcționarii publici din diferite țări.

Profesorul Mihail Platon, în lucrarea „Introducere în Știința Administrației Publice”, își expune viziunile referitoare la activitatea personalului din instituțiile publice într-un capitol intitulat „Managementul personalului public”, cu următoarele compartimente [17]: funcția publică; funcționarul public; rolurile funcționarilor publici; politica de personal; obiectivele politicii de personal. În lucrarea „Administrația publică”, curs de lecții [16], Platon abordează și alte idei conceptuale referitoare la funcționarii publici, precum ar fi: pregătirea cadrelor pentru serviciul public; forme și metode de lucru cu personalul din serviciul public; protecția socială a funcționarilor publici - factor important al stabilității serviciului public; etica și eticheta funcționarului în serviciul public; cariera funcționarilor publici; competența profesională – criteriu prioritar în serviciul public.

Un model de performanță al funcționarilor publici poate fi implementat doar măsurând eficiența activității acestora. Astfel, eficiența administrației publice determină noțiunea care indică coraportul rezultatelor și realizarea scopurilor sociale stabilite, al rezultatelor și resurselor utilizate ale statului. Administrarea eficientă este activitatea cu cele mai bune rezultate posibile pentru satisfacerea necesităților și intereselor sociale în condițiile reglementării resurselor statului [21].

Pentru crearea unui model național de performanță este important de menționat că eficiența administrației publice își are un anume specific și particularități, iar pentru o măsurare corectă a performanței și eficienței resurselor umane, trebuie stabilite și evidențiate criteriile de eficiență a administrației publice. Criteriile de măsurare a eficienței reprezintă un șir de indicatori care stau la baza măsurării eficienței respective, prin aprecierea administrației publice în totalitate sau pe elemente distincte. În literatura de specialitate sunt evidențiate mai multe clasificări ale criteriilor de măsurare a eficienței administrației publice. Astfel, G. Atamanciuc evidențiază în lucrarea sa „Teoria administrației publice” trei tipuri de criterii ale eficienței administrației publice [23]: criterii de valori, de scop și pragmatic. Fiecare criteriu are un obiect al aprecierii/evaluării, indicatori ai eficienței și criterii de apreciere. Toate aceste criterii sunt utilizate în analiza activității instituțiilor administrației publice de diferite niveluri.

În literatura de specialitate, se evidențiază prezența și a unei totalități de factori care determină eficiența administrației publice și anume [5]: bază analitică pentru luarea deciziilor, comunicare în spațiul public, gândire și guvernare strategică, medierea democratică a intereselor, abordarea excluderii sociale, necesitate a raportării guvernării, factorul uman – elementul-cheie al activității și performanțelor din sectorul public.

Managementul resurselor umane este un subiect des abordat și în cadrul conferințelor tematice și în articolele publicate în revistele metodico-științifice de specialitate. Astfel, Irina Movilă, în articolul „Managementul Resurselor umane în administrația publică: caracteristici, reforme, strategii” [14], consideră că, sub aspectul funcțional, activitățile de gestionare a resurselor umane ale administrației publice pot fi împărțite în trei domenii principale: formarea profesională și perfecționarea resurselor umane; asigurarea nevoilor în resursele umane; stabilizarea resurselor umane. Aceste direcții sunt interdependente. Domeniul de activitate al fiecăruia depinde de localizarea autorității de stat în structura guvernului, de situația de pe piața forței de muncă, de calificarea personalului, de situația socio-psihologică a forței de muncă și de alți factori.

Sistemul de management al resurselor umane este un set de subsisteme care reflectă aspectele individuale ale muncii cu resurse umane și sunt concepute pentru a dezvolta și implementa un impact efectiv asupra acestuia. Sistemul de management al resurselor umane este o parte integrantă a managementului public, în ansamblu.

Autorii români Adriana Bădescu, Codruța Mirci și Gabriela Bogle, în cartea „Managementul resurselor umane – manualul profesionistului” [3], definesc performanța ca fiind comportament și rezultate ale unui angajat, iar atunci când se gestionează performanța indivizilor dintr-o organizație trebuie avute în vedere și rezultatele și comportamentele. Evaluarea performanțelor profesionale individuale reprezintă aprecierea gradului în care salariatul își îndeplinește responsabilitățile ce îi revin, în raport cu postul ocupat [12]. Procesul de evaluare

a performanțelor profesionale individuale reprezintă o activitate centrală a funcției de dezvoltare a resurselor umane, fiind astfel principala sursă de informații în baza cărora se stabilesc în continuare politicile de motivare, la general, și cele de remunerare, în particular, de pregătire și dezvoltare profesională și de îmbunătățire a muncii prin intervenții în alte activități esențiale ale acestui domeniu managerial, precum ar fi planificarea personalului, managementul posturilor, recrutarea, selectarea și promovarea, comunicarea etc. De asemenea, evaluarea angajaților se manifestă prin trei dimensiuni problematice: metodologică, procesuală și culturală, cărora trebuie să li se acorde o atenție cuvenită pentru a se obține cele mai corecte și utile rezultate de la această activitate.

Conform punctului de vedere, susținut de Robert Mathis și Panaite Nica în volumul colectiv „Managementul resurselor umane”, criteriile de performanță (sau de evaluare) [13] vizează rezultatele obținute anterior evaluării sau evenimentele petrecute într-o anumită perioadă de timp, dar și potențialul pentru viitor al resursei umane evaluate. Astfel, criteriile de evaluare trebuie să întrunească următoarele criterii pentru ca procesul de evaluare să conducă la rezultate cât mai relevante - să fie precis formulate, să fie limitate ca număr, să fie clar enunțate, să fie măsurabile și să fie aplicabile.

O altă contribuție ce a condus la dezvoltarea managementului performatei aparține lui Armstrong, care propune procesul ciclic de management al performanței ce include următoarele activități principale [12]: definirea rolului, acordul sau contractul de performanță, planul de dezvoltare personală, gestionarea performanței pe parcursul anului și examinarea performanței.

Referitor la necesitatea evaluării performanțelor profesionale, Elena Bucica este de părere că sistemul de evaluare asigură legătura dintre recompensa pe care un salariat speră să o primească și productivitatea pe care o realizează, succesiunea normal, fiind productivitate-evaluare a performanței-recompensă [6]. Dacă unul dintre aceste elemente lipsește sau este incorect definit, atunci salariații nu mai primesc recompensele pe care le merită. Evaluarea performanțelor permite acordarea măririlor de salarii pe bază de merite, și nu în funcție de vechime.

Potrivit literaturii de specialitate și practicii manageriale în domeniu, necesitatea evaluării se datorează faptului că aceasta contribuie la [5]: desfășurarea corespunzătoare a unor activități din domeniul resurselor umane; recompensarea echitabilă a personalului; asigură angajaților informațiile necesare pentru propria lor dezvoltare, dându-le încredere în propriile forțe; identificarea nevoilor individuale de pregătire și dezvoltare a personalului, precum și evaluarea rezultatelor programelor de pregătire și dezvoltare a acestuia; discutarea planurilor pe termen lung ale angajaților, precum și obiectivele carierei acestora; integrarea planificării resurselor umane în cadrul celorlalte activități de personal; validarea programelor de selecție; sporirea motivației angajaților; îmbunătățirea relației manager-subordonați; îmbunătățirea comunicării și intensificarea colaborării între manageri sau superiori și subordonați; aplicarea principiului oportunităților egale.

În rețeaua administrației publice, evaluarea este un exercițiu care necesită timp și, de aceea, se face anual. Evaluarea anuală permite asigurarea unei continuități în aprecierea modului de îndeplinire a obiectivelor fixate pe o perioadă suficientă pentru o corectă edificare, evitând impresia lăsată în imediata apropiere a momentului de evaluare. Evaluarea performanței funcționarilor publici este una dintre cele mai importante metode de cuantificare a eficienței atât la nivel individual, cât și pe ansamblul întregii instituții, motiv pentru care atât instrumentele folosite în cadrul evaluării cât și criteriile după care se realizează aceasta, trebuie să reflecte, în mod cât mai obiectiv, imaginea și ierarhia performanțelor funcționarilor publici, precum și aspectele socio-afective care pot contribui la creșterea acestor performanțe [4]. Autoritatea sau instituția are nevoie de un personal calificat, performant și corespunzător poziției date și atunci stabilirea exactă a ceea ce prezintă angajatul are o importanță enormă atât pentru instituția respectivă, cât și pentru societate.

Astfel, evaluarea funcționarilor publici are efecte pozitive și contribuie direct la îmbunătățirea performanței individuale și instituționale doar în cazul în care se aplică în mod obiectiv, transparent și echitabil. În cele din urmă, mai trebuie de menționat că, la momentul actual, evaluarea profesională se efectuează conform principiilor de bază care sunt foarte importante

pentru a asigura un mediu cooperant și deschis între evaluator și funcționarul public evaluat. Nerespectarea acestor principii de către factorii implicați în procesul de evaluare poate conduce la apariția unor efecte negative și la ineficiența implementării procesului de evaluare în general.

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici reprezintă o activitate, care este evidențiată nu doar în literatura de specialitate, dar și în actele normative și legislative, care reglementează activitatea funcționarilor publici în conformitate cu prevederile legale în vigoare. La evaluarea performanțelor profesionale se utilizează diverse metode și instrumente, precum: clasificarea pe categorii, metodele comparative, testele de personalitate, metodele descriptive, trecerea în revistă a unui domeniu sau o serie de metode speciale.

În conformitate cu Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, modelul național de performanță al administrației publice poate fi creat doar prin realizarea principiilor bunei Guvernări pe care se axează strategia, dar și atingerea scopului fundamental al acesteia, ceea ce nu este posibilă fără asigurarea unui nivel de responsabilizare a administrației publice. Crearea mecanismelor de combatere a corupției mari și mici, dar și implementarea procedurilor administrative, vor amplifica impactul acestora [22]. La fel, se menționează Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [10]. Conform anexei nr. 8, Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, sunt specificate principiile de bază în conformitate cu care se realizează evaluarea performanțelor, factorii implicați în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public, atribuțiile și obligațiile acestora, procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public, criteriile de evaluare, procedura de evaluare a performanțelor etc. [19].

În vederea realizării priorităților-cheie de dezvoltare și modernizare a serviciului public, a fost adoptată Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [11]. Această lege reglementează o serie de proceduri noi de personal, inclusiv procedura de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarului public (în continuare – evaluarea), care pentru prima dată a fost implementată în autoritățile publice în anul 2009. Scopul evaluării funcționarului public constă în estimarea obiectivă a rezultatelor individuale obținute, având la bază sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și prioritățile la nivel de subdiviziune/autoritate publică. Astfel, evaluarea reprezintă un proces care servește atât autorităților publice cât și angajaților în scopul creșterii productivității muncii, a calității și a perfecționării competențelor profesionale. De asemenea, rezultatele evaluării servesc drept bază pentru luarea deciziilor manageriale cu privire la personal, precum și constituie un instrument de management care ajută conducătorii să planifice, să organizeze și să monitorizeze mai bine activitatea subdiviziunii/autorității publice. De asemenea, Direcția politică de cadre din cadrul Cancelariei de Stat a Republicii Moldova a elaborat, în 2010, un Ghid Metodic de Evaluarea Performanțelor profesionale ale funcționarului public [8]. În conformitate cu prevederile Strategiei de reformă a administrației publice centrale, una dintre prioritățile-cheie ale Guvernului constituie modernizarea serviciului public conform principiilor și practicilor europene, sporirea atractivității și transparenței serviciului public.

Un alt ghid, elaborat în cadrul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI) implementat de Guvernul Republicii Moldova, cu asistența Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women), finanțat de Guvernele Danemarcei și Suediei, este Managementul Resurselor Umane, Ghidul Autorităților Publice Locale, care are menirea de a prezenta rolul și atribuțiile resurselor umane în cadrul autorităților publice locale [9]. De asemenea, destinat motivării funcționarilor publici, Cancelaria de Stat a realizat Recomandări metodice privind motivarea nefinanciară a funcționarilor publici. Recomandările metodice „Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici” [18] au drept obiectiv principal oferirea suportului informațional și metodologic necesar conducătorilor de diferite niveluri din cadrul autorităților publice în domeniul motivării personalului administrat. În cele din urmă, direcția de cercetare privind evaluarea performanțelor funcționarilor publici și îmbunătățirea productivității muncii în acti-

vitătea desfășurată, reprezintă un subiect actual în societatea noastră, dar care necesită o studiere aprofundată și realizarea unor propuneri detaliate privind impactul acestui proces în sporirea eficienței activității.

Concluzii. Marea majoritate a cercetătorilor din domeniu se axează pe politica de personal și pe managementul public al resurselor umane. Subiectul evaluării performanțelor este un subiect superficial abordat în literatura disponibilă de specialitate. Se evidențiază reglementările legislative în vigoare asupra procesului de evaluare a performanțelor funcționarilor publici, în conformitate cu care și se elaborează acest proces.

Cadrul bibliografic din Republica Moldova cu privire la evaluarea performanțelor și sporirea productivității muncii în activitatea funcționarului public este unul deficitar. Aproximativ, toate cercetările din domeniul resurselor umane în managementul public sunt concentrate mai mult pe politica de personal, atribuțiile și obligațiile de funcție ale funcționarilor și alte aspecte funcționale din domeniu și mai puțin pe modele, mecanisme de implementare și căi de optimizare și creștere a performanțelor funcționarilor la nivel național. În acest context, se evidențiază cursurile de perfecționare și studiile profesionale de specializare ale funcționarilor publici în cadrul Academiei de Administrare Publică, care sunt menite să majoreze capacitățile și să extindă orizontul cunoștințelor funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan. Administrația Publică: Teorii, Realități, Perspective, Ediția a III-a, Editura Lumina Lex, București, 2002.
2. Armstrong Michael. Human Resource Management Practice. Ediția a 13-a, 2014.
3. Bădescu Adriana, Mirci Codruța, Bogre Gabriela. Managementul resurselor umane – manualul profesionistului. Editura Brumar, Timișoara, 2008.
4. Bălan Oleg. Academia este un centru național veritabil de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 3, 2017. ISSN 1813-8489.
5. Boguș Angela. Evaluarea performanțelor funcționarilor din sectorul public. În: Analele Științifice ale Academiei de Studii Economice din Moldova, nr. 9, 2011. ISSN 1857-1433
6. Bucica Elena. Necesitatea evaluării performanțelor profesionale. În: Economica, nr. 4 (68), 2009. ISSN 1810-9136
7. Dodu Marius, Raboca Horia, Tripon Ciprian. Managementul resurselor umane – Suport de curs. Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj Napoca.
8. Ghid Metodice „Evaluarea Performanțelor profesionale ale funcționarului public”. Elaborat de Direcția politica de cadre, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Chișinău, 2010. ISBN 978-9975-4172-0-4
9. Ghid metodic „Managementul Resurselor Umane”, Ghidul Autorităților Publice Locale. Elaborat în cadrul proiectului „Asistență și instruire pentru consolidarea capacităților APL”. Chișinău, 2015. ISBN 978-9975-87-024-5
10. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, art. 249.
11. Legea nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 art.840.
12. Manolescu Aurel. Managementul resurselor umane. Ediția a III-a, Editura Economică, București, 2003.
13. Mathis Robert, Nica Panaite, Rusu Constantin. Managementul resurselor umane. Editura Economica, București, 1997.
14. Movilă Irina. Managementul Resurselor umane în administrația publică: caracteristici, reforme, strategii. În: Conferința „Tradiție și inovare în cercetarea științifică”, ed. a IX-a, Bălți, 2019.
15. Oroveanu Mihai. Tratat de Știința administrației. Editura CERMA, București, 1996. ISBN 973-97483-4-1
16. Platon Mihail. Administrația publică curs de lecții. Chișinău, AAP, 2008.

17. Platon Mihail. Introducere în Știința Administrației Publice. Chișinău, AAP, 1999.
18. Recomandările metodice „Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici”. Elaborat de Direcția politica de cadre, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Chișinău, 2011. ISBN 978-9975-66-258-1
19. Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Elaborat în temeiul art.34 alin. (9) al Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
20. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș. a. Academia de Administrare Publică la un sfert de veac. Ed. istorico-cronologică și ilustrativă privind fondarea și evoluția instituției. Chișinău, 2018.
21. Șaptefrați Tatiana. Eficiența Administrației publice: criterii de apreciere și factori de influență. În: Revista Administrarea Publică, nr. 1 (65), 2010, ISSN 1813-8489
22. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Aprobata prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial nr. 256-264 art. 1033.
23. Атаманчук, Г., Теория государственного управления. Москва, 2001.

CONTROLUL JUDICIAR ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

CZU: 341.645(4) EU

Ana COSTIUC,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article examines the establishment and evolution of the European institutions designed to ensure compliance with the rules of law established for the member countries of the European Union. It describes the structure of the Court of Justice of the European Union and its main function of uniform application of EU law.

Keywords: Court of Justice, European Union, Judicial Control, General Court.

Curtea de Justiție a UE a fost înființată în 1952 și este una dintre instituțiile UE. Aceasta joacă un rol important în formarea structurii juridice a Uniunii Europene și, în general, în dezvoltarea proceselor de integrare. Principala funcție a Curții de Justiție a UE este de a asigura o interpretare și o aplicare uniformă a legislației UE.

Pe parcursul dezvoltării Comunităților și a Uniunii, justiția din UE a crescut instituțional de la un organ judiciar al CECO la un întreg sistem judiciar. În conformitate cu art. 19 DES Curtea CE cuprinde Curtea, Tribunalul și tribunalele specializate (în prezent doar Tribunalul Funcției Publice). Există o subordonare instituțională între ele, care ne permite să vorbim despre trei verigi ale sistemului judiciar, dintre care cea mai înaltă este Curtea, cea mai mică fiind tribunalele specializate.

Curtea de Justiție este compusă din 28 de judecători (câte unul din fiecare stat membru al UE) și 9 avocați generali (începând cu 7 octombrie 2015, în conformitate cu Decizia Consiliului nr. 2013/336 / UE, numărul avocaților generali a crescut la 11). Avocații generali sunt numiți câte unul din cele șase puteri de conducere ale UE (Marea Britanie, Germania, Spania, Italia, Franța, Polonia) și din alte trei (din 7 octombrie 2015 - cinci) alte state membre, determinate pe bază de rotație [2].

Judecătorii și avocații generali sunt numiți de comun acord de guvernele statelor membre pentru un mandat de șase ani și pot fi numiți din nou. La fiecare trei ani, există o reînnoire de la componența juridică la jumătate, iar reînnoirea parțială a avocaților generali afectează pe rând patru și cinci avocați.

Judecătorii îi aleg pe președinte și vicepreședinte pentru un mandat de trei ani cu drept de realegere și pe primul avocat general pentru un mandat de un an, de asemenea, cu posibilitatea de a se alege.

Judecătorii și avocații generali sunt selectați dintre persoanele a căror independență nu poate fi pusă în discuție și care îndeplinesc cerințele din țara lor pentru îndeplinirea celor mai înalte funcții judiciare sau dintre experții juridici cu cele mai înalte calificări.

Curtea este formată din camere formate din 3 și 5 judecători (începând de astăzi, 10 camere) și o Mare Cameră formată din 13 judecători. Judecătorii aleg președinții camerelor pentru un mandat de trei ani, iar Mare Cameră este prezidată de președintele Curții [2].

Procesele se desfășoară în principal în camere, Mare Cameră ascultă cazuri la cererea statelor sau a instituțiilor UE. În cazul în care Curtea consideră că cauza în fața sa este de o importanță excepțională, aceasta poate, ținând seama de avizul avocatului general, să examineze cazul în totalitate (civorum minim de 15 judecători).

Avocații generali efectuează un studiu preliminar independent al cauzelor introduse în fața Curții și prezintă într-o ședință publică o opinie motivată asupra acestora, ajutând la îndeplinirea sarcinilor Curții.

Judecătorii și avocații generali beneficiază de imunitate față de jurisdicția statului în ceea ce privește actele săvârșite de aceștia în calitatea lor oficială, inclusiv declarațiile lor orale și scrise,

inclusiv după încetarea angajării lor la Curte. Judecătorii și avocații generali nu pot ocupa nicio funcție politică sau administrativă și nu pot fi îndrumați de ordinele autorităților naționale. Acestea sunt supuse Protocolului UE privind privilegiile și imunitățile. Un judecător sau avocat general poate fi revocat din funcție numai printr-o decizie a Plenului Curții. Judecătorii și avocații generali primesc remunerații de la bugetul UE, statutul de judecător și avocatul general este pe tot parcursul vieții chiar și în caz de demisie; judecătorii și avocații generali nu pot participa la nici o altă activitate, cu excepția activităților științifice, didactice și a altor activități creative.

Tribunalul a fost creat în 1989 pe baza dispozițiilor Actului unic european din 1986 pentru a ușura activitatea Curții UE. Tribunalul este compus din 28 de judecători (câte unul din fiecare stat membru al UE). Tratatul UE nu prevede avocații generali în cadrul Tribunalului, dar judecătorii pot acționa ca avocați generali pentru a pregăti un aviz motivat cu privire la cele mai complexe cauze. Judecătorul care va exercita funcția de avocat general este numit de membrii plini ai Tribunalului [3].

Structura Tribunalului, procedura de formare a sistemului judiciar, procedura pentru activitățile diviziilor sale individuale, cerințele privind statutul și restricțiile impuse judecătorilor sunt similare cu cele discutate anterior pentru Curtea UE.

Crearea de tribunale speciale a fost prevăzută pentru prima dată de Tratatul de la Nisa din 2001. În conformitate cu art. 257 de tribunale speciale din TFUE sunt create în conformitate cu reglementările adoptate de Parlamentul European și Consiliul UE de comun acord cu Comisia. Judecătorii tribunalelor specializate sunt selectați dintre persoanele care oferă garanții de independență și posedă calitățile necesare pentru a ocupa funcții judiciare și sunt numiți prin decizie unanimă a Consiliului UE. Tribunalul Funcției Publice se bazează pe Decizia Consiliului UE și Euratom nr. 2004/752 / CE și a început să lucreze în 2006. Acest tribunal specializat este format din șapte judecători numiți pentru șase ani pe baza unei reprezentări geografice echilibrate a statelor membre. Tribunalul este condus de un președinte, ales de judecători pentru un mandat de trei ani, cu posibilitatea realegerii. În general, Tribunalul judecă cazuri în camere de trei judecători, însă pentru cele mai complexe cazuri, Tribunalul poate asculta cazuri în totalitate (cinci judecători constituie un *civorum*) sau într-o cameră de cinci judecători. Cazurile mai puțin complexe pot fi judecate de un singur judecător [1].

Fiecare dintre legăturile din sistemul judiciar al UE are un secretariat, care este condus de un secretar numit de Curte pentru un mandat de șase ani, cu posibilitatea realegerii. Grefierul este asistat de adjunctul său și de alți angajați ai Curții. Secretariatul asigură primirea, transferul tuturor documentelor, interacțiunea cu alte părți ale sistemului judiciar al UE și instituțiile UE.

Curtea de Justiție a UE, Tribunalul și Tribunalul Funcției Publice se află în Luxemburg în Palatul de Justiție. Numărul total de angajați ai Curții este astăzi de puțin peste 2000. Toate limbile oficiale ale UE pot fi utilizate în timpul procedurilor. Limba este aleasă de instanță în timpul procesului, ținând cont de dorințele participanților la proceduri. Limba de lucru a Curții este franceza. Decizia se ia de obicei în franceză și apoi este tradusă în alte limbi. În deciziile privind cazurile minore, doar partea dispozitivă este tradusă.

Tratatul de la Paris de instituire a CECO în 1951 a pus bazele implementării practice a conceptului de integrare economică a statelor vest-europene. Printre alte instituții CECO (Organul suprem de conducere, Adunarea generală, Consiliul special al miniștrilor), a fost menționată Curtea de Unificare.

Acordul a stabilit funcția principală a Curții CECO, componența, procedura de formare și competența acesteia. În sistemul instituțiilor CECO, Curții i s-a atribuit un rol special, întrucât i s-a conferit dreptul exclusiv de a interpreta acordul constitutiv și actele altor instituții ale Asociației. Ar trebui să se recunoască faptul că această exclusivitate a competenței unui organ judiciar internațional a fost un moment cheie în construirea unui model judiciar al unei organizații internaționale de tip integrare [2].

Această repartizare a competenței între instituțiile CECO a fost necesară pentru stabilirea și menținerea legalității internaționale în această asociație interstatală, deoarece Curtea CECO a fost obligată să asigure respectarea legii în interpretarea și aplicarea acordului constitutiv și a

actelor de celelalte instituții ale sale. Mai mult, însăși conceptul statului de drept a fost identificat cu activitățile Curții CECO și nu cu niciunul dintre organisme politice (interguvernamentale).

La acordul fondator al CECO a fost atașat un protocol, care conține Carta Curții, în care procedura de formare a instanței, procedura și competența acesteia erau reglementate mai detaliat.

Dezvoltarea proceselor de integrare în Europa de Vest a dus la crearea în 1957 a două noi asociații interstatale supranaționale - CEE1 și Euratom. Tratatul fondatoare ale acestor organizații europene prevedeau, de asemenea, ca sistemul judiciar să fie stabilit pe aceeași bază conceptuală ca și Curtea CECO. Cu toate acestea, doar această influență a CECO asupra structurii organizatorice a CEE și Euratom nu a fost limitată. În ziua semnării actelor constitutive ale CEE și Euratom (25 martie 1957), statele membre au semnat o convenție privind anumite organe comune, potrivit căreia instanțele celor trei Comunități Europene erau unite într-o singură curte, care a început să-și exercite competențele în diverse domenii ale integrării pe baza prevederilor acordurilor constitutive relevante [2].

Curtea de Justiție a Comunităților Europene, la fel ca predecesorul său, a trebuit să aplice legea în interpretarea și aplicarea tratatelor constitutive. În această calitate, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a funcționat cu succes destul de mult timp. În orice caz, ideea transformării Comunităților Europene în UE nu a dus la o schimbare fundamentală în rolul și locul Curții în sistemul UE.

În 1988 a fost înființat Tribunalul de Primă Instanță, ceea ce a complicat structura judiciară a Comunităților. În ultimul deceniu al secolului XX. Acest model de protecție judiciară a permis Curții să rezolve mai mult sau mai puțin cu succes problema protejării dreptului comunitar împotriva încălcărilor de către subiecții dreptului integrării europene. Cu toate acestea, în același timp, Curtea Comunităților a început să dea semnale care să indice epuizarea capacităților sale. Supraîncărcarea Curții prin fluxul din ce în ce mai mare de cauze care au venit înainte a fost recunoscută ca fiind principala problemă [2].

Această situație a forțat Curtea și statele membre ale UE să elaboreze propuneri de modificare a Regulamentului de procedură al Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță, care au fost luate în considerare în Tratatul de la Nisa, care a reformat UE din 2001.

Esența reformei judiciare a UE a fost că, pentru prima dată într-o perioadă atât de lungă de activitate a Curții de Justiție a Comunităților Europene, normele dreptului primar al UE privind organizarea și funcționarea organului judiciar al Comunităților au fost actualizat, inclusiv prevederea creării de camere judiciare pentru a examina în primă instanță litigiile de natură specifică [2].

În același timp, Tratatul de la Nisa a anulat Protocoalele privind Statutul Curții de Justiție a Comunităților Europene și le-a înlocuit cu un nou Protocol privind Statutul Curții, care a devenit o completare a tratatelor fondatoare ale UE, Comunitatea Europeană și Euratom.

Textul Tratatului de la Lisabona din 2007 conține o serie de puncte noi privind organizarea și funcționarea Curții. În special, la art. 19 din Tratatul privind funcționarea UE prevede că Curtea de Justiție a UE include Curtea, Tribunalul și tribunalele specializate. Acesta asigură respectarea legii în interpretarea și aplicarea tratatelor. Statele membre stabilesc mijloacele de atac necesare pentru a asigura o protecție judiciară eficientă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Curtea este compusă dintr-un judecător din fiecare stat membru. Instanța este asistată de procurori generali [1].

Tribunalul include cel puțin un judecător din fiecare stat membru.

Judecătorii și avocații generali ai Curții și judecătorii Tribunalului sunt selectați dintre persoanele care oferă garanții de independență și îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 253 și 254 din Tratatul privind funcționarea UE. Aceștia sunt numiți de comun acord de guvernele statelor membre timp de șase ani. Judecătorii și procurorii generali expirați pot fi numiți din nou [1].

Curtea UE, în conformitate cu tratatele de constituire, ia decizii: a) cu privire la cererile formulate de statele membre, instituții, persoane fizice sau juridice; b) în mod prejudiciabil la cererea autorităților naționale jurisdicționale cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau cu privire la validitatea actelor adoptate de instituții; c) în alte cazuri stipulate de acordurile constitutive.

BIBLIOGRAFIE

1. Manolache, O., Drept comunitar. Instituții comunitare, All Beck, București, 2003.
2. Право Европейского союза: учебник для вузов / А. Я. Капустин [и др.]. Москва Издательство Юрайт, 2019, 387 с. (Бакалавр. Академический курс). ISBN 978-5-9916-2260-8. Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/425251> (дата обращения: 11.02.2021).
3. În: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/ro/
4. În: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_ro
5. În: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/26/curtea-de-justitie-a-uniunii-europene>
6. În: <https://www.avocato.ro/blog/ce-este-curtea-de-justitie-a-uniunii-europene/>

MANAGEMENTUL ETIC ȘI MANAGEMENTUL ETICII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CZU: 35:[005+17]

Veaceslav IORDACHESCU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Starting from the existing ethical issues in public administration and from the legislation in the field of ethical management, this article presents the typology of ethics in public administration, according to Dennins F. Thompson. Based on this typology, we present two components of organizational ethics: ethical management and the management of ethics. Ethical management refers to the behavior of the public servant within the organization. The management of ethics in public administration refers to those mechanisms of ethical control, such as the code of ethics and deontological standards. In the conclusion, we emphasize the necessity to combine two components of organizational ethics in order to solve ethical problems in public administration.

Keywords: *management, ethics, ethical management, the management of ethics, public administration.*

Etica în domeniul funcției publice a fost și este un subiect-cheie de pe agenda din ultimele decenii a Uniunii Europene, gestionarea conflictelor de interese, a corupției și a altor forme de conduită necorespunzătoare fiind considerată esențială pentru asigurarea unei guvernări eficiente și pentru a menține nivelul de încredere în procesul de luare a deciziilor [5, p. 9]. Căci „de activitatea și deciziile funcționarilor publici depinde nu doar realizarea obiectivelor organizaționale, dar și calitatea vieții în societate, acestea trebuie să fie orientate spre soluționarea problemelor sociale și economice cu care se confruntă membrii societății și să fie orientat spre valorile ce pun în centrul preocupărilor sale cetățeanul” [9, p. 126].

Cu toate acestea, în administrația publică din R. Moldova se mai întâlnesc cazuri în care „contează cine ești” sau „din partea cui vii” și „pe cine cunoști”, de aceasta depinde modul în care vei fi tratat de către funcționarul public, ceea ce reprezintă o încălcare a eticii organizaționale dar și a moralei creștine, care ne îndeamnă să nu „căutăm la fața omului” (Iacov 2:1). În aceeași ordine de idei sunt grăitoare cazurile de corupție în rândul funcționarilor publici [11], care pe lângă faptul că mai iau mită, tratează cu dispreț și lipsă de bun simț cetățenii care s-au adresat după ajutor.

Toate acestea relevă necesitatea formării unei personalități integre din perspectivă managerială, adică realizarea managementului eticii la nivelul instituțiilor publice și acordarea unei atenții sporite managementului etic al funcționarilor publici. „Având în vedere că etica este prezentă în toate domeniile activității publice ne așteptăm ca cei ce ocupă funcții publice să aibă un comportament etic fie că sunt aleși, au fost numiți sau au ocupat poziția respectivă prin concurs” [4, p. 88].

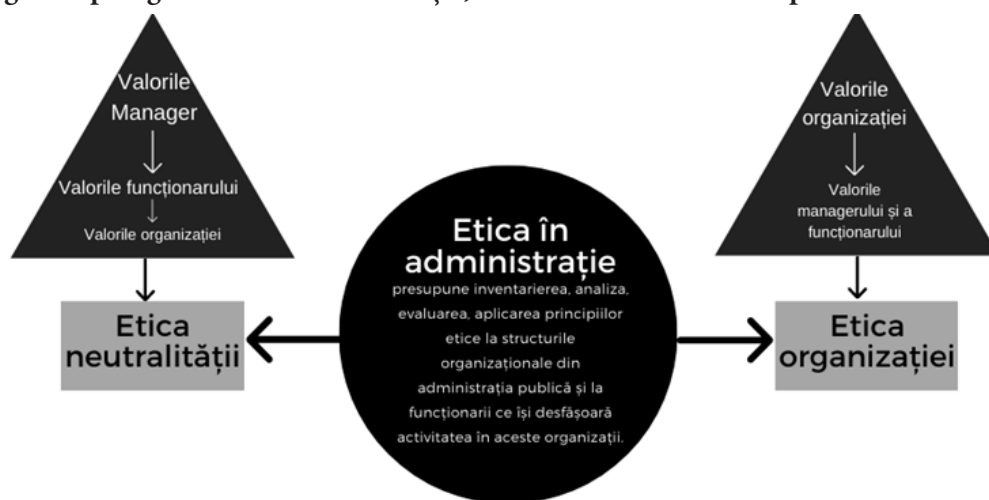
Astfel prin Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Nr. R (2000) 10 „Privind codurile de conduită pentru funcționarii publici”, s-a sugerat statelor membre ale Consiliului Europei elaborarea codurilor de conduită pentru funcționarii publici [5, p. 9]. În acest sens în R. Moldova a fost aprobată Legea Nr. LP25/2008 din 22.02.2008 - privind Codul de conduită a funcționarului public, care se bazează pe următoarele principii: legalitate, imparțialitate, independență, profesionalism, loialitate. Iar în cadrul programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, aprobat prin H. G. Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 a fost relevată necesitatea formării funcționarilor publici în domeniul managementului eticii, prin „d) îmbunătățirea cunoștințelor în ceea ce privește etica profesională și acțiunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici”.

Pornind de la aceste realizări legislative, care constatăm că nu sunt suficiente în formarea eticii a celor ce activează în administrația publică și care până la urmă încearcă să-i facă doar „un pic mai morali” pe cei ce activează în acest sector, subscriem părerii că a vorbi despre mai multă moralitate în viața publică e absurd: precum adevărul, moralitatea este sau nu este [7, p. 131]. Astfel se relevă necesitatea identificării metodelor și a modalităților de management al eticii în administrația publică. Încă în anul 2010 Donald C. Menzel (2010) ne atenționează cu privire la existența unui dezinteres „față de etică și complexitatea eticii care însoțește actul de conducere sau activitatea managerială” [apud 3, p. 294], acest fenomen fiind denumit - analfabetism etic, ce poate fi întâlnit și în cadrul instituțiilor publice din R. Moldova.

Trebuie asimilat, de către managerii publici și funcționarii publici, faptul că instituția de administrație publică nu este doar locul în care individul își desfășoară programul de lucru obligatoriu. Ea devine locul în care are loc o parte din dezvoltarea angajaților și realizarea personală. Din acest motiv, funcția managerială, pe lângă activitățile de management, ar trebui să acorde o atenție deosebită dezvoltării managerilor ca lideri care practică managementul etic [3, p. 293]. Aceștia ar trebui să fie conștienți de faptul că, pe lângă misiunea lor de a administra activitatea organizației, au puterea de a se implica în dezvoltarea unei culturi etice, benefice organizației.

Astfel, este relevantă întrebarea: este posibilă etica în administrație? Răspunsul poate fi găsit într-unul din textele clasice ale eticii în administrație, *The Possibility of Administrative Ethics* al lui Dennis F. Thompson, în care se menționează două tipuri de posibile obiecții ce pot fi aduse cu privire la modalitățile prezenței eticii în administrația publică (Fig. 1): dinspre etica neutralității și dinspre etica organizației [apud 4, p. 40].

Fig. 1. Tipologia eticii în administrație, conform Dennis F. Thompson.



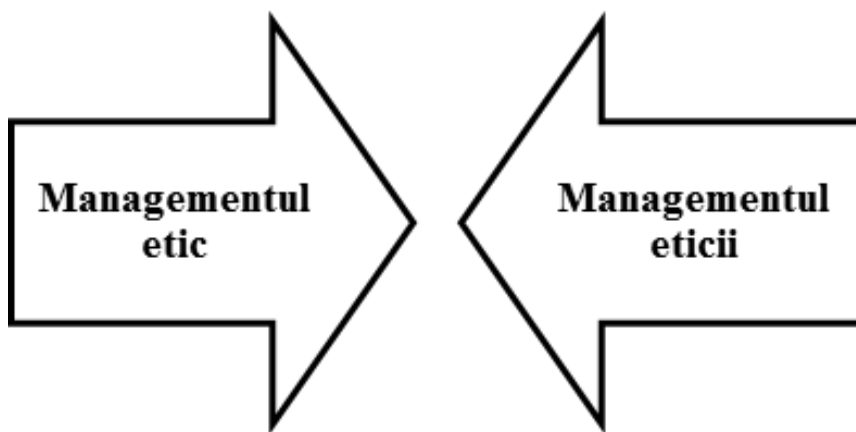
Obiecția dinspre etica neutralității presupune ideea de a accepta că etica poate și trebuie să existe la nivelul acțiunii individuale a fiecărui funcționar înțeles în individualitatea sa. Însă opțiunile personale ale fiecărui individ nu trebuie să afecteze sau să aibă în vedere nici organizațiile din care fac parte și nici calitatea de funcționari ca atare [4, p. 41]. Calitatea de funcționar a persoanelor nu presupune implicarea propriilor opțiuni morale în acțiunile lor, căci „conducătorul unei instituții publice este cel care propune o viziune despre viitor, inspiră respect, convinge angajații să-l urmeze, furnizează idei noi și contribuie la creșterea capacității subordonaților de a-și dezvolta propriile credințe și valori” [10, p. 91] astfel valorile managerului devin valori ale angajaților ce formează cultura etică a organizației (Fig. 1).

Obiecția dinspre etica organizației stabilește drept subiect moral – organizația, astfel încât funcționarul este responsabil doar pentru acțiunile ce trebuie să le desfășoare la locul său de muncă, potrivit situației sale în structura organizațională și potrivit responsabilităților sale. Angajarea responsabilității individuale este exclusă de Thompson, din perspectiva eticii organizației, cu trei tipuri de argumente: niciun individ nu poate fi atât de important într-o organizație încât

el să dea măsura responsabilității pentru organizația respectivă; există mereu o distanță între intențiile personale ale fiecărui funcționar și rezultatele muncii colective; trebuie să avem în vedere că într-o organizație fiecare funcționar îndeplinește un anumit rol [apud 4, p. 42-43]. Din perspectiva eticii organizației valorile organizației sunt superioare față de cele ale managerului și ale angajaților (Fig. 1).

Pornind de la cele două perspective asupra eticii în administrație, etica indivizilor (managementul etic) și etica organizațiilor (managementul eticii) ar trebui să acționeze mereu pozitiv într-o modalitate ce privilegiază acțiunea organizațiilor în vederea deservirii interesului public, adică al cetățeanului. Conform Alan Lawton și Michael Macaulay cele două componente ale eticii organizaționale: managementul etic și managementul eticii, înglobează în sine toate valorile generale ale organizației (Fig. 2).

Fig. 2 Componente ale eticii organizaționale, conform Alan Lawton și Michael Macaulay.



Făcând trimitere la managementul etic ne referim la acele norme de comportament etic care „se referă la modul în care managerii individuali se comportă în mod integru, la modul în care ei se constituie într-un exemplu personal și la modul în care îi tratează pe ceilalți, din interiorul și din exteriorul organizației” [4, p. 87].

Iar managementul eticii se prezintă sub forma controlului etic și a contextului etic al organizației în general și „include toate mecanismele de control pe care le cunoaștem, inclusiv crearea agențiilor etice, coduri de conduită și sancțiuni pentru încălcarea unui cod” [ibidem].

Managementul etic

Atunci când ne adresăm către un funcționar public, dar mai ales către cei ce ocupă funcții manageriale, „ne așteptăm ca aceștia să dea dovada unui comportament etic asociat cu respectul pentru fiecare cetățean, cu promovarea valorilor democratice, cu atașamentul clar pentru respectarea legilor existente etc.” [4, p. 88]. Conduita etică are în vedere atât comportamentul profesionistului din timpul exercitării atribuțiilor de serviciu, cât și cel din afara exercitării efective a profesiei [8, p. 20], căci atunci când reputația profesionistului este afectată în timpul exercitării atribuțiilor funcționale aceasta poate afecta și prestigiul profesiei și credibilitatea acestuia.

În ceea ce privește percepția cetățenilor față de managementul etic, putem constata că atât cetățenii cât și funcționarii publici fac o diferență între etica comportamentului din momentul exercitării funcției și cel din viața de zi cu zi. În acest sens este concludent rezultatul unui studiu privind modificarea comportamentului funcționarului corupt din sistemul public. Astfel cercetările sociologice prezintă faptul că doar 7,7% din respondenți consideră că modificarea comportamentului funcționarului corupt prin „propria conștiință” poate fi realizată; majoritatea – 69,8 % fiind adepții legalismului, ca factor de corecție, și plasează sancționarea imediată a tuturor abaterilor comise de angajați [apud 10, p. 92-93]. Fapt explicabil pentru societatea „unde furtul a fost timp de cel puțin o jumătate de secol un sport național (oamenii furau bunuri din întreprinderi fără să le folosească la ceva, doar ca să nu fie mai prejos de ceilalți)” [6, p. 38].

Pentru realizarea cu succes a unui management etic viabil trebuie să acordăm o anumită au-

tonomie funcțională managerilor și să le dezvoltăm conștiința morală, ca factor care va influența întreaga cultură organizațională. Acest model al managementului etic poate fi atestat în țări precum Finlanda și Danemarca unde „responsabilitatea comportamentului etic este lăsată în mâinile funcționarilor publici” [2, p. 406]. În acest sens consider absolut necesară valorificarea eticii creștine, care este o formidabilă bogăție de repere normative, simple de judecată morală și care ar putea să asigure relația dintre etica individuală și cea a organizației.

Managementul eticii „ca una dintre disciplinele managementului”, se ocupă de elaborarea acelor instrumente de conducere care contribuie la dezvoltarea etică a unei organizații, precum și a acelor metode care pot fi utilizate spre a determina în ce direcție ar trebui să se dezvolte organizațiile. Managementul etic presupune descrierea și analiza situației etice curente, determinarea situației dezirabile, și decizia asupra măsurilor care trebuie luate pentru a o atinge, în perfecta concordanță cu celelalte forme de management [8, p. 183]. Concluzionând putem afirma că managementul eticii presupune „instituționalizarea eticii prin dezvoltarea de instrumente precum: „codurile etice, comitete de etică, auditul etic, educația etică a personalului, tehnicile de creare a unei culturi instituționale de natură morală” [4, p. 95].

Frecvent atunci când se abordează subiectul de management al eticii, se face referire la codul de etică. Acesta conform autorilor Cozma (2001) și Corodeanu-Agheorghesei (2013) „este considerat un document distinct, scris formal cu standarde morale pentru ghidarea angajaților și a organizației; o declarație de valori sau de principii etice și norme de conduită, o declarație a normelor și credințelor etice ale unei organizații [apud 8, p. 130]. Alături de acestea se află standardele deontologice, care sunt cuprinse în codurile deontologice, și prezintă acele standarde minimale, care odată încălcate, fac imposibilă exercitarea respectivei profesii [8, p. 19]. Așadar codul etic este o componentă a culturii organizaționale, un instrument de decizie dar și de management al resurselor umane, un instrument de branding și marketing.

În zilele noastre, putem constata că majoritatea instituțiilor publice, dacă nu chiar toate și-au stabilit propriile reglementări de natură etică care au fost instituționalizate prin includerea în diverse coduri etice sau deontologice. Însă constatăm că „acolo unde Codurile de etica profesională au apărut sub forma unei legi nu se poate constata nici un fel de creștere a valențelor etice în mediile profesionale” [4, p. 202]. De aceea, ar trebui schimbată viziunea față de acestea – „codurile ar trebui privite nu ca un instrument de constrângere, ci mai degrabă ca o structură de standarde etice ce le oferă siguranță celor ce se află sub incidența prevederilor codului respectiv [4, p. 111].

Toate problemele existente la nivel axiologic în administrația publică ne vorbesc despre „pierderea busolei morale” care este legată de relativismul axiologic al modernității, incapabilă să mai distingă între înalt și josnic, între central și marginal. Din acest punct de vedere, creștinismul reprezintă un refugiu stabil, prin valorile non-negociabile pe care le propune - în primul rând, demnitatea persoanei umane... Nu poți cere statură morală reprezentanților unei societăți în care se practică laxismul etic și relativismul moral [7, p. 132].

În concluzie reiterăm poziția cercetătoarei Zelenschi A. care consideră că rezolvarea problemelor de decizie cu nuanță etică și de atribuire a responsabilității cu incidență în administrația publică, ține de îmbinarea responsabilității personale cu registrul deciziei responsabilității la nivel organizațional, astfel „că în contextul unor deficiențe în sistem, anume apelul la valorile personale ale funcționarilor publici ar face posibilă prevenirea corupției” [10, p. 93]. Managementul etic și managementul eticii presupunând îmbinarea valorilor organizaționale (reprezentate prin coduri de etică și norme legale) și a atitudinilor personale și morale asumate (propria conștiință morală).

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. LP25/2008 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.
2. Butnaru, V. Gestionarea eticii în diferite sisteme de administrație publică. În: Teoria și practica administrării publice. 17 mai 2018, Chișinău. Chișinău, Republica Moldova: Academia de Administrare Publică, 2018, pp. 403-407.

3. Frunză, S. Axiology, Leadership and Management Ethics. În: Research in hermeneutics, phenomenology, and practical philosophy, VOL. IX, NO. 1 / JUNE 2017, pp. 284-299, ISSN 2067-3655.
4. Frunză, S. Publicitatea și administrația publică sub presiunea eticii. Iași: Lumen, 2015, 252 p. ISBN: 978-973-166-399-9.
5. Litvinenco, S., Melnic, L., Gheorghita, T., Aplicarea codului de conduită a funcționarului public din Republica Moldova. Ghid metodic. Chișinău. 2013.
6. Mureșan, V. Managementul eticii în organizații. București: Editura Universității din București, 2009, 348 p. ISBN 978-973-737-657-2.
7. Papahagi, A. Creștinul în cetate. Iași: Doxologia, 2017, 205 p. ISBN 978-606-66663-1-8.
8. Sandu, A. Etică și transparență în administrația publică. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2014, 318 p. ISBN 978-973-30-3778-1.
9. Zelenschi, A. Dezvoltarea competenței profesionale și etice a funcționarilor publici. În: Administrarea Publică, 2017, nr. 3(95), pp.125-131. ISSN 1813-8789.
10. Zelenschi, A. Dezvoltarea comportamentului etic al funcționarilor publici ca factor de modernizare a administrației publice. În: Consolidarea administrației publice locale și perspectivele Europene ale Republicii Moldova - conferință științifico-practică internațională. 23 noiembrie 2018, Chișinău. Chișinău: Tipogr. Garomont Studio. 2018. pp. 88-96. ISBN 978-9975-134-20-0.
11. În: <https://www.zdg.md/stiri/doc-stenogramele-mitei-pentru-grad-de-invaliditate-nu-cat-6000-mai-mult-nu-trebuie-pentru-dumneavoastra/>

ETHICAL CONCERNS OF UTILISING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN SURVEILLANCE SYSTEMS AT GOVERNMENT LEVEL

CZU [004.8+351.78]:17

*Olivia DULSCHI,
student, University of Hertfordshire, United Kingdom*

SUMMARY

The purpose of this paper is to study the ethical concerns of embedding Artificial Intelligence (AI) into systems such as surveillance. The ethical concerns that might derive from mismanaged technology will be explained as a specific objective it. The research question is: How do we create a safe society without putting at risk smaller social groups? The initial hypothesis is that institutions charged with the responsibility to ensure public safety are to utilise systems that are ethically appropriate, such as algorithms that are not predefined to automatically target someone based on their race, ethnicity, confession, or other indices. The research method used is descriptive, being a qualitative analysis, that follows from the understanding the theory behind AI systems, as well as real-life case studies. The main conclusion of the research is that currently even the technological giants are encountering difficulties in developing software that is not prone to misjudgments. Developing such software requires great responsibility and social commitment both from the software engineers as well as from the government.

Keywords: artificial intelligence, surveillance, government, security.

Introduction. In today's world, where everything is as it seems at first glance, subordinated to the economy, technology and politics is essentially ruled by ethics. This being said when we address technological progress in terms of social value, we must admit that it has two sides; it can serve as a benefit to humanity as well as a detriment against it. The effects of utilizing Artificial Intelligence (AI) technologies depend significantly on the individuals/organizations who manage them.

Modern technologies have improved the society from several perspectives, for example: higher living standards, increased level of security, simplified means of communication.

Appreciating the positive impact that technological progress has made on humanity, we should not ignore the fact that they can also have a harmful effect upon the society known as, information manipulation, defiance of personal data, moreover technologies constitute an important component in weaponizing law-enforcement and military.

Accepting the positive approaches towards modern technologies such as AI, and their importance for the society, we focus our research on their negative aspect. The power factor or private institutions that declare their purpose to defend social interests and ensure national security by protecting private institutions or individuals often use advanced technologies to the detriment of the fundamental freedoms and rights of the population. The capacity of the equipment incorporating AI elements allows the application of some actions therefore penetrating the space and the private life of individuals.

The state is obliged to ensure by law the restriction of any actions that deviate from the principles of the rule of law. The normative framework is not only to declare the right to personal life but also to elaborate instruments, including technological ones, to guarantee this right. State institutions with competencies to ensure national security and public order apply AI technologies in order to identify risk factors and prevent harmful actions to society, an important aspect to be considered is how AI is used to aid decision-making and not to take decisions in place of trained personnel, so it does not violate the limits established by law.

Acknowledging the ethical issue. Accepting the existence of a problem is the first step towards solving it. The greatest thinkers and scholars have addressed “Biometrical identification” with great scepticism [2]. That is because biometrical identification and more specifically facial recognition through surveillance is a non-voluntary action where no consent is requested and there is no option to opt-out.

A vast majority of smartphone users are happily taking advantage of the opportunity to access their phone using face identification features, an indeed attractive feature and seemingly secure for the user. According to Allied Market Research the forecast for the facial recognition market growth is set to reach 9.6 billion USD – a compound annual growth of 21.3% since 2016 [1].

Despite its popularity in the smartphone market and associated mobile APIs that use the technology, facial recognition technologies face a tremendous revolt from the public. Governments and retailers are incredibly keen to equip their existing systems with AI facial recognition features so they can “keep an eye on” citizens or customers, respectively. Currently several governments and law-enforcement agencies have been criticized for the deployment of insufficiently trained systems that often share gender, ethnic or confessional bias.

In his article “One Month, 500,000 Face Scans: How China Is Using A. I. to Profile a Minority” for The New York Times, Paul Mozur discusses the ethical leap that has gained worldwide reproach towards the Chinese government [6]. Multiple reports and interviews show that the authorities hold over a million Uighurs – a large Muslim minority mostly settled in the Northwest of China in detention camps. The largely expanding surveillance camera network that uses AI looks to specifically identify Uighurs and keep tabs on over 11 representatives of the minority [6].

Numerous Chinese start-ups are consciously marketing their software around the ability to identify Uighurs and patterns in their behaviour. This is one of the highest-profile biased mass surveillance that is approved by the government.

Chinese software companies such as CloudWalk, Yitu and their competitors are enthusiastic to expand their software abroad. According to Jonathan Frankle, an AI researcher of MIT, such a push could give access to ethnic profiling software in the hands of other governments [6].

On the other side of the globe, we have an older but still relevant case of mass profiling at the 2001 Super Bowl, where a crowd of over 100,000 fans has been videotaped and images were compared to those of convicted criminals [2]. The Tampa police at that time was proudly stating that they were able to identify 19 individuals with former criminal records. While not a racial or ethnic profiling, Anton Alterman of Long Island University condemns the handling of this case associating it to a “digital line-up” [7], he continues by labelling the use of the technology as a “potentially intrusive” and likely to get high error rates due to “technical limits” [2]. What else could raise a red flag regarding this case? The Tampa incident clearly demonstrated that deploying a system of this kind could threaten individuals through violation of their civil liberties. Supposedly 19 individuals indeed had previous criminal records, this does not necessarily suggest they are criminals at present. Drawing a decision to flag someone based entirely on previous accusations/ records is simply prejudicial.

A study of February 2018 undertaken by MIT Media Lab found that identifying error rates could go as high as to 35% when it comes to detecting darker-skinned women compared to lighter-skinned men who have error rates as little as 0.0%- 0.3% [4]. The gender bias that was identified through the research represents a concern as gender and racial bias can reinforce the prejudice of society, highly affecting darker-skinned women and minorities.

The technical limits that Alterman mentioned in his publication 17 years ago are still relevant to this day. This can be confirmed by the Mozur narration of the AI facial analysis systems in China, and the Gender Shades research that focuses on the accuracy of Machine Learning algorithms. However, we cannot deny that the accuracy of the systems has improved and AI front-runners like Microsoft, IBM, Amazon, Face++, are making progress in their machine learning algorithms and they consistently work on removing any bias in their systems.

The above analysis of the sources certainly proves that bias in facial analysis is not a myth and it is a rather concerning problem that must be handled without delay or it could harm a large number of minority groups worldwide. As expected, the current benchmarks for facial

recognition and processing technologies are poorly developed and lack involvement from public authorities [8].

Strategic Intelligence. Can we totally deny the necessity of AI surveillance? I think not, starting with the horrific events of 9/11 and moving on to most recent years, the United Kingdom has been a target of multiple terrorist attacks. Directors of GCHQ, NSA, and NCSC have made clear that the sole purpose of intelligence is to aid the decision-making process, and not to dictate what actions should be taken [5]. They also insist that the amount of data collected is merely 1.6% of the Internet traffic hence, this cannot be called “mass-surveillance”, what data can be collected is governed by law and most Western countries have very strict laws about the collection of their own citizen’s data, European Union being a leader in the sector of “the right to privacy”.

How do we achieve the “balance” of effective use of AI surveillance technologies? Drafting more policies and privacy laws would seem an option, nevertheless, it would be something that Intelligent Agencies would be able to easily overstep giving a reasonable or rather convenient motive. We believe it is a combination of practices, procedures, laws, and most certainly appropriate algorithms that are to be thoroughly audited and do not allow prejudice based on race, ethnicity or confession. The systems should be proportionally effective and respect adequate social privacy.

Conclusion. The carried out research has allowed deeper understanding of commercial AI systems collaboration with government structures and the effects it has in the present. We are also more conscious of the potential effects of AI equipped surveillance infiltrating into our daily lives, based on the current ethnicity profiling that occurs in China at government level.

The research papers of Buolamwini and her fellow colleagues give us the pillars on which we will be able to further develop our set of indicators to standardize the use and development of AI surveillance systems.

Finally, we would like to come up with a recommendation for future research in this field. The indicators system that we set to elaborate should not be a sedentary one but act as a reference for developers and auditors that can standardize these ethical principles and ensure their implementation. We are of the opinion that even a small move towards ethics can lead to immense changes.

BIBLIOGRAPHY

1. Allied Market Research. 2020. Facial Recognition Market Size, Share & Growth | Forecast - 2022. [online] Available at: <<https://www.alliedmarketresearch.com/facial-recognition-market>> [Accessed 5 January 2021].
2. Alterman, A., 2003. „A piece of yourself”: Ethical issues in biometric identification. *Ethics and Information Technology*, 5(3), pp.139-150.
3. Sen Blunt R. 2019 S.847- Commercial Facial Recognition Privacy act of 2019. <https://www.congress.gov/116/bills/s847/BILLS-116s847is.pdf>
4. Buolamwini, J. (2017, MIT Master’s Thesis) Gender Shades: Intersectional Phenotypic and Demographic Evaluation of Face Datasets and Gender Classifiers
5. Michelle Cayford & Wolter Pieters (2018) The effectiveness of surveillance technology: What intelligence officials are saying, *The Information Society*, 34:2, 88-103, DOI: 10.1080/01972243.2017.1414721
6. Mozur, P., 2020. One Month, 500,000 Face Scans: How China Is Using A.I. To Profile A Minority (Published 2019). [online] *Nytimes.com*. Available at: <<https://www.nytimes.com/2019/04/14/technology/china-surveillance-artificial-intelligence-racial-profiling.html>> [Accessed 10 January 2021]
7. Singel, R., 2020. Jan. 28, 2001: Hey, Don’t Tampa With My Privacy. [online] *Wired*. Available at: <<https://www.wired.com/2010/01/0128tampa-super-bowl-facial-recognition/>> [Accessed 13 January 2021].
8. Wang, Q. and Guo, G., 2019. Benchmarking deep learning techniques for face recognition. *Journal of Visual Communication and Image Representation*, 65, p.102663.

MULTIALTERNATIVE DECISION FIELD THEORY: A DYNAMIC CONNECTION TO SIMON'S DECISION MAKING MODEL

CZU: 005.1

Kaizer RAHMAN,
Master of business administration,
General manager "PAUL UK Ltd" United Kingdom

SUMMARY

The purpose of this paper is to study the relationship between rationality and decision making. The benefit of learning in the decision-making process, derived from its results will be explained as a specific objective. We show the findings of different information systems decision models. The specific benefit of learning in the decision-making process is explained. The initial hypothesis is that the organisation, as a social system, seeks to maintain the balance between the behaviour that determines the positions of people and the structure of values and beliefs shared among them, but that is bounded to the decision-making method of the decision maker or of the leader. All these decisions involve a vast number of resources to reach to the ultimate goal or objective but the end of the foundation of any operational, tactical, and strategic success depends on what sort of decision-making methods were used in the long run of the organization.

Keywords: *decision-making, information system, rationality, strategic management.*

Introduction. Decision making is one of crucial and first step in every scenario whether it is business, politics, or technology. In modern business, every step involves a lot of strategy, technique, and technology to improve the quality of the operation and all starts with a plan or decision-making. In this report, we will evaluate three different information system decision models, including some comparisons of their operational systems. Simon asserts that decision making is the most important part of administration and the outcome of decisions depends on the process that is used in making decisions. He developed the bounded rationality model which advocates the idea that humans are only partially rational.

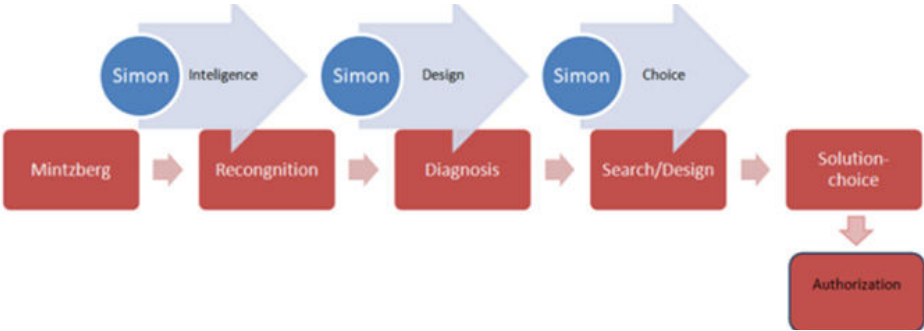
Background of the study of bounded rationality in decision making. In recent years, there has been growing interest in the description of decision making that refers to and analyses the way people perform these actions in real contexts, which mostly prevents them from taking them rationally and in what conditions they will actually be relatively rational. According to LEE, CASSEY [3] the perspective of the vision of rational systems, the behavior of organizations is considered as actions carried out by determined and coordinated agents. In this sense, Simon's model is consistent with the logic of economics and uses the flow of information, efficiency, implementation and design. He insists on reaching good terms with cognitive limitations, implying that the rationality of the behavior of organizations will have clearly specific limitations. Regarding bounded rationality, Simon's model observes that a person does not live for years in a particular position in an organization, he is exposed to some currents of communication, protected from others, without profound effects on what the person knows, believes, waist, emphasizes, fears, and proposes.

HERBERT SIMON MODEL. Decision-making is a process in which the decision-maker uses to arrive at a decision. Herbert Simon is well known for his model and describes the core of this process in a particular way. Simon's decision model is described in three phases.

Intelligence: This method is raw data collection, processing and examination, It identifies the problems and calls for a decision.

Design: It starts with the invention, developing and the analysis of the various decision al-

Fig. 1. Simon’s decision model.



ternatives and tests the result of their implementation. Then, it is proceeded to the value of the decision outcome.

Choice: Lastly, in choice, just one alternative is selected as a decision, based on the selection criteria or the previous results of the implementations. [3]

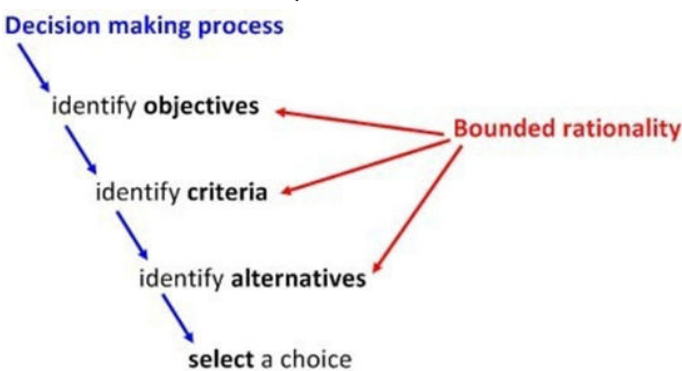
In the intelligence phase, the MIS (management information system) collects the data. Afterward the data is scanned, examined, checked and if needed edited. The further step is to sort out the data and merge it with other vital and related data. Computations are made, summarised and reported to operation to use in business. According to Simon’s model the attention of a manager or a person in charge of operation is drawn to all problem situations by pinpointing the important differences between the actual and the forecast, the budget and the actual or the LFL (like for like) compared to LY (last year) or LP (last period).

In the design phase, the manager develops a model of the problem situation, on which he can generate and test the differences in various decisions and alternatives, then moves into the phase of selection called choice.

In the last phase, which is called choice, the manager develops a criterion of selection like gross profit, minimum cost, minimum wastage, least COL (cost of labour) and highest EBIT-DA (earnings before interest tax depreciation and amortization). The criterion is applied to the various decision alternatives and the one, which satisfies the most, is selected and applied in business.

BOUNDED RATIONALITY DECISION MAKING. According to Study.com [7], business managers always must make either intuitive or rational decisions depending on the situation, but the rational decision-making system is not an option every time. The bounded rationality model was developed to explain how to make rational choices under time constraints and other pressures. This includes how much products to be made, new hiring procedure or dismissing someone. Consequently, in theory, rational decision-making is when individuals use analytics, real facts, and a very accurate process to come to a real incident or fact-based decision. Although this might sound like the actual way to do things, but it is not always a choice for the organizations.

Fig. 2. Diagram of bounded rationality [1].

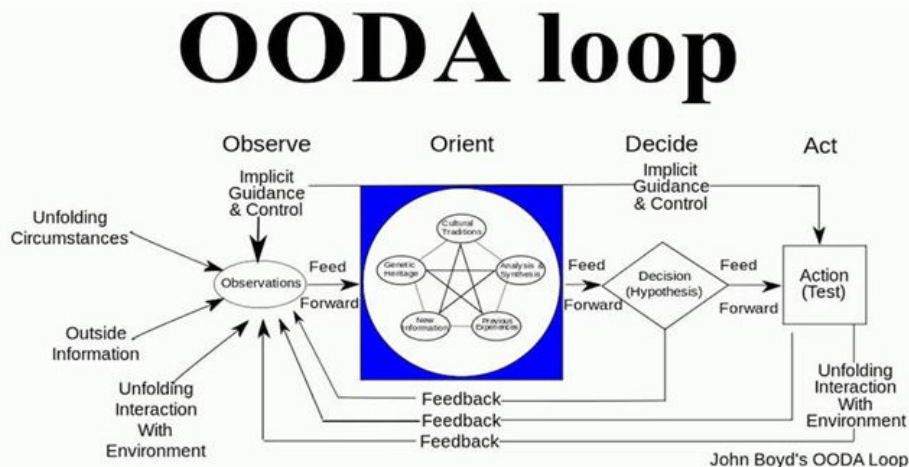


Bhasin, H. [1] describes the above concept and according to him, decision making is for the managers, who are the leaders of any organisations, are halfway discerning and thus would dependably consider the encompassing condition to guarantee that they settle on the best decisions that will suffice at the moment. The concept describes a decision-making system that involves identifying a significant problem and choosing the most excellent decision for that moment. As an example, when the organisation is facing a financial crisis, managers or leaders are often tasked with the responsibility of reducing COL (cost of labour) as a solution to cutting operational costs to keep the period to stay in budget. In such a situation, a manager will have to think of when and where to reduce the labour off. According to bounded rationality method, the first name that would appear is often the person with poor performance, who is laid off first. In this case, the decision is made in respect of the time constraints, as there is no time to analyse the situation and assess the employee's performance and regular review in every week.

THE ODDA LOOP. The OODA loop (Observe, Orient, Decide, Act) is one of the very famous four step approach to decision-making that mainly focuses on filtering all data, putting it in context and making the most appropriate and useful decision very fast while also understanding what changes can be made, as more information can be available later. It keeps a gap, so later new data can be easily added and keep the result almost quite the same as before. This unique strategy is applicable at any level a person, organisation or even government offices. According to Boyds, [2] the ODDA loop method is particularly useful in scenarios, where high competition is involved and where the ability to react faster to changing circumstances than an opponent leads to an advantage.

The chart of ODDA loop method below describes the vast area it covers in the decision-making process:

Fig. 3. OODA LOOP [6].



Very close to other decision-making methods, the OODA loop is an interactive and intuitive process that allows managers to observe and analyze the results, reviewing the initial and last decisions to understand the mistakes, and advance to the next level. The four separate steps involved are:

Observe: The first step is to identify the problems and threats, so managers can gain an overall understanding of the internal and external environment of the business. In the real world, this can be used for data gathering. The key point about the observe step is identifying that the business world is complex. All the information is a snapshot and is framed in time and must be used at right moment to make a decision.

Orient: The orientation phase based mainly on what was found during the observations and depends on the situation that should be the next step. It needs a very complex level of situation awareness and understanding of the business to make the right decision. According to Boyds,

J. (2010) [6], we all know that some decisions are unconscious, or instinctual, this step involves considering what and why decisions are made prior to choosing a course of action.

Decide: This decision-making step makes suggestions towards an action or a strategic plan, taking into consideration all the potential outcomes. This can be accomplished through meetings or discussions with the managers and leaders of the organization.

Act: This phase involves carrying out the actual decision and relates to the changes that need to be made in response to the new strategy. This phase also considers any sort of testing that might be required before officially announcing an action, such as the implementation of a new law.

Findings and analysis. As discussed above, a strategist learns, how good or bad each action is, based on the reward received. These characteristics can be probabilistic or deterministic and can be modified dynamically over time. This vision of the learning process originates in the work of Simon and ODDA loop research paradigms that followed from the Behavioral Theory. According to SIMONS, Howard L, 1999 [5] from the rational point of view, Simon states that choice is the process by which an alternative behavior for each moment is selected. For this, the possible alternatives must be selected, determine the consequences of each alternative and compare them. Being able to determine the consequences of the decisions taken is complex, since we must know the actions of other individuals or firms. However, from the logic of the limits of rationality in individual behavior, it is not possible to reach a high degree of rationality.

Conclusion. Decision making models can be useful in any organisation for plenty of reasons. Whenever managers face a significant problem on the task, it is likely that these types of models help work through the issue. In this paper, I discussed about models that help any business to make smart and useful decisions. I must admit I have faced the challenge and understood that decision-making is a critical part for any organisation, so these decision-making models have to be considered as the most valuable piece of everyday operational toolbox.

BIBLIOGRAPHY

1. Bhasin, H. (2012). Bounded Rationality & Organisational Decision Making Processes. [online] Marketing91. Available at: <https://www.marketing91.com/bounded-rationality/> [Accessed 5 Jan. 2021].
2. Boyds, J. (2010). What is OODA loop? - Definition from WhatIs.com. [online] SearchCIO. Available at: <https://searchcio.techtarget.com/definition/ODA-loop> [Accessed 5 Jan. 2021].
3. Lee, Cassey, 2011, Bounded Rationality and the Emergence of Simplicity amidst Complexity. Journal of Economic Surveys. 2011. Vol. 25, no. 3, p. 507-526. DOI 10.1111/j.1467-6419.2010.00670. x. Wiley
4. M, R. (2014). HERBERT SIMON MODEL OF DECISION MAKING. [online] Deepread. blogspot.com. Available at: <http://deepread.blogspot.com/2011/06/mis-and-decision-making-concepts.html> [Accessed 5 Jan. 2021].
5. Simons, Howard L, 1999, The dynamic option selection system. New York: J. Wiley Allying a military model to financial chaos | ORMS Today, 2018. Pubsonline.informs.org [online].
6. Allying a military model to financial chaos | ORMS Today, 2018. Pubsonline.informs.org [online].
7. Study.com. (2017). [online] Available at: <https://study.com/academy/lesson/bounded-rationality-and-decision-making-in-organizations.html> [Accessed 5 Jan. 2021].

Sesiunea 2. POLITICI PUBLICE ȘI PROVOCĂRILE SOCIETĂȚII DEMOCRATICE

PREMISELE NECESARE PENTRU PROMOVAREA POLITICILOR PUBLICE CENTRATE PE OAMENI

CZU: 35:005

Ion GUMENE,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Following the commitment to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development, the Republic of Moldova, as other countries, should adapt its strategic planning and policymaking process to ensure that „no one is left behind” in all decisions that are developed and implemented. This paper has the goal to explain the concept of „human-centered approach” and how it could be integrated into the activity of public administration, following the principle „no one is left behind”. At the same time, it points out the measures needed to be taken by the Republic of Moldova to ensure that the approach is fully and in a sustainable way integrated into public administration processes.

Keywords: *human-centered approach, co-creation, public policy, strategic planning, deliverology.*

Experiența Republicii Moldova în ceea ce privește planificarea politicilor publice de dezvoltare este una ambivalentă. Pe de o parte, a fost acumulată o vastă practică prin elaborarea mai multor documente de planificare strategică la nivel național. Pe de altă parte, după cum arată și Raportul de evaluare a Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, o analiză riguroasă a impactului acestor documente ar putea să nu ducă la concluziile cele mai îmbucurătoare [2].

Niciuna dintre strategiile al căror scop central a fost acela de a contribui la dezvoltarea națională – Strategia preliminară de reducere a sărăciei din anul 2000, Strategia de creștere economică și reducere a sărăciei (2004-2006), Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011, Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” – nu a avut impactul scontat, cel de îmbunătățire a vieții oamenilor. Într-o măsură destul de moderată, aceste eșecuri pot fi atribuite calității documentelor de planificare propriu-zise. Printre punctele slabe ale documentelor de planificare strategică, elaborate pe parcursul ultimilor 25 de ani, următoarele trei sunt definitorii:

- focalizarea excesivă pe fenomenul creșterii economice;
- stabilirea arbitrară a priorităților de dezvoltare;
- calitatea limitată a datelor și a indicatorilor.

Într-o măsură mult mai mare, impactul documentelor de planificare strategică a fost constrâns de calitatea generală a cadrului de politici publice, mediului instituțional, proceselor administrative și rutinelor birocratice în care erau integrate documentele de planificare strategică. În particular:

- rolul incert atribuit strategiilor naționale de dezvoltare în cadrul general de politici publice;
- deficitul generalizat de resurse financiare;
- deficitul generalizat de resurse umane profesioniste în administrația publică;
- inexistența cadrului general de monitorizare și evaluare;
- deprecierea relevanței planificării strategice [1].

Odată cu asumarea angajamentului de adaptare și implementare a Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, Republica Moldova urmează să reformeze întreg sistemul național de planificare strategică, elaborare a politicilor publice, sistemului statistic, proceselor administrative, capacităților instituționale, la noua paradigmă imprimpată de principiul „a nu lăsa pe nimeni în urmă”. Aplicarea acestui principiu presupune aplicarea abordării centrate pe oameni, adică

implicarea oamenilor în procesul decizional pentru a înțelege mai bine nevoile, așteptările și necesitățile acestora, ceea ce sporește complexitatea sistemelor în care se elaborează politicile publice sau care sunt propuse spre reformare.

Gândirea centrată pe oameni (cunoscută și sub denumirea de gândire creativă) este un proces, un mod de gândi și o abordare pentru soluționarea problemelor complexe. Aceasta se bazează pe o filozofie prin care o persoană sau o echipă se împuternicește să proiecteze produse, servicii, sisteme și experiențe care să răspundă nevoilor de bază ale celor care au o problemă.

Conceptul a fost promovat de laureatul Premiului Nobel Herbert Simon în 1969, dezvoltat ulterior de Școala de Design a Universității Stanford Design și utilizat de entități publice și mediul de afaceri pentru a proiecta soluții eficiente și de impact ca răspuns la provocările care sunt caracteristice pentru un grup mic de oameni și care sunt sistemice [4].

Ceea ce diferențiază abordarea centrată pe om de alte abordări de soluționare a problemelor este concentrarea aproape obsesivă a acestei abordări pe înțelegerea perspectivei persoanelor care se confruntă cu o problemă, nevoile acestora și dacă soluțiile care au fost concepute pentru aceste persoane într-adevăr le satisfac nevoile în mod eficient. Conform acestei abordări, oamenii care se confruntă cel mai mult cu o problemă trebuie să facă parte din procesul de identificare și formulare a soluțiilor gestionat de administrația publică, iar atunci când este posibil să devină parte a echipei de proiectare a opțiunilor de politici publice.

Abordarea centrată pe oameni poate lua mai multe forme, în dependență de scopul acesteia, instrumentele și metodologiile dezvoltate diverse centre analitice și de cercetare, însă toate se bazează pe 5 faze cheie:

1. Empatizarea. Empatia înseamnă înțelegerea problemei prin pătrunderea în comunitatea asupra căreia soluția propusă de administrația publică va avea efecte. Decidenții de politici în acest caz petrec timp discutând direct cu cei care se confruntă cu o problemă, observă modul în care funcționează mediile în care aceștia se află și, totodată, consultă experți pentru a înțelege pe deplin toate provocările care trebuie depășite pentru a crea o soluție.

2. Definirea problemei. După ce se identifică cât mai multă informație posibilă despre problema care trebuie soluționată, se definește problema concentrând atenția pe acțiunea cheie ce urmează a fi realizată. Cel mai adesea oamenii încearcă să definească problemele ca un amestec de probleme și soluții sau confundă cauzele și efectele problemei, ceea ce duce la intervenții prea generale, deseori incomplete și uneori chiar greșite.

3. Dezvoltarea ideilor. La această etapă se generează cât mai multe opțiuni de soluții la problema definită, bineînțeles, cu implicarea oamenilor afectați de problemă. Această etapă mai este cunoscută cu numele de co-creare, în care cei care elaborează politica publică lucrează alături de cei afectați de problema abordată de politica publică. Prin implicarea acestora în proces, este posibilă obținerea unor soluții mai nuanțate, de jos în sus, nu de sus în jos.

4. Prototiparea. Cei care elaborează opțiuni de politici publice pun în aplicare ideile prin crearea de experimente cu costuri reduse pentru a le testa. Aceste experimente sau prototipuri pot fi create pentru servicii, interfețe virtuale, procese sau sisteme. În oricare dintre aceste situații, scopul este testarea soluțiilor generate cu cei care trăiesc cu problema, pentru a verifica dacă funcționează.

5. Testarea și iterația. La această etapă, se pun în practică ideile și prototipurile, pentru a identifica defectele, punctele slabe și lacunele soluțiilor, îmbunătățindu-le pe parcurs. Persoanelor care se confruntă cu problema li se cere să testeze în mod repetat modelul sau prototipul și să vadă dacă acesta abordează toate aspectele unei probleme [5].

Abordarea centrată pe oameni, urmând ciclul de mai sus, oferă administrației publice, atât centrale, cât și locale, instrumentele necesare pentru a livra servicii și soluții conform așteptărilor. Însă, de cele mai multe ori, guvernele eșuează în realizarea corespunzătoare a angajamentelor și în livrarea de rezultate sustenabile, cauza principală fiind birocrăția, tratarea superficială a problemelor, tratarea preferențială a anumitor sectoare și concentrarea preponderentă a eforturilor pe generarea actelor normative, care au o abordare generală și, respectiv, nu au impactul scontat.

Una din cauzele punctuale din care politicile publice nu sunt centrate pe om, este faptul că economia este pusă pe primul loc, respectiv, calendarul politic este dominat de evenimente

economice: PIB, șomaj și inflație, rata dobânzii. În general, cu cât crește mai mult economia, cu atât este mai bine pentru toți, ceea ce, în general, nu este o problemă. Nu poate fi contestată valoarea creșterii economice, ci felul în care sistemul o tratează. A baza totul pe cifre economice împinge politica publică spre sisteme birocratice, mecanice, decât spre abordări organice, care pun oamenii pe primul loc.

De exemplu, așa-zisa problemă economică cum ar fi locurile de muncă. Este la fel de mult, dacă nu mai mult – o problemă socială, umană. Soluțiile evidente, înaintate de economiști, ar fi schimbarea felului în care sunt colectate cifrele, modificarea ratelor dobânzilor și taxelor. Însă efectele sunt mai puțin sigure și predictibile. Totodată, lucrurile care funcționează cu adevărat sunt lucrurile specifice, umane. Oamenii trebuie ajutați să deprindă abilitățile de care au nevoie, să obțină încredere și susținere pentru a deveni antreprenori. Copii trebui să fie educați altfel încât să-și formeze caracterul și capacitatea de a învăța, de a se pregăti. Niciuna dintre politicile sociale necesare pentru a atinge aceste obiective nu sunt surprinse în cifrele locurilor de muncă sau ale PIB-ului, dar sunt esențiale în obținerea rezultatelor economice.

Primul pas în realizarea unei lumi mai umane, centrate pe oameni este schimbarea priorităților guvernamentale. Argumentul este că trebuie de pornit de la premisa că anumite lucruri trebuie făcute pentru ca oamenii să ducă vieți decente și că prioritatea generală a guvernelor ar trebui să fie garantarea lor. Această abordare nu înseamnă că trebuie ignorată economia sau că nu este nevoie de bugete echilibrate. Dar înseamnă definirea economiei în termeni umani și că bugetele echilibrate reflectă necesitățile oamenilor [4].

Având în vedere abordarea lacunară sus-menționată, în Marea Britanie a fost dezvoltat conceptul de „Deliverology” („Livrabilitate”), care a fost ulterior preluat, dezvoltat și promovat în țările în curs de dezvoltare dă către Banca Mondială. Acest concept presupune parcurgerea de către guvern a anumitor etape și utilizarea anumitor instrumente pentru a livra rezultate sustenabile – (1) stabilirea priorităților și soluționarea dilemelor în privința a ce este mai prioritar și ce este mai puțin prioritar, (2) organizarea funcționării guvernului astfel încât să fie create premisele pentru livrarea rezultatelor cu succes, (3) stabilirea strategiei în care să fie clare paradigmele reformelor, (4) planificarea, în care elementele pentru o bună planificare sunt considerate, (5) formarea rutinelor, prin care este stabilit un ritm de activitate care să asigure livrarea rezultatelor, (6) soluționarea problemelor, parcurgând cele 5 etape de gândire centrată pe oameni, (7) asigurarea ireversibilității reformelor [3].

Un aspect important al abordării centrate pe oameni, este că aceasta facilitează promovarea politicilor de descentralizare. Scopul principal al guvernului central este crearea unui sistem de norme, cadrul căruia să transmită și să delege cât mai multe competențe, inclusiv ce țin de luarea deciziilor, celor care sunt mai aproape de oameni și celor care nemijlocit implementează politicile publice, de multe ori acestea fiind autoritățile publice locale. Din păcate, guvernele centrale de multe ori preferă să clădească o lege peste alta, ceea ce de multe ori este doar o reacție pripită la anumite evenimente [6].

Așa cum a fost menționat mai sus, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de adaptare și implementare a Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, un prim pas fiind elaborarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030” (SND), care este un document de viziune strategică pe termen lung, elaborat printr-un proces analitic și participativ, indică direcția de dezvoltare a țării și a societății pentru următorul deceniu, având la bază principiul ciclului de viață, drepturile omului și calitatea vieții.

Experiența implementării precedentei strategii naționale de dezvoltare arată că succesul implementării acesteia depinde de instrumentele de operaționalizare. Prin urmare, conform prevederilor strategiei urmează a fi dezvoltat un șir de documentele de politici publice, documente de planificare și acte normative pentru asigurarea implementării acesteia. Totodată, este evident că efortul de a integra abordarea centrată pe oameni în administrația publică din Republica Moldova nu se va reduce doar la elaborarea de acte normative, ci va necesita și ajustarea întregului spectru de aranjamente în sectorul public necesare pentru implementarea acestora, precum consolidarea capacităților autorităților administrative centrale și locale, consolidarea sistemului statistic, modul de implicare a cetățenilor și, nu în ultimul rând, schimbarea mentalității. Pentru

a asigura realizarea sistemică și durabilă a acestui deziderat, este necesară asigurarea cel puțin a următoarelor premise:

1. Dezvoltarea cadrului de planificare strategică și de politici publice conform principiului centrării pe oameni și gândirii sistemice, ceea ce va necesita schimbarea paradigmei de activitate în administrația publică.
2. Crearea condițiilor, cadrului normativ, capacităților instituționale pentru a adapta instrumentele inovative, utilizate cu succes în alte state, pentru integrarea abordării centrate pe oamenii și gândirii sistemice în procesele din cadrul administrației publice.
3. Identificarea opțiunilor de reformă a administrației publice necesare, utilizând gândirea sistemică, pentru a asigura schimbarea paradigmei în activitatea administrarea publică, astfel încât această să livreze rezultate conform necesităților și așteptărilor oamenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Proiectul Legii pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”.
2. Raportul de evaluare intermediară a Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”. Guvernul Republicii Moldova, 2017.
3. Michael Barber. How to run a government so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy. Penguin Books, Great Britain, 2016.
4. Steve Hilton. More human: Designing a World Where People Come First. WH Allen, London, 2015.
5. The Field Guide to Human-Centered Design. IDEO.org, 2015
6. Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века: реформирование государственного управления в современном мире. Олимп-Бизнес, Москва, 2018.

FORMULAREA POLITICILOR PUBLICE ÎN PROCESUL DE GUVERNARE

CZU: 35.078.2

Vadim BOȚ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public policy is a course of action adopted and pursued by the government. Public policies must be seen as a direct tool for enabling the political class to achieve certain specific objectives included in or imposed during the implementation of government programs. The formulation of public policies is a stage, in which the causes of the problem are studied, as well as the possible ways to solve it. In the respective paper, we propose to highlight the aspect of public policies, but also the essence of public policy formulation in the governing process.

Keywords: *Public policy, the governing process, public policy formulation, problem solving, government programs.*

Mare parte a studiilor de politici publice sunt de origine americană, experiența europeană în materie fiind de dată mai recentă, iar în Republica Moldova suntem la început de drum. Termenul de „politică publică” a pătruns în studiile de specialitate și în limbajul curent destul de târziu. Termenul a fost împrumutat din limba engleză – ca policy –, dar nu există o traducere specifică în limba română, alta decât aceea de politică. Or, în mod tradițional, politica înseamnă cu precădere activitatea partidelor politice, a instituțiilor legitimate prin mecanisme democratice (Parlament, Guvern și aparatele proprii de lucru ale acestora), declarații politice, campanii electorale etc., de aici și tentația de contaminare la nivel terminologic. Ca urmare, România a preferat utilizarea termenului din literatura franceză, și anume cel de politică publică (politiques publiques)[7, p. 13]. În Federația Rusă se utilizează sintagma „Государственная политика”, se presupune un ghid de acțiune pentru autoritățile publice, în primul rând pentru autoritățile executive, referindu-se la anumite domenii ale activității lor, în conformitate cu legile și obiceiurile sociale. Iar Natalia Șmatco, în lucrarea sa științifică a folosit termenul „Публичная политика” – ca set de acțiuni practice, măsuri preventive, control, reglementare, discuții publice [8, p. 106]. În Republica Moldova, ca și în cazul limbii engleze, franceze și române, s-a preluat termenul „politici publice”.

Înțelegerea conceptului actual de politică publică presupune în sine o analiză amplă, deoarece abordează anumite aspecte tehnice de guvernământ. Se are în vedere aspectul politic și administrativ. Ambele având un rol semnificativ în procesul de guvernare. În general, politicile publice sunt un element esențial, căci ele oferă îndrumare funcționarilor guvernamentali pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin. Politică publică este direcție de acțiune aleasă de autoritățile publice ca răspuns la o anumită problemă sau la un set de probleme interconectate. Ea se referă la un curs de acțiune. Acest lucru are legătură cu ideea de cadru sau model – politicile publice oferă călăuzire pentru o întreagă gamă de acțiuni interconectate dintr-un anumit domeniu. Procesul de înfăptuire a politicilor publice este procesul de formulare și de aplicare a politicilor publice[4, p. 17].

În viziunea Luminiței Gabriela Popescu, politicile publice sunt decizii politice în favoarea unei anumite stări dorite, inclusiv opțiunile în favoarea anumitor mijloace considerate a fi adecvate atingerii obiectivelor proiectate. Esența unei politici publice ține de mobilizarea membrilor unei comunități în jurul unui consens permanent reformulabil obținut prin dispută, negociere, înfruntare, compromis[6,p. 36], și că realizarea și menținerea calității politicilor publice presupun inițierea unui demers complex de învățare a modalităților în care trebuie abordat procesul politicii, încadrându-se în mai multe repere marcante, dintre care face parte definirea corectă a

conceptelor de politică publică și de calitate a politicilor publice însuși, și cunoașterea modalităților de realizare și implementare, ce reprezintă condiții preliminare ale succesului politicii[6, p. 13]. În opinia lui Marius Constantin, o politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice. Ea prevede, în general, o concertare a diferiților actori și o corelare a învățămintelor trase din experiențele lor instituționale și personale. Ea poate lua deseori forma reglementărilor sau stimulentei care determină mediul social și economic[7, p. 17]. O altă direcție pe care mulți teoreticieni au urmat-o este căutarea de variabile cauzale în constituirea politicilor publice, sau de ceea ce au fost denumiți factori determinanți ai politicii publice. Analizele în acest sens, se axează pe problema aflării dacă politicile publice sunt determinate de factori sociali și economici la macronivel sau de elemente de comportament la micronivel. Deși nu se poate nega efectul pe care natura problemei îl are asupra a ceea ce poate fi făcut pentru a soluționa, deseori este dificilă înțelegerea naturii unei probleme politice și a tipurilor de costuri și beneficii pe care le implică soluționarea acesteia[5, p. 16-17].

Din afirmațiile de mai sus putem constata, că scopul politicilor publice este obținerea unor rezultate benefice derivate din acțiunea statului, rezolvarea unor probleme sociale importante, transpunerea în practică a angajamentelor cu privire la bunăstarea membrilor societății. Și că procesul de înfăptuire a politicilor publice este procesul de formulare. De fapt, în procesul de realizare politicilor publice sunt implicate mai multe etape. Acestea sunt: analiza politicilor publice, planificarea, elaborarea și implementarea politicilor publice, evaluarea și monitorizarea impactului politicilor publice, etc. Însă formularea politicilor publice se referă la crearea unui program ce presupune soluționarea problemei.

Procesul de formulare a politicilor publice este definit de unii specialiști în administrația publică, ca fiind un demers tehnic și profesional, asigurat de funcționarii publici, de specialiștii de la nivelul administrației centrale, precum și de cercetători independenți, ce are scopul de a oferi o argumentare cuprinzătoare și structurată, precum și o fundamentare solidă a tuturor informațiilor care țin de posibilele alternative și decizii. Politicile pot fi și trebuie să fie considerate un instrument direct care să permită clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare sau care se impun pe parcursul guvernării. Și că există două abordări principale în formularea politicilor publice: „Politicile axate pe scopuri” – care privesc aspectele strategice la nivel înalt sau domeniile de politici în general și „Politicile axate pe probleme” – ce se axează pe anumite probleme sau aspecte specifice care trebuie soluționate și care țin de o anumită zonă a politicilor [2, p. 15]. Mihai Florin în lucrarea sa a remarcat, că politicile pot lua forma unui ansamblu de măsuri derulate în timp, instanțiindu-se, astfel ca programe structurate care propun rezolvarea unor probleme complexe în etape distincte, cu termene și resurse alocate [3, p. 20]. Și tot el menționează, că formularea politicilor este procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare unei probleme aflate pe agenda. Operațiunea de formulare, deși pare la o prima vedere, una simplă, este un proces complex, prin care se identifică diversele variante posibile, se dezvoltă altele noi și se elimină, dintre cele anunțate anterior, variantele care nu convin decidenților politici sau opiniei publice. Astfel că, din cele prezentate anterior rezultă mai multe consecințe: formulare este un proces care nu depinde de un singur autor; presupune activitatea unor instituții, chiar dacă sunt implicate și grupuri din afară; la aceeași problemă de multe ori se produc formulări și reformulări ale unor politici, fără ca vreuna să dobândească suficient sprijin, fapt care necesită reluarea procesului de formulare [3, p. 65-66].

Asta înseamnă, că în formularea politicilor publice trebuie să fie indicate și soluționate foarte concret anumite probleme, care afectează viețile oamenilor și bunul mers al treburilor publice. Întrucât procesul de guvernare se interpretează ca un proces care conduce societatea în direcția realizării unor condiții mai bune, considerăm că formularea politicilor publice să fie reflectat în programul de guvernare pentru a ajunge la rezultate remarcabile. După cum s-a expus în lucrarea sa Florin Bondar: „Transpunerea în practică a angajamentelor cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice” [1, p. 20].

Tocmai de aceea este important să subliniem, că formularea corectă a politicilor publice în procesul de guvernare, va contribui la realizarea rezultatelor remarcabile. În această ordine de idei, considerăm că autoritățile publice trebuie să dezvolte un program de guvernare, care să se refere la soluționarea imediată a problemelor stringente. Formularea problemelor să fie oficială, având în vedere activități, prin care o problemă sau mai multe, odată intrate pe agendă, devin prioritate strategică pentru instituțiile guvernamentale. Astfel, formularea politicilor publice este o activitate foarte importantă în procesul politicilor publice, deoarece de rezultatul lor depinde modul în care vor fi ulterior generate alternativele și formulate opțiunile de politici publice corespunzătoare în procesul de guvernare.

BIBLIOGRAFIE

1. Bondar Florin. Politici publice și administrație publică. – Iași: Polirom, 2007, 283 p.
2. Brigss Sandra, Petersone Baiba, Smits Karlis. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. – București, 2006, 190 p.
3. Florin Mihai Căprioară. Strategii și politici publice. – Iași: Institutul European, 2007, 197 p.
4. Howlett Michael, Ramesh M. Studiul politicilor publice. – Ch.:Editura Epigraf, 2004, 272 p.
5. Mireille Rădoi. Evaluarea politicilor publice. – București: Tritonic, 2004, p. 17, 287 p.
6. Popescu Luminița Gabriela. Politici publice. - București: Editura economică, 2003, 272 p.
7. Profiroiu Marius Constantin, Iorga Elena. Manual de politici publice. – București: Editura Economică, 2009, 128 p.
8. Шматко Наталья. Феномен публичной политики. // Социологические исследования, 2001, № 7, с.106-112.

PARTICIPAREA CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL PRIN PRISMA REFERENDUMULUI CONSULTATIV

CZU: 342.573(478)

Svetlana NUNU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article presents a study of the republican consultative referendum. The definitions of the referendum are explained in the doctrine and the constitutional aspects referring to the institution of the consultative referendum are reflected. Moreover, the issues that cannot be the subject of the Republican consultative referendum are described. In addition, the article contains descriptions and analyses of the republican referendums organized in the Republic of Moldova since the independence of the country, as well as their results.

Keywords: referendum, consultative referendum, problems of national interest, problems outside the spectrum of the republican referendum.

Participarea cetățenilor la procesul decizional în Republica Moldova este reglementată de Constituția Republicii Moldova, care stabilește că „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție” [3]. Totodată, art. 39 din Constituție prevede că „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor”.

Astfel, legea supremă stabilește modalitățile de participare a cetățenilor la administrarea treburilor publice după cum urmează: 1) prin reprezentanți și 2) nemijlocit.

Participarea nemijlocită la administrare presupune activitatea în cadrul unei funcții publice, precum și participarea cetățenilor, prin diferite forme, la procesul de luare a deciziilor.

O formă esențială de exercitare a suveranității de către popor și, în același timp, de participare a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor este referendumul.

Termenul „referendum” provine de la latinescul *ad referendum* și se referă la o etapă facultativă a încheierii tratatelor, care constă în semnarea cu mențiunea respectivă a unui tratat de către reprezentanții părților prezente la negociere, în vederea fixării cu caracter provizoriu a textului convenit sau adoptat în urma negocierii.

Într-o altă accepție, termenul „referendum” provine de la latinescul *ad referendum* – a fi supus adunării, ceea ce „exprimă, în condițiile democrației directe, procedura prin care conducerea unei țări se adresează poporului, fără intermediari, pentru a-l consulta în probleme majore” [1].

În doctrina dreptului constituțional găsim diverse definiții ale referendumului. Dan Claudiu Dănișor definește referendumul ca fiind „procedeul prin care poporul este asociat la puterea de decizie”. În așa fel, corpul electoral reușește să participe direct la procesul de legiferare. Această putere de decizie poate interveni fie înaintea adoptării legii de către organul competent, fie după acest procedeu [5].

Referendumul este definit și ca „o modalitate de consultare a întregului popor cu privire la diverse probleme ale țării de interes general și de exercitare de către întregul popor a suveranității naționale. Această cale de consultare a poporului este, de fapt, o reminiscență a democrației directe în care cetățenii au posibilitatea de a se exprima direct și de a contribui la luarea deciziilor majore ale statului” [11].

Lavinu Florin Ușvat definește referendumul drept „procedeul democratic prin care poporul

își manifestă, în mod direct și independent, prin vot popular, suveranitatea asupra unei chestiuni precise, de interes general, fiind un veritabil factor de echilibru politic și social” [12].

Alexandru Arseni consideră că „referendumul este forma de realizare directă a suveranității naționale de către popor în procesul soluționării celor mai importante probleme ale societății și ale statului, atribuind deciziilor adoptate forță juridică supremă” [2].

Potrivit art. 75 din Constituția Republicii Moldova, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului, iar hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă.

Totodată, conform art. 88 lit. f) din Constituție, Președintele țării poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința asupra problemelor de interes național. De asemenea, potrivit art. 66 lit. b) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul declară referendumuri.

Prin Hotărârea nr. 24/2017 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național, Curtea Constituțională a statuat că legea supremă reglementează următoarele tipuri de referendumuri naționale:

- cel inițiat de Președintele Republicii Moldova sau Parlament asupra unor probleme de interes național, menționat la art. 66, 75 și 88;

- cel privind demiterea Președintelui Republicii Moldova, în condițiile art. 89;

- cel prin care se aprobă revizuirea Constituției, reglementat de art. 142 alin. (1) [8].

În acest context, Curtea relevă că, potrivit art. 142 din Codul electoral, referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat, iar în funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, în conformitate cu art. 143 alin. (1) din cod, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative, privind demiterea Președintelui Republicii Moldova și consultative.

De asemenea, Curtea menționează că, în conformitate cu prevederile art. 75 alin. (2) din Constituție citite împreună cu alte prevederi constituționale (art. 142 alin. (1) din Constituție), produc efecte juridice obligatorii doar referendumurile constituționale și cele legislative, nu și cele care au caracter consultativ.

Astfel, cu referire la referendumul consultativ, Curtea menționează că, în urma organizării acestui tip de referendum, autoritățile pot lua cunoștință de opinia poporului cu privire la o problemă de interes național în care a fost consultat, fără a avea însă o obligație. Totodată, chiar dacă hotărârile adoptate ca urmare a desfășurării referendumurilor consultative nu au putere juridică supremă, rezultatele acestora pot servi ca bază pentru decizii politice ulterioare ale autorităților, motivate de aceste rezultate [8].

Codul electoral definește referendumul ca scrutin prin care poporul își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme ale statului și societății în ansamblu, având drept scop soluționarea acestora, precum și consultare a cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Totodată, în conformitate cu Codul electoral, referendumului consultativ sunt supuse problemele de interes național în scopul consultării opiniei poporului asupra acestora și adoptării ulterioare, de către autoritățile publice competente, a unor hotărâri definitive. Textul întrebării supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului [4].

Astfel, potrivit normelor constituționale menționate supra, atât Parlamentul, cât și Președintele țării pot iniția consultarea cetățenilor în probleme importante ale societății și ale statului, prin intermediul referendumului republican consultativ.

Deși legea supremă nu menționează expres problemele de interes național care pot constitui obiect al referendumului consultativ, în Hotărârea nr. 24/2017, prin care a fost declarat neconstituțional Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național, Curtea Constituțională a subliniat că este contrar spiritului și literei Constituției ca Președintele, sub „acoperirea” sintagmei „probleme de interes național”, să poată iniția un referendum care implică modificarea Constituției sau care vizează chestiuni ce țin de aprecierea științifică a mediului academic [8].

Totodată, Curtea Constituțională a statuat că nu pot fi supuse unui referendum consultativ, inițiat de Președintele Republicii Moldova, chestiuni ce țin de: 1) adoptarea/abrogarea unei legi; 2) aspecte ce implică modificarea Constituției; 3) aspectele ce vizează materia științei [6].

În concluzie, din prevederile Constituției Republicii Moldova reiese că referendumul consultativ reprezintă o formă supremă de exercitare a suveranității naționale, prin care alegătorii sunt chemați să-și exprime voința în probleme de interes național. Problemele, care constituie obiect al referendumului consultativ, nu sunt prevăzute expres în legea supremă a țării, dar normele constituționale, jurisprudența Curții Constituționale, precum și prevederile Codului electoral stabilesc, în mod exhaustiv, problemele ce nu pot fi supuse referendumului republican, iar aprecierea importanței unei probleme care poate fi supusă referendumului republican consultativ rămâne la latitudinea Președintelui țării sau a Parlamentului.

În acest context, deși considerăm că expunerea unei liste exhaustive a problemelor de interes național care ar putea constitui obiect al referendumului consultativ ar limita posibilitatea de a consulta cetățenii în problemele ce apar odată cu dezvoltarea relațiilor sociale, economice și politice, totuși constatăm că problemele supuse referendumului rămân la latitudinea autorităților, Parlamentului sau șefului statului, și nu reprezintă o inițiativă a cetățenilor, care sesizează mai bine, mai real, problemele existente în societate, precum și necesitatea identificării unor soluții pentru aceste probleme.

Cu referire la desfășurarea referendumurilor republicane consultative în Republica Moldova, menționăm că primul referendum consultativ după declararea Independenței țării are loc la 6 martie 1994, fiind organizat sub denumirea de sondaj sociologic „La sfat cu poporul”. Cetățenii au fost chemați să răspundă la întrebarea: „Sunteți pentru ca Republica Moldova să se dezvolte ca un stat independent și unitar, în frontierele recunoscute în ziua proclamării suveranității Moldovei (23.06.1990), să promoveze o politică de neutralitate și să mențină relații economice reciproc avantajoase cu toate țările lumii și să garanteze cetățenilor săi drepturi egale, în conformitate cu normele dreptului internațional?”. Aproximativ 75% dintre alegători și-au exprimat opinia și 95,4% dintre aceștia au răspuns „Da”.

De menționat că, de organizarea referendumului, s-a ocupat o comisie republicană, special creată în acest scop, deoarece Comisia Electorală Centrală a refuzat să se implice în planificarea și desfășurarea „sondajului sociologic”.

În anul 1999 cetățenii au fost chemați la un nou referendum consultativ. Conform Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 930/1999 privind desfășurarea referendumului republican consultativ în problema schimbării sistemului de guvernare în Republica Moldova, a fost supusă referendumului următoarea întrebare: „Sunteți pentru modificarea Constituției în scopul instituirii sistemului prezidențial de guvernare în Republica Moldova, în cadrul căruia Președintele republicii ar fi responsabil de formarea și conducerea Guvernului, precum și de rezultatele guvernării țării?”.

La referendum au participat 1 389 731 de alegători, dintre care 64% au susținut propunerea Președintelui țării, iar 35% au fost împotriva. Deși Comisia Electorală Centrală a validat rezultatele referendumului, la scurt timp după organizarea acestuia, Parlamentul Republicii Moldova a modificat Constituția, prin care a limitat atribuțiile Președintelui țării, acordând, în același timp, competențe mai largi Parlamentului. Astfel, ca urmare a modificărilor constituționale operate, începând cu 2001, Președintele Republicii Moldova a fost ales de către legislativ.

În această ordine de idei, remarcăm că, prin Hotărârea nr. 32/1999 cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican consultativ din 23 mai 1999, Curtea Constituțională a hotărât că referendumul republican, desfășurat la 23 mai 1999, poartă caracter consultativ și rezultatele lui nu produc efecte juridice [9].

La 24 februarie 2019, în aceeași zi cu data desfășurării alegerilor parlamentare, în Republica Moldova s-a desfășurat cel de-al treilea referendum republican consultativ de la declararea Independenței. Potrivit subiectelor propuse pentru consultare, cetățenii trebuiau să-și exprime opinia cu privire la: a) micșorarea numărului de deputați în Parlament de la 101 la 61; b) dreptul cetățenilor de a rechema deputații aleși dacă aceștia nu-și îndeplinesc obligațiile [7].

Ca urmare a totalizării rezultatelor referendumului republican consultativ din 24 februarie

2019, prin Hotărârea nr. 2423/2019, Comisia Electorală Centrală a aprobat raportul cu privire la organizarea și desfășurarea referendumului republican consultativ din 24 februarie 2019 și l-a prezentat Curții Constituționale, împreună cu hotărârea și procesele-verbale privind rezultatele referendumului, în vederea confirmării rezultatelor referendumului în discuție. Luând în considerare că la referendum au participat mai mult de 1/3 din numărul persoanelor incluse în listele electorale și pentru ambele întrebări supuse referendumului majoritatea cetățenilor, care au participat la referendum, au votat pentru Curtea Constituțională, prin Hotărârea nr. 5/2019, a confirmat rezultatele referendumului consultativ [10].

Deși cetățenii Republicii Moldova au votat pentru micșorarea numărului de deputați în Parlament și dreptul de a-i rechema dacă aceștia nu-și îndeplinesc obligațiile, opinia cetățenilor poartă un caracter consultativ și poate avea caracter obligatoriu doar în cazul adoptării unei legi de către Parlament.

Concluzionând, menționăm că referendumul consultativ este doar o posibilitate care se acordă cetățenilor pentru a-și exprima opinia referitor la o anumită problemă, considerată importantă de către Parlament sau Președintele țării. Dat fiind că rezultatele unui astfel de referendum nu au caracter decisiv, ci doar consultativ, nu putem vorbi despre o participare reală a cetățenilor la procesul decizional, dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice, implicat la procesul de luare a deciziilor, prin intermediul unui referendum consultativ realizându-se doar printr-o hotărâre a instituțiilor reprezentative ale țării.

BIBLIOGRAFIE

1. A. Arseni. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. 2, Chișinău, CEO USM, 2014, p. 171.
2. A. Arseni. Corpul electoral – exponentul juridico-statal al suveranității naționale. Revista Națională de Drept, martie 2013, nr. 3, p. 10.
3. Constituția Republicii Moldova, disponibilă pe: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro.
4. Codul electoral. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 451-463, art. 768.
5. Dănișor D. C. Drept constituțional și instituții politice. București, C.H. Beck, 2007, p. 115.
6. Decizia nr. 125 din 15.12.2017 de inadmisibilitate a sesizării nr. 118b/2017 privind interpretarea unor prevederi din articolele 75 alin. (1) și 88 din Constituție (problemele supuse referendumului), disponibilă pe: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=416&l=ro>.
7. Hotărârea Parlamentului nr. 332/2018 privind desfășurarea referendumului republican, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 448-460, art. 756.
8. Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 27.07.2017 privind controlul constituționalității Decretului Președintelui Republicii Moldova nr. 105-VIII din 28 martie 2017 privind desfășurarea referendumului republican consultativ asupra unor probleme de interes național, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 335-339, art. 89.
9. Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 15.06.1999 cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului republican consultativ din 23 mai 1999, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 67-69, art. 43.
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 14 martie 2019 cu privire la confirmarea rezultatelor referendumului consultativ din 24 februarie 2019, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 111-118, art. 55.
11. Muraru I, Tănăsescu E.S. Constituția României – Comentariu pe articole. București, C.H. Beck, 2008, p. 836.
12. Ușvat L. F. Referendumul. București, Universul Juridic, 2012, p. 12.

TRANSPARENȚA DECIZIONALĂ ȘI ACCESUL LA INFORMAȚIE ÎN CADRUL SERVICIULUI VAMAL AL REPUBLICII MOLDOVA

CZU: 342.7:339.543(478)

Andrei MARTÎNOV,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article focuses on the analysis of ensuring decision-making transparency and access to information by the Customs Service of the Republic of Moldova. Weaknesses in the process of dealing with conflicts of interest; ways of ensuring the functioning of the petitioning system; transparency and accountability in public finance management have been identified and described. A number of recommendations have been made to improve the situation.

Keywords: *decision making process, transparency, access to information, public administration, civic participation, reform.*

Guvernarea democratică și eficientă este scopul major al oricărei reforme a administrației publice. Administrația publică reprezintă un domeniu vast, caracterizat de probleme și abordări diverse, dar și de teme ce prezintă o valabilitate perpetuă.

Realizarea reformei în domeniul administrației publice a suscitat întotdeauna o dezbatere teoretică semnificativă axată, în primul rând, pe compatibilitatea conceptelor de inovație și administrație publică.

Prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituțiile democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene, să promoveze reforma administrației publice, care este de neconceput fără transparența decizională și accesul la informație. Importanța temei propuse spre cercetare este determinată și de necesitatea de a aborda complex, într-un mod sistemic, planificat și vizionar reforma administrației publice pentru a putea stabili prioritățile și direcțiile de acțiune pentru perioadele următoare.

Transparența decizională este un concept din ce în ce mai complex pentru administrația publică și devine tot mai dificil de asigurat într-o epocă marcată de reforme structurale ale administrației. În ultimul sfert de secol, modernizarea administrației publice a devenit o preocupare majoră pentru majoritatea statelor europene. Sub semnul doctrinei Noului Management Public au fost întreprinse mai multe reforme a căror obiective au vizat, printre altele, modernizarea serviciilor publice, managementul eficient al finanțelor publice, elaborarea de politici publice eficace, raționalizarea relațiilor politico-administrative. În cadrul acestor reforme, transparența decizională a reprezentat condiția indispensabilă pentru realizarea cu succes a activităților proiectate.

Din această perspectivă, problema conceptualizării teoretice a transparenței decizionale a administrației publice este deosebit de importantă, comportând atât valențe teoretico-metodologice, cât și implicații practice, devenind o activitate suport pentru procesul de formulare a strategiilor și planurilor de reformă.

Din punct de vedere legal, transparența reprezintă oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor [1].

Prin proces decizional, urmează a se înțelege procedura de elaborare și de adoptare a deciziilor de către autoritățile publice. Făcând abstracție de la aspectele juridice, transparența trebuie privită ca un instrument-cheie pentru creșterea responsabilității, performanței și încrederii în sectorul public. Transparența, publicitatea și accesibilitatea sunt ridicate la rang de principii ale

activității de legiferare, fapt datorită căruia normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional se conțin în cadrul mai multor acte normative [1;2].

Actul normativ de bază, care reglementează transparența în procesul decizional, este Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional [1]. Actul normativ, subordonat legii care reglementează procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, este Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional [4]. De asemenea, norme aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional se conțin într-un șir de alte acte normative:

- (a) Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative;
- (b) Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern;
- (c) Legea nr. 797/1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului;
- (d) Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate;
- (e) Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală;
- (f) Legea integrității nr. 82/2017;
- (g) Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreținător;
- (h) Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului;
- (j) Hotărârea Guvernului nr. 23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

Serviciul Vamal al Republicii Moldova este o autoritate administrativă aflată în subordinea Ministerului Finanțelor, care exercită funcțiile și atribuțiile ce îi revin și implementează politica vamală a statului prin aplicarea uniformă și imparțială a legislației în domeniul vamal în scopul asigurării, în limita competențelor sale, a securității economice a statului. Serviciul Vamal dispune de autonomie administrativă și decizională, respectând prevederile legislației în vigoare [3].

Activitatea Serviciului Vamal este un gen special de activitate în serviciul public ce constă în exercitarea funcțiilor și atribuțiilor Serviciului Vamal, care este parte componentă a sistemului organelor de drept și al organelor securității statului [3].

Activitatea Serviciului Vamal se desfășoară exclusiv în baza legii și pentru executarea legii, în conformitate cu principiile legalității, imparțialității, nediscriminării, profesionalismului, independenței, integrității, transparenței, obiectivității, eficienței, loialității și responsabilității [3].

Serviciul Vamal colaborează cu societatea civilă, asigurând accesul la informațiile oficiale, cu excepția celor cu accesibilitate limitată, publicarea pe pagina sa web a informațiilor cu caracter public și al transparenței procesului decizional, în modul stabilit de legislație. Astfel, pe pagina web a Serviciului Vamal găsim rubrica „Transparență în procesul decizional”, în care sunt plasate informații privind efectuarea consultărilor publice în legătură cu proiectele de acte normative ce urmează a fi implementate, privind bugetul Serviciului Vamal și executarea acestuia, planurile și rapoartele de activitate ale Serviciului Vamal, misiunile de audit efectuate, deplasările de serviciu în străinătate care au avut loc ș.a. [6].

Cu toate că pagina web a Serviciului Vamal conține multiple informații despre specificul activității acestora, o serie de informații obligatorii importante sunt insuficiente sau lipsesc, precum rapoartele despre activitate, programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, achizițiile publice, rapoartele de implementare a planurilor sectoriale anticorupție.

O problemă constituie și indisponibilitatea rezultatelor consultării publice, fiind prezente deficiențe, în acest sens. Este de reproșat nerespectarea termenelor, neidentificarea și nesanționarea cazurilor de încălcare a exigențelor legale.

Reprezentanții societății civile au fost implicați în procesul de elaborare a Planului Național de Acțiune, însă nu a existat și un forum care să monitorizeze implementarea acestuia. În total, 16 instituții (ministere și agenții guvernamentale) au fost desemnate să implementeze Planul de Acțiune. Însă, în 2017, Guvernul Republicii Moldova a fost supus unei reorganizări, care a rezultat în comasarea unor ministere (numărul acestora s-a redus de la 16 la 9). Unele ministere relevante pentru implementarea Planului de Acțiune OGP au fost comasate, iar unele persoane responsabile de acest proces au fost detașate sau reatribuite, astfel urmărirea și evaluarea implementării anumitor acțiuni devenind dificilă.

Unul dintre evenimentele principale din acea perioadă a fost introducerea unui sistem electronic pentru achiziții publice cu acces deschis publicului larg, care urma a fi utilizat de către toate autoritățile publice, oferind informații despre procesul de achiziții, începând cu planificarea și încheind cu atribuirea contractului.

Potrivit raportului de monitorizare a politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale prin asigurarea accesului la informații prin paginile web ale autorităților publice, realizat de Transparency International, Serviciul Vamal se regăsește în lista autorităților publice cu risc sporit de corupție. Monitorizarea a identificat faptul că informațiile despre programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică publicate, sunt sumare și neactualizate pe pagina web a Serviciului Vamal, rapoartele privind rezultatele achizițiilor pe toate tipurile de proceduri nu au fost inserate, sunt curențe și la publicarea rapoartelor de implementare a planurilor sectoriale anticorupție; rapoartele pentru 2019 nu au fost publicate [5].

La capitolul transparență decizională nu s-a asigurat adoptarea/disponibilitatea regulilor interne privind transparența decizională. Este de notat că acestea nu întotdeauna sunt plasate la compartimentul dedicat transparenței decizionale. Totodată pe pagina web a Serviciului Vamal persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică nu este concretizată. Nu se regăsesc în acces liber programe anuale de elaborare a proiectelor de decizii, deși anumite informații se conțin în planurile anuale de activitate însă nici ele nu conțin date referitoare la proiectele care vor fi supuse obligatoriu consultării publice [5].

În acest sens, venim cu o serie de recomandări care, odată implementate, ar ameliora indicatorii de performanță ai Serviciului Vamal la capitolul transparență decizională și acces la informație:

- elaborarea și aprobarea procedurilor interne referitoare la transparența în procesul decizional;
- desemnarea responsabililor de coordonarea procesului de consultare publică în procesul decizional;
- elaborarea și publicarea în termen a programelor anuale de elaborare a proiectelor de decizii;
- elaborarea și publicarea în termen a rapoartelor anuale privind transparența procesului decizional;
- identificarea și sancționarea încălcărilor prevederilor legale menite să asigure transparența decizională.

De asemenea, subscriem la recomandarea făcută de Transparency International [5] de a dezvolta, pe paginile web, a compartimentelor dedicate transparenței decizionale prin informații precum: regulile interne privind procedurile de informare, consultare și participare în procesul decizional; informația privind numele, funcția și datele de contact ale persoanei responsabile de procesul decizional; anunțurile (privind inițierea elaborării deciziei, retragerea unui proiect din procesul de elaborare, organizarea consultării publice); proiectele de decizii, materialele aferente lor și deciziile adoptate; rezultatele consultării publice (proces-verbale ale întrunirilor publice, sinteza recomandărilor); raportul anual privind transparența procesului decizional.

În condițiile evoluției contemporane, când întreaga atenție a organelor administrației publice centrale și locale este îndreptată spre îndeplinirea sarcinilor primordiale ale unui stat de drept și democratic, sporește rolul transparenței administrative ca mijloc principal de conducere a statului.

Prin urmare, transparența administrativă devine un element intrinsec în activitatea administrației publice contemporane, o verigă a procesului de dirijare. Așadar, pentru a asigura conformitatea activității organelor administrației publice cu exigențele stabilite de modernitate, contemporaneitate și democrație, este nevoie de respectarea principiului de transparență decizională. Putem spune că doar reinventarierea sistemului privind transparența administrativă va conduce la modernizarea, în ansamblu, a administrației publice contemporane. Atât în practică, cât și în teorie este răspândită concepția potrivit căreia transparența administrativă are ca obiect – și drept urmare – se reduce la descoperirea abaterilor de la linia de conduită prescrisă de actele decizionale de conducere. Drept consecință a acestei optici, transparența administrativă se limitează la activități de analiză și verificare, în cadrul cărora cel ce controlează este în căutare de greșeli, iar cel controlat este în căutare de scuze și motive „obiective”.

Rolul transparenței administrative este de a preveni erorile în aplicarea deciziilor, de a le înlătura când acestea există, de a asigura îmbunătățirea permanentă a activității, pentru ca aceasta să corespundă cât mai bine nevoilor sociale la o etapă dată.

În concluzie, vom menționa faptul că, analizând aplicarea legislației privind transparența decizională și accesul la informație, am constatat curențe în aplicarea acesteia de către instituția Serviciului Vamal, fiindu-i aduse la cunoștință prin intermediul multor rapoarte și studii privind transparența decizională în APC și instituțiile subordonate. Urmare, o mare parte au fost înlăturate pe parcursul anului 2020, însă la anumite capitole rămânând restanțe.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 5.12.2008.
2. Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
3. Legea cu privire la Serviciul Vamal nr. 302 din 21.12.2017. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68-76 din 02.03.2018.
4. Hotărârea Guvernului cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional nr. 967 din 9.08.2016. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276 din 19.08.2016.
5. În: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2020/03/TI_Moldova_Monitorizarea_politicilor_anticorup%C5%A3ie_%C3%AEn_autorit%C4%83%C5%A3ile_publice_centrale.pdf (accesat la 20 ianuarie 2020).
6. În: www.customs.gov.md (accesat la 15 ianuarie 2019).

DEFINIREA ȘI CONCEPTUALIZAREA RELAȚIILOR PUBLICE ÎN SISTEMUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CZU: 659.4:35

*Tatiana GANGAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Public relations in the public administration system are becoming more and more discussed lately, and the evolution of society, the contemporary political and socio-economic conditions, the democratic processes, that develop successfully, require some qualitatively new interrelationships between the power and society. A common problem of government bodies is their unattractive image, the citizens' apathy, the lack of trust and resistance to the implementation of power structure decisions. This article analyzes the work of several researchers of crucial importance in the emergence and development of public relations.

Keywords: *public relations, relations with the public, public administration.*

Administrația publică își desfășoară activitățile având la bază procesul de comunicare. Prin însăși natura ei, administrația publică depinde într-o mare măsură de comunicare: comunicarea între diferitele niveluri ierarhice ale administrației publice, comunicarea pe același nivel, comunicarea între administrație și autoritatea politică, comunicarea cu mediul social, în general, și segmentele țintă, în special [9, p. 37-43].

Relațiile publice reprezintă un domeniu complex al activității umane, respectiv al comunicării interumane, fiind un efort continuu, sistematic și planificat prin care organizațiile sunt preocupate să obțină și să mențină încrederea, simpatia, înțelegerea și sprijinul public. Importanța relațiilor publice constă în faptul că, atunci când acestea sunt utilizate în mod corespunzător, pot constitui un multiplicator de forță al organizației respective [16].

Deja de un secol se duc discuții controversate privind aria de preocupare a relațiilor publice. Activitatea de relații publice, a fost definită, de-a lungul timpului, în diverse moduri, fără a se ajunge până în prezent la o definiție unanim acceptată. După cum constată cercetătorii în materie de RP, percepția rolului relațiilor publice de cei care formează publicul este determinată mai mult de ceea ce nu știm despre această profesie decât de ceea ce știm în realitate [3, p. 3].

Dicționarul Larousse precizează că relațiile publice sunt „activități profesionale care vizează informarea opiniei cu privire la realizările unei colectivități, precum și promovarea acestora” [17].

Organizațiile profesionale, care au ca obiect de studiu și analiză acest domeniu al comunicării inter-umane, demonstrează opinii diferite în ceea ce privește definirea relațiilor publice. Astfel, Institutul de Relații Publice din Marea Britanie are următorul punct de vedere: „Practica relațiilor publice este efortul planificat și susținut pentru a stabili și menține simpatia și înțelegerea reciprocă între organizație și publicul său. Practica relațiilor publice este disciplina care se ocupă de reputație, cu scopul de a câștiga înțelegere și sprijin și de a influența opinia și comportamentul” [8, p. 18].

Tot în acest context, Asociația consultanților de Relații Publice din Marea Britanie, consideră că „relațiile publice reprezintă denumirea dată procesului gestionat de comunicare între un grup și un alt grup” sau că „relațiile publice reprezintă metoda de definire a mesajelor și de comunicare a acestora către audiențe determinate pentru a influența un răspuns în sensul dorit” [8, p. 21-22].

Societatea Americană de Relații Publice, cea mai prestigioasă organizație în domeniu, a definit relațiile publice prin intermediul unei declarații oficiale: „Relațiile publice ajută societatea noastră complexă și pluralistă de a-și îndeplini deciziile și funcțiile mai eficient, contribuind la înțelegerea reciprocă între grupuri și instituții. Ele servesc la armonizarea politicilor private și publice” [8].

Rex Harlow, fondatorul Societății Americane de Relații Publice, în baza analizei a 472 de definiții ale noțiunii „relații cu publicul”, a elaborat una proprie: „Relațiile cu publicul constituie una dintre funcțiile dirijării, care contribuie la stabilirea și menținerea comunicării, înțelegerii reciproce, atitudinii binevoitoare și colaborării între organizație și mediul ei. Relația cu publicul include soluționarea diferitelor probleme: asigură conducerea organizației cu informația necesară privind opinia publică și îi acordă ajutor în elaborarea unor măsuri adecvate; asigură activitatea conducerii în interesele mediului organizației; prevede din timp anumite tendințe și face ca factorii de conducere să fie gata de orice schimbări; să folosească cercetările și comunicarea directă în calitate de mijloace de activitate” [4, p. 5].

Scott M. Cutlip și colaboratorii săi au făcut relațiile publice acceptabile subiecte de studiu academic, caracterizând relațiile publice ca „funcția managementului care stabilește și menține relații reciproc avantajoase între o organizație și publicările de care depinde succesul și eșecul ei” [14].

În definiția dată relațiilor publice, Ilie Budica identifică funcția conducerii, care stabilește și menține legături mutual benefice între o organizație și diferite categorii de public de care depinde succesul sau eșecul său. Relațiile publice reprezintă filozofia socială a conducerii exprimată în politici și practici care, printr-o comunicare în ambele sensuri cu publicul, caută să stabilească înțelegere și bunăvoință mutuală [2, p. 11].

În baza sintezei, constatăm, că relațiile publice reprezintă acțiunile practicate de către autorități și instituții publice, prin care acestea realizează contactul nemijlocit cu publicul larg și cu anumite categorii specifice de public. Scopul relațiilor publice este să construiască și să mențină bunele relații cu toate categoriile de public cu care vine în contact. James Grunig și Todd Hunt se referă la acest aspect afirmând că relațiile publice reprezintă managementul comunicării între organizație și publicările de care depinde buna ei funcționare [Grunig și Hunt Iacob și Cismaru, 2003, p. 3].

În literatura de specialitate ce vizează relațiile publice, se atrage atenția asupra faptului că informarea publică este exclusiv o activitate de comunicare, în timp ce relațiile publice includ și o funcție de management. Informarea publică este definită ca plasarea informației într-un mediu de comunicare, fiind vorba de mass-media (televiziune, ziare, Internet) sau mijloace de comunicare specializate (reviste, newsletter-urile, broșuri, rapoarte). Această componentă a relațiilor publice poate fi considerată, în același timp, o activitate specifică de comunicare a administrației publice, care are obligații legale în acest sens. Este obligația de a aduce la cunoștința publică a actelor administrative cu caracter normativ pe care le adoptă, obligația de a comunica informații de interes public, din oficiu sau la cerere, obligația de a elabora și publica rapoarte de activitate și rapoarte privind transparența decizională sau facilitarea accesului cetățenilor la informații de interes public [8, p. 21].

Structurile cu responsabilități în domeniul relațiilor publice și relații cu publicul de cele mai multe ori se constituie în interfața organizației, colectând informații de care vor avea nevoie alte departamente din cadrul organizației sau instituției dar și decidenții. Relațiile publice pot oferi informații referitoare la publicurile organizației, climatul socio-economic și politic în care organizația funcționează și despre diversele mijloace de comunicare [8, p. 433].

Din perspectiva actuală, ca practică socială, domeniul relațiilor publice are o istorie relativ lungă. Sunt autori care apreciază că, inclusiv în perioadele antică și medievală, în societatea umană s-au dezvoltat comportamente și manifestări socio-culturale de tipul relațiilor publice [5].

În lucrarea sa *The Public Sphere* Jürgen Habermas, afirmă că dezvoltarea practicii relațiilor publice a fost facilitată atât de apariția spațiului politic public modern care a permis o reală comunicare în spațiul public prin intermediul primelor publicații periodice, în secolele XVI-XVII, cât și de dezvoltarea adjuvantului economic al acestui spațiu politic, respectiv sistemul de producție capitalist, precum și relațiile sociale și politice aferente acestui nou model economic [7]. Tot în aceeași lucrare, se menționează despre faptul că revoluția industrială inițiată în Marea Britanie în secolul al XVIII-lea, preluată cu succes în secolele al XIX-lea și al XX-lea în întreaga lume, a asigurat triumful capitalismului și consacrarea spațiului politic modern în care comunicarea joacă un rol esențial.

Însă, din perspectiva constituirii relațiilor publice ca știință, respectiv ca disciplină academică

autonomă, dispunând de un obiect, de definiție, de concepte/noțiuni cheie, de principii și metode de cercetare și, desigur, de o literatură de specialitate proprie, domeniul relațiilor publice are o istorie relativ scurtă.

La fel ca în cazul altor științe socio-umane de frontieră, transdisciplinare, situate la interfevența disciplinelor existente anterior, obiectul de studiu al relațiilor publice, care este reprezentat în mod generic de actul sau de procesul comunicării planificate între o entitate de tip organizație și un public a fost abordat pentru prima dată, în cadrul academic, în Statele Unite ale Americii, în primele decenii ale secolului al XX-lea [10, pp. 37-43].

Era o perioadă de efervescentă a științelor pozitivistice, de dezvoltare a economiei americane (bazată pe modelul liberal al liberului schimb și, implicit, pe creșterea exponențială a comerțului și a vânzărilor de mărfuri și servicii), în special a marilor corporații industriale și bancare, de consolidare a statului de drept american, în care amendamentul I la Constituția Statelor Unite, referitor la libertatea de exprimare și de informare, juca un rol determinant, dar și de cristalizarea treptată a unui public educat, în măsură să facă alegeri raționale și să examineze critic un act de comunicare [10, p. 37-43].

Unul dintre fondatorii noii științe și autorul primei lucrări de specialitate consacrate relațiilor publice, considerând-o ca disciplină științifică, separată de altele, a fost Edward L. Bernays, profesor la Universitatea din New York, care în 1924 a scris *Crystalizing Public Opinion*, unde a definit principiile și tehnicile acestei discipline și enunța fundamentele etice și normele deontologice ale acesteia [3, p. 9].

Activitatea de relații publice s-a extins rapid dincolo de hotarele Statelor Unite. Atât instituțiile guvernamentale din Statele Unite, cât și din Marea Britanie au început să angajeze specialiști în publicitate și în comunicare pentru difuzarea publică a intențiilor lor. Astfel, legislația americană cerea, încă din 1913, autorizarea Congresului pentru a cheltui fonduri guvernamentale pentru angajarea de „experți în publicitate”, numiți „directori ai informării”, iar în timpul războiului, guvernul american a înființat un Comitet de Informare Publică. În perioada 1924-1933, a fost înființat și a funcționat în Marea Britanie, Comitetul Imperial de Marketing, care a utilizat publicitatea pentru a promova comerțul; acest comitet a fost supranumit „arhetipul departamentelor de relații publice” [15].

Activitatea de relații publice a cunoscut un avânt deosebit în perioada postbelică, așa încât, după un deceniu, aproape toate agențiile guvernamentale din Occident aveau și o structură de relații publice. Cu toate acestea, în Europa relațiile publice au fost recunoscute destul de târziu ca profesie de sine stătătoare. Odată cu lansarea, în 1957, a primului satelit artificial s-a inaugurat oficial era comunicațiilor prin satelit. Drept urmare a noilor tehnologii și cuceriri ale științei și tehnicii, relațiile publice au continuat să se dezvolte atât în S.U.A., cât și în Europa Occidentală. După 1990, relațiile publice au cunoscut o rapidă dezvoltare și în Europa Centrală și de Est [14].

Relațiile publice au devenit esențiale pentru o viață modernă, astfel că dezvoltarea socială nu mai poate fi concepută fără existența lor, organizată și desfășurată de structuri de specialitate, active, dinamice și inovatoare. În prezent relațiile publice sunt o parte indispensabilă din procesul de comunicare, dar o conștientizare totală a modului în care acest fenomen s-a dezvoltat necesită o înțelegere a dezvoltării tehnicilor de media, a procesului de comunicare și a opiniei publice, privită ca o combinație de sentimente, rațiune, conștiință și efemer [14].

Deși activitățile de relații publice care s-au dezvoltat în Europa au fost puternic influențate de abordările americane, după război, propriile școli științifice, de „relații publice”, au început să se formeze treptat. Astfel, în perioada „miracolului economic german” din anii '50 (sec. XX), atenția către PR a specialiștilor germani a evoluat. În Germania, s-a format un concept special de „relații publice”, care interpreta conexiunile cu publicul ca instrument de interpretare și integrare, cu ajutorul căruia este posibil să se asigure o interacțiune constantă în sferele politice, economice și sociale [14].

Specificitatea relațiilor publice în spațiul german constă în faptul că acest termen este numit în realitatea germană tot ceea ce este legat de o persoană, toate relațiile dintr-o societate de oameni. Dacă ne întoarcem la istoria relațiilor publice germane, atunci la începutul secolului al

XX-lea acest termen a denumit chiar activitățile sindicatelor care luptau pentru a reduce ziua de muncă în fabrici.

Reprezentanții școlii franceze postbelice de relații publice au căutat, de asemenea, să-și dezvolte propriile principii și tehnologii în acest domeniu. PR apare mai întâi în afaceri, iar apoi acest termen se numește agitație politică. Școala franceză definește obiectivul PR ca fiind armonizarea relațiilor în societate în general și în organizație în special. De aceea se acordă o atenție specială PR-urilor intra-organizaționale (instituționale). Ca o funcție esențială a PR, asistența pentru o persoană este evidențiată la intrarea în societatea informațională. Dar în majoritatea lucrărilor, PR este considerat o componentă a comunicărilor de marketing, scopul PR este de a stimula cererea pentru un produs prin formarea unei imagini pozitive pentru producător și produse. Noi direcții ale teoriei PR franceze dedicată în principal relației dintre PR și societate [14].

În Spania, activitățile de relații publice sunt considerate partea finală a procesului de marketing. Se numește adesea marketing strategic sau analitic și este folosit pentru promovarea președintelui.

În anii '90 (sec. XX) există o modă pentru profesia de PR în Republica Cehă, Polonia, Iugoslavia. Agențiile de relații publice și departamentele de relații publice apar în orașele mari. În aceste țări se crede că PR este stabilirea unor bune relații în cadrul societății. Sarcina principală este de a crea reputația organizației prin comunicare, fără a exclude comercializarea procesului.

Odată cu formarea de noi școli în anii '40 și '60 (sec. XX), comunitatea PR s-a consolidat, au fost create asociații internaționale de specialiști care lucrează în domeniul relațiilor cu publicul (1948 - Societatea de PR din Londra, Asociația PR din SUA; 1955 - PR internațional), sunt dezvoltate coduri de conduită profesională [18].

Perioada dezvoltării relațiilor publice de la mijlocul anilor '60 (sec. XX) este asociată cu formarea societății informaționale globale, ale cărei particularități sunt accelerate de creșterea tehnologiilor înalte, o ascensiune a numărului de canale de comunicare, transformarea treptată a economiilor naționale într-un singur sistem economic mondial, care se caracterizează prin dependența globală și concurența globală a economiilor sale membre [18].

În România Relațiile publice instituționalizate au pătruns imediat după Revoluția din 1989, cu peste un secol de la nașterea lor în SUA și cu patru decenii și jumătate mai târziu decât în Europa Occidentală. Adevărul este că practica profesională de relații publice a cunoscut o dezvoltare reală abia după 1989, când a devenit necesară noilor structuri ale economiei de piață, ale statului democratic și ale societății civile. Privatizarea și reformele economice au deschis noi oportunități pentru dezvoltarea relațiilor publice, iar competițiile electorale au împins specializarea comunicatorilor până în zona marketingului politic. Totodată, guvernanții au început să resimtă tot mai acut nevoia unei imagini coerente și atractive a României, care să-i încurajeze pe investitorii străini și care să asigure o comunicare mai eficientă între instituțiile statului român și companiile străine, între Guvernul României și organisme ale Alianței Nord-Atlantice sau ale Uniunii Europene [1, p. 97].

Primele structuri de relații publice au apărut o dată cu marile corporații multinaționale, fiind urmate de instituțiile fundamentale ale statului. Guvernul României a avut un Departament al Informațiilor Publice încă din 1990; din anul 2000, el a fost ridicat la rang de minister, după care a fost transformat în actuala Agenție de Strategii Guvernamentale.

În acest context, Ministerul Apărării Naționale (MapN) a fost prima instituție care a dezvoltat o structură de Relații Publice performantă (de altfel, ea era absolut necesară în procesul de pregătire a admiterii României în NATO). În 2004, Direcția de Relații Publice a MapN a aniversat 10 ani de existență. În acești ani această structură de relații publice a fost un vector important al promovării noii profesii în România [1, p. 97].

În Republica Moldova, relațiile cu publicul, ca activitate, apare, într-un mod mai organizat, la începutul anilor '90. Printre primii a ținut lecții de teorie și practică, elaborate în baza științei clasice a cercetărilor din alte țări, profesorul Vasile Cioaric la Academia de Administrare Publică. Audienții acestei instituții, care de fapt se aflau în serviciul administrației publice, însușind principiile de instruire, formele și metodele de organizare a activității serviciului RP, puneau în funcțiune unele noi tehnici de informare și comunicare care se înscriau în caracterul reformelor, al schimbărilor ce aveau loc în acea perioadă în administrația publică din țară, mai ales

în ceea ce privește relațiile dintre aleși și electorat. Evidențierea rolului informării, publicarea deciziilor și dorința de a scoate în public problemele locale tot mai mult și mai evident se înscriau în strategia de publicitate a activității organelor administrației publice [13].

Instituția relațiilor publice s-a consolidat odată cu apariția instituției prezidențiale. Vizibilitatea mediatică și imaginea publică a primului Președinte, Mircea Snegur (1991-1996), au fost gestionate de către consilierii (purători de cuvânt). Aparițiile directe ale președintelui erau foarte rare, mai des în fața ziariștilor își făceau apariția consilierii prezidențiali. Purtătorii de cuvânt ai celui de-al doilea președinte, Petru Lucinschi (1997-2001), au fost Anatol Barbei și, începând cu 2002, ziaristul Anatol Golea. Anume în perioada acestuia din urmă, la președinție, săptămânal, avea loc briefingul susținut de către purtătorul de cuvânt. Deveniseră o tradiție conferințele de presă susținute de către șeful statului la sfârșit de an, precum și conferințele de presă organizate cu prilejul anumitor evenimente de rezonanță social-politică [11, p. 40].

Această experiență s-a consolidat și dezvoltat pe parcursul anilor, ca astăzi să avem acumulat un ansamblu de practici în structurile guvernamentale, care, pe de o parte, necesită a fi studiate, iar, pe de altă parte, solicită noi cunoștințe privind eficientizarea activității relațiilor publice și a relațiilor cu publicul.

Referențialul bibliografic privind definirea și conceptualizarea relațiilor publice cu referire la administrația publică ne determină să venim cu următoarele concluzii:

Definirea noțiunilor relații publice/relații cu publicul și conceptualizarea acestora cu referire la administrația publică cunoaște o evoluție considerabilă, ca rezultat al faptului că organizațiile de interes public acționează în spațiul public, iar relațiile publice/relațiile cu publicul reprezintă o strategie de comunicare publică.

Locul și rolul relațiilor publice în administrația publică este de a genera un climat favorabil și starea de normalitate în societate. Relațiile publice generează fluxuri de comunicare între instituțiile publice, cetățeni și părțile interesate.

Relațiile publice ca strategie de comunicare în cadrul administrației publice include toate măsurile de comunicare organizațională, care au drept scop atât promovarea realizărilor sale, cât și îmbunătățirea imaginii.

Administrația publică prin intermediul relațiilor publice și a relațiilor cu publicul își construiește procesul de comunicare cu cetățenii într-un mod transparent și constructiv.

De faptul valorificării acestor strategii de comunicare depinde percepția publică a administrației publice și gradul de transparență al activității acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. Borțun D. Relații publice și noua societate. București: Ed. Titronic, 2005, 159 p. ISBN: 973-733-046-3.
2. Budica I. Relații și politici în sectorul public. Craiova: Editura Universitaria, 2009, 219 p. ISBN: 978-973-39-0585-1.
3. Cioaric V. Relațiile publice. Istorie. Teorie. Practică. Chișinău: Ed. Prut Internațional, 2003, 195 p. ISBN: 9975-69-417-9.
4. Coman C. Relațiile publice și mass-media. Iași: Polirom, 2004, 272 p. ISBN: 973-681-519-6.
5. Curtin P., Gathe T. Kenn. Relații publice internaționale. Negocierea culturală a identității. București: Editura Curtea Veche, 2010, 360 p. ISBN: 978-973-669-633-6
6. Iacob D., Cismaru D-M. Relațiile publice-eficiență prin comunicare. București: Editura Comunicare.ro, 2003. ISBN 973-8376-40-8. Grunig și Hunt apud Iacob și Cismaru, 2003, p. 3
7. Habermas J. Sfera publică. București: Editura: Comunicare.ro, 2005, 387 p. ISBN: 973-711-069-2.
8. Newsom D. Totul despre Relațiile Publice. Iași: Polirom, 2003, 688p. ISBN: 973-681-449-1 .
9. Popescu L.G. Comunicarea în administrația publică. Ediția a II-a revizuită și adăugită. București: Editura Economică, 2007, 432 p. ISBN: 978-973-709-355-4.
10. Rogojinaru A. Relațiile publice. Fundamente interdisciplinare. București: Editura Tritonic, 2010, 128 p. ISBN: 978-606-81-3911-1

11. Peru-Balan A. Managementul Pr-ului politic în campaniile electorale. Teză de doctor habilitat în științe politice. Chișinău, USM. 2017, 267 p
12. În: https://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr02_85.pdf
13. În: <https://administrare.info/administra%C8%9Bie-public%C4%83/31-rela%C5%A3iile-cu-publicul-%C3%AEn-administra%C8%9Bia-public%C4%83>
14. În: https://www.academia.edu/24632544/Rela%C5%A3iile_publice
15. Ron Smith. În: <https://www.ron-smith.com/pr-writing>
16. Șerbănică Danie. În: https://www.researchgate.net/publication/301551804_Relatiile_publice
17. În: <https://www.larousse.fr/>
18. În: <https://doi.org/10.4324/9780203798904>

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРИЗИСНЫХ КОММУНИКАЦИЙ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

CZU: 35.07:659.4(477)

Наталья ЯРУЛИНА,
*аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

In the article, the main challenges and problems of the Ukraine's crisis communication system in combating the Covid-19 pandemic are revealed. The definition of the concept «crisis», the typology of crises is considered. Examples of crisis communication between public authorities and the public, which have led to negative consequences, are given. The main shortcomings in the public authorities of Ukraine communication during the coronavirus crisis are analyzed. The statistics on the reaction of the society to the communication actions of the public authorities at the beginning of the crisis are given. It was revealed that the main shortcomings in the system of crisis communications in Ukraine are the lack of regulatory requirements for the mandatory plans of crisis communication in government agencies; lack of a mechanism for interagency cooperation, lack of coordination between different levels of government, a formal approach in using the resources, lack of a centralized system with a single decision-making center. It has been determined that timely planning, preparation and development of a crisis communication plan ensures the success of operations during the crisis.

Keywords: crisis, crisis communication, public authorities, the public, Ukraine.

Кризисные ситуации являются неотъемлемой частью бытия человека и общества. Если кризис возникает на общегосударственном уровне, то под угрозой могут оказаться жизни большого количества людей. Это требует эффективного реагирования со стороны власти. Важным элементом такого реагирования является способность государства и его органов коммуницировать с обществом, объяснять причины возникновения ситуации, порядок действий государства и граждан, как эти действия способствуют решению проблемы, успокоить население и предоставить ему всю надлежащую информацию.

Дефиниция «кризис» происходит от греческого слова «krisis» и означает «приговор, решение определенного вопроса». В словаре С. И. Ожегова «кризис» трактуется как резкий, крутой перелом в чем-либо [8]. В Законе Украины «О совете национальной безопасности и обороны Украины» указано, что «кризисной ситуацией считается крайнее обострение противоречий, острая дестабилизация положения в любой сфере деятельности, регионе, стране» [4].

Наиболее известны такие типологии кризисов: по С. Блэку - «известное неизвестное» (тип проблем, которые возникают из самой природы организации), «неизвестное неизвестное» (случаются катастрофы и аварии, которые никто не может предсказать) [1]. Г. Брум, С. Катлип, А. Сентер выделяют следующие типы кризисов: неожиданные кризисы (случаются внезапно, нет времени для подготовки и планирования); развивающиеся кризисы (они дают больше времени для изучения ситуации и планирования, но могут мгновенно взорваться после длительного брожения); устойчивые кризисы (способны длиться месяцами или годами, несмотря на усилия руководства их остановить) [6, с. 430].

Неожиданные кризисы - наиболее опасный вид среди всех остальных. На сегодня таким кризисом в мире является пандемия коронавируса Covid-19. Особенность данного кризиса - чрезвычайно быстрое распространение инфекции и ее непредсказуемый характер. Коронавирус также является и коммуникационным кризисом, поскольку большинство граждан сталкивается с болезнью преимущественно через средства массовой коммуникации, в частности соцсетях, чем через собственный опыт.

В подобной ситуации важна каждая минута. Упустив момент, когда кризис можно было предотвратить или хотя бы сдержать его распространение, орган власти может полностью потерять контроль над ситуацией. Таким примером служит промедление политических лидеров, в частности севера Италии, которые весь конец февраля призывали продолжать повседневную деятельность, создали ситуацию, которую уже трудно было контролировать и сильное социальное напряжение из-за тревожного восприятия у одних и желанием его минимизировать у других. 7 марта 2020 года стало поворотным пунктом для общественных действий и коммуникаций: правительство вело длительные переговоры с северными регионами о целесообразности подписания указа, который ограничивал бы передвижения. Содержание указа просочилось в прессу и вызвало массовый и панический отъезд жителей из Милана, многие из которых уже зараженные вирусом, поехали на юг Италии.

В начале кризиса Правительство Украины не спешило комментировать ситуацию с распространением коронавируса, разъяснять, как и для чего вводятся ограничительные мероприятия, что привело к распространению страшной, часто недостоверной информации, протестных настроений в обществе. Когда органы власти начали проводить информационную кампанию, активно выступать с разъяснительной информацией по предотвращению и противодействию распространения инфекции, призывать граждан оставаться дома, то достичь желаемого результата не удалось в полной мере, реакция общества была неоднозначной.

Кроме того, во время кризиса руководителями органов публичной власти Украины допускались такие недочеты в коммуникационных действиях как:

- отсутствие согласованности между различными уровнями и представителями власти (Министр здравоохранения заявлял о необходимости введения чрезвычайного положения, в то время как Президент высказывал противоположную точку зрения);
- недостаточная вовлеченность экспертов в области медицины для объяснения ситуации и в процесс принятия решений (особенно, что касается необходимости введения локдауна);
- многообразие официальных ресурсов (сайт от имени Кабинета министров, сайт Аппарата Совета национальной безопасности и обороны Украины, сайт Центра общественного здоровья Минздрава Украины, др.) по коронавирусу, отсутствие централизованно собранной информации на правительственном портале.

Существуют десятки описанных планов кризисных коммуникаций, и все они сходятся в главном: работу над кризисными коммуникациями необходимо начинать до наступления непредвиденной ситуации, когда организация нормально функционирует и имеет достаточно времени и человеческих ресурсов для стратегического планирования.

Учитывая фактор непредсказуемости кризисной ситуации, коммуникационные действия представителей органов публичной власти при подобных обстоятельствах должны быть направлены на реализацию трех основных задач: нейтрализацию (блокировку) потока негативной информации на любом этапе ее возникновения и распространения, корректировку негативной информации и распространение альтернативной информации [10, с. 61].

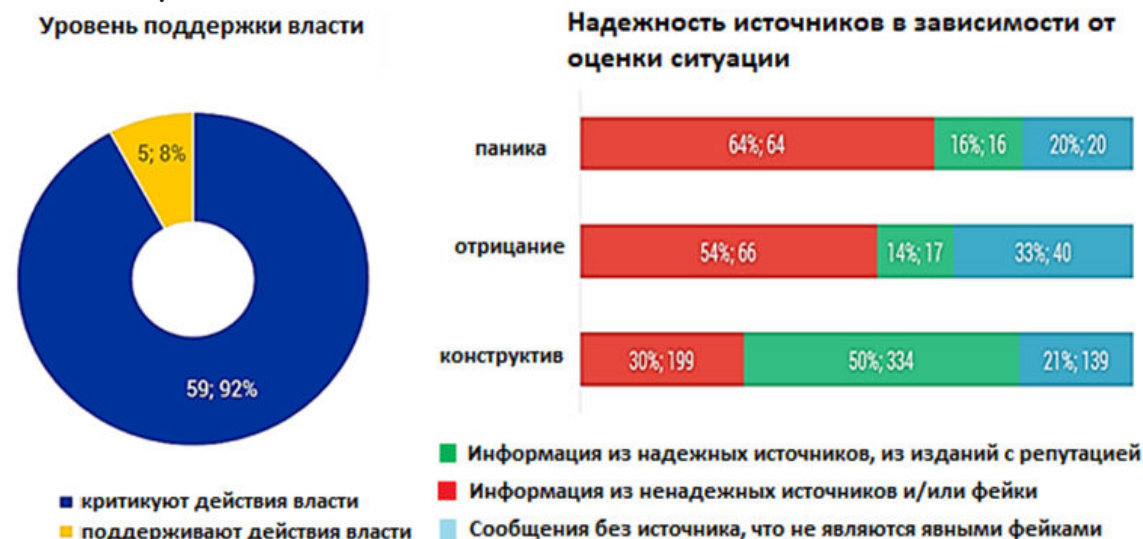
Правило поддержки связей с прессой во время кризисных ситуаций составляет фундаментальное условие управления кризисом. В условиях кризиса важно относиться к СМИ не как к врагам, а как к партнерам, с которыми органы власти делают общее дело: максимально точно и тщательно информируют общественность о том, что произошло, и о мерах, принятых для исправления ситуации. Здесь можно и нужно играть на опережение: своевременно обновлять информацию, получать комментарии ответственных лиц, документы, статистику и инфографику, выходить на пресс-конференции или прямые эфиры и т.п. Чем меньше сведений подает организация, тем многочисленней возникают слухи и подозрения. И наоборот: чем эффективнее организация коммуницирует с миром, тем больше доверия вызывает [7].

Как отмечают эксперты по стратегическим коммуникациям, сейчас в Украине наблюдается беспрецедентный недостаток доверия к власти и другим стейкхолдерам

со стороны населения. В то время как государство просит своих граждан оставаться дома, последние выходят с детьми на детские площадки, гуляют в парках и у моря без соблюдения социальной дистанции и пренебрегая средствами индивидуальной защиты. Люди не воспринимают всерьез коммуникацию государства, так как не доверяют ему. Отсутствие доверия к органам власти как на центральном, так и на местном уровнях приводит к еще более серьезному углублению кризиса - увеличению количества зараженных коронавирусом. И получается замкнутый круг.

О недостатке доверия к органам власти, что приводит к преобладанию фейковой информации над достоверной, свидетельствуют и соответствующие исследования украинских соцсетей Центра контент-анализа (рис. 1).

Рис. 1. Уровень поддержки власти. Надежность источников в зависимости от оценки ситуации [5].



Исследование Центра показало, что информационная картина обсуждения коронавируса в соцсетях в переломные моменты марта 2020 года была весьма тревожная и свидетельствовала о системных проблемах в восприятии обществом этой угрозы, а, следовательно, и в коммуникации власти, системы здравоохранения и т.п.

Количество людей в соцсетях, охваченных паническими настроениями, постоянно росло. Значительная часть критики власти свидетельствовала о крайне низком уровне доверия к данным институциям. Информационное пространство не контролировалось официальными каналами: свободно появлялись фейки, при этом их опровержения традиционно распространялось гораздо слабее, чем сам фейк. В динамике количество фейковой информации из ненадежных источников также постоянно росло. Конструктивные объективные посты имели гораздо меньшее распространение, чем фейки.

Таким образом, период борьбы с пандемией Covid-19 наглядно продемонстрировал важность государственной коммуникации и охарактеризовал ее как один из важнейших элементов управления в кризисный период.

Исследование А.В. Баровской и Д.В. Дубова [3, с. 34-36] касательно возможностей органов государственной власти в сфере кризисных коммуникаций показало, что украинская система данных коммуникаций является несовершенной, неготовой к серьезным вызовам, существует как совокупность отдельных элементов (иногда очень действенных и отработанных), но не как система, для которой характерна взаимосвязь всех элементов и подчиненность их единому замыслу. В целом ее недостатки заключаются в следующем:

- отсутствие в нормативно-правовых документах требования обязательного наличия планов кризисной коммуникации в государственных структурах;

- формальный подход к использованию информационных ресурсов, которыми обладают органы власти;
- отсутствие механизма сотрудничества органов власти в условиях кризисной ситуации с экспертами и неправительственными организациями;
- отсутствие централизованной системы с единым центром принятия решений.

Все это приводит к тому, что теряется управляемость над большим количеством потоков информации и происходит распространение не только объективной, проверенной информации, но и дезинформации, что провоцирует искажение фактов, разрушение репутации субъекта, негативно влияет на его восприятие в массовом сознании общества. Перегрузка потоков информации приводит к возникновению «барьеров перенасыщения, перегрузки», в результате чего возможными является неприятие, непонимание информации, которая является объективной, и соответствующее отсутствие реакции или взаимодействия [2].

Поэтому, чтобы избежать подобного, программа осуществления коммуникаций в кризисной ситуации должна разрабатываться по такой схеме: идентификация проблемы и ее коммуникативных аспектов (факторы, участники); ситуационный анализ (сегменты, ранги, цели); разработка плана последовательных коммуникаций для каждого сегмента; реализация плана кризисных коммуникаций с оценкой и анализом ситуации [9, с. 121].

Таким образом, можно сделать вывод, что кризис Covid-19 в мире и Украине в частности, проверил на устойчивость и эффективность государственные кризисные коммуникации. Уделяя недостаточно внимания кризисным коммуникациям, органы публичной власти теряют такой ценный актив как доверие общественности, а также контроль над ситуацией и распространением информации, которая может существенно осложнить выполнение поставленных задач и углубить кризис. Как показывает опыт, отсутствие контроля и управления коммуникациями может иметь больший резонанс, чем сам кризис.

Из вышеизложенного следует, что планирование, подготовка и разработка плана кризисной коммуникации обеспечивает успешность операций во время кризиса (даже неожиданного). Отработка механизма реализации плана, как на центральном уровне, так и в отдельных организациях, позволит быстро и результативно побороть кризисную ситуацию, при этом минимизируя риски и финансовые потери. Во время кризисных коммуникаций, органам публичной власти следует придерживаться принципов оперативности, открытости, последовательности, скоординированности, иметь единый центр управления и принятия решений.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Блэк, С. Паблик рилейшнз. Что это такое? [Дата обращения 17.01.2021]. Режим доступа: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:anJH1jM_nEYJ:bycongroup.com/files_library/cat1/14+&cd=4&hl=uk&ct=clnk&gl=ua.
2. Вовк, Н., Пасинчук, К. Концепт антикризового управління: комунікативний аспект. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України: електронне фахове наукове видання Серія: державне управління. 2019, № 1. [Дата обращения 16.01.2021]. Режим доступа: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/06/vis-nuk_1_2019_du.pdf. ISSN 2617-9733.
3. Дубов, Д. В., Баровська, А. В. Аудит спроможностей органів державної влади у сфері кризових комунікацій. Стратегічна панорама. 2018, № 1, с. 30-39. ISSN 2616-9460.
4. Закон України «Про раду національної безпеки і оборони України»: № 183/98-ВР від 05.03.1998. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 35. [Дата обращения 18.01.2021]. Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>.
5. Захарченко, О. Тривожний діагноз: комунікаційна криза в українських соцмережах під час карантину: відкритий звіт Центру контент-аналізу, 30.03.2020. [Дата обращения 20.01.2021]. Режим доступа: <https://ukrcontent.com/reports/trivozhnyi-diagnoz-komunikacij-na-kriza-v-ukrainskih-socmerezah-pid-chas-karantinu.html>.

6. Катлип, С., Сентер, А., Брум, Г. Паблик рилейшенз. Теория и практика. 8-е изд.: Пер. с англ. М.: Издательский дом Вильямс, 2003, 624 с.: ил. Парал. тит. англ. ISBN 5-8459-0107-3 (рус.). (430)

7. Кулигіна, О. Побудова довіри – вакцина проти кризи, 25.03.2020. [Дата обращения 15.01.2021]. Режим доступа: <https://www.verbum.com.ua/03/2020/life-as-dialogue/crisis-communication/>

8. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011, 736 с. ISBN 978-5-94666-609-1.

9. Скорук, О. П. Кризові комунікації підчас пандемії COVID-19. Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2020, № 59, с. 118-123. ISSN 2306-4420.

10. Черпак, Т. Особливості кризових комунікацій у політичному дискурсі в сучасній Україні. Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського, 2018, № 49, с. 56-68. ISSN 2224-9524.

MULTICULTURALISM IN ISRAEL: EDUCATIONAL POLICIES

CZU: 316.72:37.014(569.4)

Dasman ELFAHEL,
*PhD student, Academy of Public Administration,
Supervisor of kindergartens at the Ministry of Education,
Central District - Tel Aviv Israel*

SUMMARY

The Jewish state is a model of successful multiculturalism, yet in the international arena it is increasingly condemned as a pariah. To be sure, Israel – like any other country – has its own share of problems. Today, we strive in the education system to allow every student to integrate into society while preserving the sources of his culture, language and faith, and learn content common to all. The main question is whether at a time when the education system in Israel sets overt goals of achievement and excellence in the field of teaching and learning, it is also possible to incorporate goals in the field of socialization in order to preserve the diverse identity of learners.

Keywords: multicultural, values education, heterogeneous society, firmness.

The key to multicultural education is the help given to the student so that he can develop cross-cultural ability. An initial encounter with prejudices and familiarity with the symbols and characteristics of the external ethnic culture will help the individual to know and understand the other's culture fully. Multicultural education is not just an introduction to the culture of the other, but the design of an environment that reflects cultural diversity, and especially the creation of structural changes that express cultural diversity. Education should be designed to suit every culture, race and social group. Multiculturalism has innumerable definitions, most of which point to a heterogeneous society that strives for equal and tolerant relations between people from different cultural groups [1]. Unlike the separatist ethnocentric approach, which values cultures in comparison to one central culture, the multicultural approach tends to avoid hierarchy, patronage, arrogance and assimilation. The expression of multiculturalism is evident in a variety of areas of life: education, health, welfare, leisure, law, physical environment, civil society, management, the human psyche, etc. The application of a multicultural approach can be examined according to the structure of the division of power and the conduct of the power relations between different cultural groups. This power is expressed in resources, achievements, influence and key positions that are often anchored in the policies and mechanisms that favor the dominant group. A multicultural society strives for as fair and equitable a division as possible between groups in society, and it should have within it mechanisms to prevent discrimination, oppression and exclusion [3]. Multiculturalism ... refers to a "state of society and a world that includes many cultures (or sub-cultures) that influence each other, thanks to the interactions between individuals who identify with (or rely on) them" [4, p. 325].

In Guttman's view, most societies have developed patterns of interdependence, mass communication, and trade, and thus most Western democracies are gradually becoming multicultural. In such societies it is difficult to practically separate different cultures because most members of society rely on many cultures, and the identities of people express a variety of cultures. People make up their identities creatively, but they do not invent their identities. The identity is created against the background of an existing and interactive culture that undergoes processes of change at all times. Multicultural is a heterogeneous society composed of many different identity groups. Identical groups are cultural groups, which means, groups with a system of basic beliefs, myths, and practices carry unique meaning. The people who belong to these groups attach great value to their belonging to them, and they shape their consciousness more deeply than other groups to which they belong [6].

The term multicultural teaches a value concept that respects the differences between individuals and groups in society and allows each person maximum freedom in expressing his or her opinions and beliefs and in living his or her special life. Along with emphasizing the need to preserve and strengthen the unique identity of each individual and each group, the multicultural approach emphasizes the need to establish dialogical and egalitarian interactions between groups, to maintain mutual influence and to define common essences. Expressions and metaphors that clarify the concept well: „Variety within unity [2].

Today, we strive in the education system to allow every student to integrate into society while preserving the sources of his culture, language and faith, and learn content common to all. The main question is whether at a time when the education system in Israel sets overt goals of achievement and excellence in the field of teaching and learning, it is also possible to incorporate goals in the field of socialization in order to preserve the diverse identity of learners.

Many countries in the world today are characterized as multicultural, mainly due to the migration of people from country to country, from culture to culture. However, not every society that includes people from different cultures can be defined as a multicultural society, since cultural diversity is not necessarily multicultural. About 40 years ago, this concept began to be defined, and the argument is that three main components must exist in order for a society to be called multicultural: the presence of different cultural groups in society; adequate representation of each of the cultures in all areas of life; and the existence of a social ideology that promotes multiculturalism in that society. These three components actually represent a socio-political statement concerning the structure of society and is reflected in all areas of life and in the legislative processes to the credit of people from different cultures in the same society [1].

In Israeli schools, we have students with different learning abilities, with different social and emotional skills; students who have acquired different cultural values, those who come from a different family structure, and students who are defined with special needs, who sometimes come accompanied by a helping adult to the school. Recognizing that the school's goals are primarily focused on the teaching and learning processes of content that students are tested on, the stated concept that guides teachers is to adapt the learning methods so that all learners can learn the required content and succeed in the various assessment tests. This perception, which undoubtedly promotes the inclusion of students with special needs in school, does not necessarily address students who come from different cultural backgrounds. Beyond that, this perception, although openly addressing the differences between learners, does not promote the opportunity to learn beyond the curriculum content based on the multicultural diversity that already exists in the school. Tauber (2005) emphasizes that the educational process is originally based on a social being that integrates content learning through different experiences. Hence it is incumbent on teachers and educators to develop the teaching and learning processes from a human social perspective of learners and to utilize their cultural diversity in order to promote their learning and education in the society in which they live. Education for multicultural values and for making cultural diversity more blessed and contributing within the school framework involves the daily application of these values among learners and teachers. Also, when dilemmas arise related to the promotion of multiculturalism in the school society, the educational staff is available to help learners acquire interpersonal communication tools for coping and problem solving. On the other hand, many educators, parents and policymakers argue that society in Israel and around the world has changed and that learners need to be prepared for achievement and competitive systems in all areas of life. Therefore, they argue, academic learning skills and achievement should also be maintained in the school. Supporters of this approach encourage the development of diverse curricula that combine different fields of knowledge and content, recognizing the needs of learners after graduation from school. Education plays a crucial role in cultivating the multicultural concept. In a society that strives to foster multicultural values and policies, education is required to balance uniform civic education with unique education for each identity group and mutual pluralistic education. Democratic civic education teaches children to see all citizens, including those who adopt different lifestyles, values and traditions, as equal in terms of their membership in the political system. Unique individualistic education

helps to empower vital cultural groups and preserve their identity. Pluralistic education cultivates values of tolerance, respect and solidarity and encourages processes of dialogue [2].

It is noted that a multicultural society is a dynamic and enriching society, with moral integration. Multiculturalism is a system of beliefs and clarifications that recognizes the importance of ethnic and cultural diversity that is reflected in lifestyle design, social experiences, personal identities and the ability of individuals and groups to receive proper education [5]. Multiculturalism demands respect and appreciation from groups for other cultures in society, it demands tolerance of one community over the other community, and, at the same time, it demands the right of the individual to leave his own cultural group or his refusal. Israel is a heterogeneous country in which live - side by side - diverse ethnic groups, different national groups, groups that are examined on the basis of religious belief and more. The Israeli reality offers the possibility of living in a very rich society consisting of different cultures, that can shape processes of discourse, of mutual enrichment, of learning from the other and of openness to it - with the understanding that no culture has a monopoly on the truth. We can say that demographic multiculturalism exists in Israel. In Israel, people belonging to at least three religions live side by side, and sub-groups can also be defined among each religious group. It is also home to the sons of two nations - Jews and Arabs. Moreover, the country's residents differ from each other in their ethnic origin, and of course in gender, sexual identity, seniority in the country (new immigrants versus veterans), in place of residence and age. However, Israel is not a multicultural country in the structural sense - there is discrimination between different groups. Israel is also not multicultural in the normative sense. Although since the end of the 1990s there has been a growing social preoccupation with acceptance of difference, dialogue and mutual respect, it has one hegemonic cultural group, and all other groups are considered inferior to it and are judged by their proximity to it (ethnocentrism). This is an obstacle to be dealt with, rather than a positive phenomenon that can be profited from [2]. Israel has the conditions to create a multicultural consciousness, because society is characterized by different cultural groups that have self-fulfilling cultural systems, that draw on many years of historical heritage and are shaped by a variety of myths, ethos and practices.

The education system plays an important role in shaping the pluralistic image of Israel. The term pluralism comes to denote social and cultural authority for the multiplicity of shades in society and for the support of this multiplicity. The education system over the past twenty years has reflected processes of separation between the subsystems that make up society. At the same time as this separation, the designers of education policy in Israel have faced the need to find appropriate mechanisms for cultivating social cohesion. In countries with ethnic groups and minorities, it is essential that educators find a suitable way to impart knowledge, understanding and skills to learners that will enable them to live among people of different culture. This education is defined as multicultural or intercultural education. In Israel, these ideas have not been implemented at all or have been implemented without success [5]. The Ministry of Education has stated its intention to encourage schools to open up to different views in Israeli society, and to allow free discussion among students on the basis of mutual respect, understanding, tolerance and consideration. The Kremnitzer Committee also recommended a drastic change in citizenship education, a change that would lead to the construction of a common culture, but the committee's recommendations remained recommendations. The emphasis in the education system today is on education for Jewish values and Jewish heritage and not on multicultural pluralistic education shared by all citizens in Israel. The education system has failed to create a common foundation for multicultural education.

In conclusion, we emphasize that Israel has succeeded at becoming a melting pot because it puts community ideals and cohesion above individual self-interest, above the superficial barriers of color, religion and ethnicity. It genuinely embraces its newcomers and sets their integration and sense of belonging as one of its highest priorities. Israel's programs for immigrants, its schools, its social programs, its respect for differences and its remarkable freedoms have turned the country into one of the most open and culturally vital societies in the world. The unique characteristics of the multilingual Israeli context place a further responsibility on official

institutions to promote issues of language maintenance. The unique features of the Jewish-Arab relationships, the distinctive features of Jewish and non-Jewish immigrants to Israel, the exceptional position of Hebrew in the history and the present of Israeli culture and ethos - all these elements merge to create a multilingual and multicultural society that should embrace its diversities rather than erase them.

BIBLIOGRAPHY

1. Berry, J. (2016). Multiculturalism and intercultural relations: Regional cases. *Psychology in Russia: State of Art*, 9 (1), 4-23.
2. Ezer, H. (2004), *Multiculturalism in Society and at School: Literary Educational Aspects*. Raanana: The Open University.
3. Flavian, H. (2017). Multiculturalism among learners, as a basis for advancing teaching and learning processes. *Achva Academic College, Mofet Institute*, May 2017, Issue 60 pp. 41-43.
4. Guttman, A., (2002): *Democratic Education*, Tel Aviv, Poalim Library Publishing.
5. Gladi Bina, (2009). Multicultural education in the State of Israel - reality or vision? *Field Pen, Journals of MDA Ashalim Knowledge Center* Issue 3, Av 5769 July 2009.
6. Mautner, M., Sagi, A. and Shamir, R. (1998.) Reflections on multiculturalism in Israel. In M. Mautner, A. Sagi and R. Shamir (eds., *Multiculturalism in a Democratic and Jewish State* (pp. 67-76). Tel Aviv: Ramot.
7. Tauber, Ch. (2005). Philosophy of education: an attempt to define. In: N. Aloni (ed.), *All That Must Be a Man*. Pp. 85-87. Tel Aviv: United Kibbutz Publishing and Mofet Institute.

MANAGEMENT OF EDUCATION SYSTEM UNDER INTERNATIONALIZATION

CZU: 378.1(100)

*Levkovich Lavan LIMOR,
PhD student, Academy of Public Administration of Moldova
Director of Sha'anani Religious College, Haifa,
Northern District, Israel*

SUMMARY

The structure and volume of the notion of internationalization of education are two important elements to be highlighted: international education and the internationalization of educational programs, involving the attraction and training of foreign students, exchange programs, multicultural eugenics, etc. The structure characterizes the possibilities of training students and graduates of higher education institutions who would be able to work in the conditions of professional mobility and labor migration. This article describes the main organization steps in developing the education system for internationalization in the academic environment area.

Keywords: *internationalization, higher education, national reform.*

The structure and volume of the notion of internationalization of education are two important elements to be highlighted: international education and the internationalization of educational programs, involving the attraction and training of foreign students, exchange programs, multicultural eugenics, etc. The structure characterizes the possibilities of training students and graduates of higher education institutions who would be able to work in the conditions of professional mobility and labor migration. Practice shows that most popular forms of the internationalization of education are: A. individual mobility; B. internalization of study plans; and C. transnational education. The general scheme of the structure and volume of the notion of the internationalization of education includes the following categories: international education, attracting international students, international exchanges and training abroad, and internationalization of educational programs (multicultural education, international research and education in the interest of peace) [3].

The *internationalization models* of education can be developed in several variants based on the use of the instruments adapted to the concrete conditions of the educational institution, for example [4, 130 p.]:

1. programs to support the international mobility of teachers, researchers and students;
2. ensuring favorable conditions for the activity of partner-educational institutions, international programs and teachers.

The structure of the model must include the following principles:

Preparing for admission at the university - in the framework of contradictions between partner universities, agreements are concluded for the implementation of joint educational programs for school children with post-graduate admission to university studies.

Twin programs - Agreements between partners are reached for the implementation of joint educational programs, when in both universities students study the same courses, handbooks and pass the same exams.

Mutual Recognition of Programs - Students are enrolled in the partner university programs, scores in the evaluations are recognized as valid, they can study at the same stage, receiving grades that are recognized by the partner university.

Franchising - According to the franchising contract, the university abroad offers the university the right to use the educational programs and to issue its diplomas on the basis of mutually coordinated conditions.

The most famous form of internationalization of higher education is mobility of students [6] - an increase in the number of students studying abroad. Of course, sending students to study in other countries is not a new phenomenon, and certain regions have faced this for a long time. Most European countries have a steady influx of students from their former colonies. A significant proportion of young people from Latin American countries are seeking a diploma in universities in the US and Canada. During the Cold War, higher education institutions of the Soviet Union and Eastern Europe attracted students from states with a similar ideology. Over the past 40 years, the rate of increase in these student flows has exceeded the rate of the spread of higher education. According to UNESCO, the level of international mobility of students has increased over the past 25 years by 300%.

The mobility of students is stimulated by various state and regional programs. Many countries conclude bilateral and multilateral agreements in this area. The most famous European programs are Erasmus, and then (since 1995) Socrates. The Erasmus program (launched in 1987 to promote the creation of a common market in Europe) and associated mobility schemes, such as Comet, Lingua, etc., aimed to create a European model of higher education. Student exchange is seen as a powerful means of developing a common European market for professionals and skilled workers. Within the framework of the Erasmus program, a special project "Erasmus Mundus" was created, which involves the inclusion in the process of mobility of students and teachers of the so-called "third", i. e., non-EU countries.

In addition to more or less organized schemes of student mobility, there is also a spontaneous movement of students outside the programs. This spontaneous mobility is the result of a number of factors reflecting the strategies of "pushing" and "pulling". On the one hand, universities strive to increase the supply of their programs, actively promote them in foreign markets. They open their branches and foreign campuses in other countries, conclude agreements on cooperation with local educational institutions, use distance learning technologies, etc., i.e. push their educational services and products through the distribution channel until they reach the target consumer. On the other hand, national differences in access to education, quantitative restrictions in recruiting students for certain specialties make students from these countries look for educational opportunities abroad. Language and cultural considerations attract students to the educational programs of Great Britain, France and the USA. The predominance of English as the main language in modern science and as the most frequently studied second language was conditioned by the fact that along with the United States and Great Britain, Canada and Australia were also included in the list of countries receiving the largest number of foreign students. The demand for educational programs of higher education institutions of these countries that has arisen in a number of countries draws their educational services through the distribution channel: specialized agencies and consulting companies, both national and international, appear as intermediaries and consultants to meet this demand.

International student mobility is not only an intercontinental, but also a regional phenomenon [7, 131 p.]. The process of integration of regional economies stimulates students' mobility, and in this respect such international agreements as NAFTA, ASEAN or APEC played a big role. The specially created program "Nordplus" - the student exchange program between the northern European countries - is based on the attractive principle of financing: "money follows the student".

Gradually, the flows of foreign students began to be perceived by most host countries as trade rather than aid, since in many cases foreign students pay the full cost of training. In many educational institutions that host students, especially in English-speaking countries, the income received from the full payment of tuition by foreign students is a significant addition to the annually declining university budgets. Without such additional income, many higher education institutions simply could not exist.

Thus, the reason for the growth in the number of students studying abroad is increasingly market processes, not government policy or aid issues. The international market of educational services is becoming a rapidly developing sector of the economy, the central elements of which are international marketing of educational institutions and targeted recruitment of foreign students. The example of Australia shows that the policy of active marketing of university programs and direct search and recruitment of foreign students turned out to be productive, at least from

the economic point of view.

Although the mobility of the teaching staff is not so much explored as the mobility of students, it can be considered [2, 2 p.] the second most important form of internationalization of higher education. Traditionally, international mobility of faculty is due to research and scientific work, but in a number of regions and in certain fields of education, such as management and business administration, there are special schemes for regional and international training for young researchers and specialists.

As with the mobility of students, there are strong geographic differences in the flows. At one pole in this process are countries with high levels of scientific immigration as a result of targeted involvement of scientific personnel to expand the system of higher education (for example, as it was in Hong Kong), and on the other - countries with a low level of internationalization of faculty. The latter include, in the main, countries with a high level of national homogeneity, using only their native language in teaching, which is why it is difficult to find specialists who speak foreign languages. The United States and Great Britain are the largest exporters of scientific labor resources, but at the same time the departments of their universities are very attractive for foreign specialists; This can be seen if we pay attention to the composition of their highly qualified scientific cadres, including many representatives of foreign countries.

Student mobility programs contributed to the emergence of regional mobility programs for teaching staff, such as the Fulbright program.

The programs of student and teacher mobility developed with the aim of stimulating the internationalization of curricula, i.e., implementation of changes in curricula of cooperating universities and faculties. Since even in a united Europe there are huge varieties of national systems of higher education, the desire to denationalize curricula and to bring into them common European elements could be realized only through mobility projects. The Erasmus Mundus program, announced in 2003, mentioned above, sets one of its goals to create the so-called "Master's programs of the Evromes".

These changes met the resistance of individual universities. Woodrow Wilson, as president of Princeton University, said that "it's easier to move cemeteries than to change training programs". The strongest incentive for the internationalization of training programs is the increasing influence of international professional associations. The rapid growth of international trade in professional services has prompted representatives of many professions to organize their activities internationally. These professional associations have seriously taken up issues such as quality assurance, minimum standard requirements, criteria for professionalism, accreditation, etc. Architects, psychologists, accountants and many others are trying to develop international standards that could lead to greater coherence of curricula and quality criteria. Often, such professional standards are implemented by international organizations. For example, the European Union is considering the standard minimum requirements for education, in connection with the mobility of the workforce. Free trade agreements, for example, NAFTA and ASEAN, contain provisions on mutual recognition of licensing and certification procedures for professional services. In this regard, many universities are revising their curricula in accordance with similar directives.

More and more universities located in the centers of the academic world are not satisfied with the number of students coming to them for training. They try to combine a set of foreign students with the expansion of their educational services offer in promising markets, organizing foreign branches and branches fully subordinated to the main educational institution. This trend shows a shift in the process of internationalization from demand to supply. If the country in which the branch is located legally recognizes a foreign diploma, then students can study under the program of a foreign institution from the beginning to the very graduation [1]. In some cases, these branches are considered by local educational institutions as interference in the national higher education system and national policy, because they offer programs developed in a foreign language on materials of another market and designed primarily for wealthy students. This form of internationalization of curricula is especially characteristic for developing countries, but examples of it can be found in Europe.

Many schools enter into cooperation agreements that deal with various aspects of teaching

and learning. Very often these agreements are connected with the exchange of students and / or teachers. In some cases, these links grow into consortia and university networks. As a rule, such associations of educational institutions have very limited rights. They are considered more likely as voluntary associations of higher education institutions for carrying out specific educational projects. But the work carried out by participants in consortia and university networks to harmonize requirements and educational standards undoubtedly contributes to the idea of internationalizing higher education.

The re - structure of an internationalized educational model consists of 4 elements [5, 93 p.]:

The first element - disciplines that can be considered competitive and comply with the requirements of international or national standards of partner institutions abroad;

The second element - the disciplines, which require additional implementation costs in foreign institutions;

The third element - disciplines, which require to study English;

The fourth element - the disciplines and skills, done by the partner institution and require the mobility of the students.

For summary, Warner [6] proposed the presence of a liberal model of internationalization of higher education that consolidates aspects from the two competing frameworks of globalization. From the liberal perspective, globalization is seen as improving self-development, human relations, and citizenship. Internationalization of universities is seen as vital in moving demeanors and diminishing cliché points of view. That is, contact with others will diminish ethnocentrism, and build the capacity to function more successfully in a multiethnic and interdependent system of nations. What is left unchallenged, on the other hand, is the ideological incongruence between the neo-liberal and social transformation models. Maybe what is required is a model of internationalization of higher education that is educated by debates about both the neo-liberal and social transformation models of globalization.

BIBLIOGRAPHY

1. Mok, K. H. Questing for internationalisation of universities in Asia: Critical reflections. In: *Journal of Studies in International Education*, vol. 11, 2007, p. 433-454.
2. Rust, V., Dhanatya, C., Furuto, L. H., Kheiltash, O. Student Involvement as Predictive of College Freshmen Plans to Study Abroad. *Frontiers: The Interdisciplinary Journal of Study Abroad*, vol. 15, 2008, pp. 1-16.
3. Saarikallio-Torp, M., Wiers-Jenssen, J. (eds). *Nordic Students Abroad. Student mobility patterns, student support systems and labour market outcomes*. The Social Insurance Institution of Finland: Helsinki, 2010.
4. Sánchez, C. M., Fornerino, M., Zhang, M. Motivations and the intent to study abroad among US, French, and Chinese students. *Journal of Teaching in International Business*, vol. 18, 2006, pp. 27-52.
5. Teichler, U. Internationalization of higher education: European experiences. In: *Asia Pacific Education Review*, vol. 10, 2009, p. 93-106.
6. Warner, G. Internationalization Models and the Role of the University. *International Education Magazine*, vol. 8, 1992.
7. Wilkins, S., Shams, F., Huisman, J. The decision-making and changing behavioural dynamics of potential higher education students: the impacts of increasing tuition fees in England. *Educational Studies*, vol. 39, 2013, pp. 125-141.

ACȚIUNILE UNIUNII EUROPENE ÎN GESTIONAREA MIGRAȚIEI

CZU: 314.74:061.1EU

Olga IURCO,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The case study of the article starts from a comparative analysis of the integration of different economic spaces, aiming to demonstrate the economic conditions, the need to adopt immigration policies, the possible consequences of migration and remittances globally. Migration is about both, emigrants and immigrants, security and insecurity. It has an important impact on each dimension of security, especially on the psycho-social one. Now, the entire world is confronting not only the problem of emigrants, who weaken the human resource of their countries of origin, but also the issue of immigrants as a source of insecurity. Immigration is about discrimination, marginalization and cheap labor force, concomitant with rising productivity and living conditions. These problems are analyzed by focusing on some EU countries such as Italy and Spain, as destination countries, and Bulgaria, Estonia, Latvia and Romania, as root countries. These issues are complex and difficult to manage due to the fact that both the immigrants and the country's citizens are subjected to human rights.

Keywords: migration, diaspora, strategies, policy, institutions, European Union.

Țările lumii implică o serie de relații mutuale cu unele particularități care decurg din creșterea interdependențelor dintre țări ca urmare a dinamizării fluxului de emigranți. Solidaritatea ocupă un loc important în procesul de integrare economică. De cele mai multe ori există deschidere către migrațiune cu scopul acoperirii unui deficit a forței de muncă. Una din politică pentru migrațiune este cea orientată către personal cu înaltă calificare.

Odată cu extinderea Uniunii Europene, Republica Moldova a devenit țară-vecină a acesteia, exprimându-și dorința de a dezvolta o cooperare politică strânsă și a se integra pe plan economic.

În acest sens, Comisia Europeană a semnat noi Acorduri de Readmisie și Regim Facilitat de Vize cu Republica Moldova, ce a permis cetățenilor moldoveni să călătorească mai ușor în Uniunea Europeană, și a asigurat Preferințele Comerciale Autonome pentru exportul produselor moldovenești pe piața Uniunii.

Directiva Uniunii Europene privind cartea albastră a fost adoptată în 2009 pentru a facilita migrația lucrătorilor cu înaltă calificare din afara Uniunii Europene către un stat membru. Uniunea Europeană propune două forme de abordare a migrației: țara gazdă și țara de origine. Efectele pozitive și negative ale migrației sunt resimțite în ambele forme doar că acestea sunt dificil de a fi cuantificate. Obiectivul este de a se aborda deficitul de forță de muncă și de competențe și de a face Uniunea Europeană mai competitivă prin atragerea de lucrători cu înaltă calificare. Directiva respectivă s-a dovedit a fi insuficientă. A fost emis doar un număr limitat de permise de lucrător cu înaltă calificare.

În iunie 2016, Comisia a propus reformarea Directivei privind cartea albastră, pentru a atrage mai multe dintre persoanele talentate de care are nevoie economia europeană.

Politicile europene în materie de ocupare a forței de muncă, afaceri sociale și egalitate de șanse vizează îmbunătățirea condițiilor de viață, promovând ocuparea forței de muncă, creșterea durabilă și o mai mare coeziune socială.

Uniunea Europeană este un catalizator al schimbărilor în domeniul social, urmărind creșterea gradului de ocupare a forței de muncă, îmbunătățirea mobilității lucrătorilor, a calității locurilor de muncă și a condițiilor de muncă, informarea și consultarea lucrătorilor, combaterea sărăciei și a excluziunii sociale, promovarea egalității de șanse și combaterea discriminării, precum și modernizarea sistemelor de protecție socială.

Începând din 1999, Uniunea Europeană a făcut eforturi pentru crearea unui Sistem european comun de azil (SECA).

În 2013 au fost adoptate acte legislative, pentru a armoniza anumite aspecte ale procedurilor naționale în materie de azil și pentru a garanta că acestea sunt sigure, echitabile, eficiente și nu permit folosirea abuzivă a sistemului.

Armonizarea standardelor privind protecția și primirea solicitanților în Uniunea Europeană reprezintă unul dintre principalele obiective ale sistemului comun. În acest fel, solicitanților de azil li se garantează, peste tot în Uniunea Europeană, aceleași oportunități în materie de protecție internațională.

În același timp, sistemul comun se bazează pe cooperarea practică și eficientă a statelor membre, pe solidaritatea dintre ele și în relația cu țările de origine și de tranzit.

Sistemul european comun de azil (SECA) a stabilit standarde minime comune pentru tratamentul acordat solicitanților de azil. În practică, solicitanții de azil nu sunt tratați în mod uniform, iar ratele de recunoaștere variază de la un stat membru la altul.

Drept urmare, mulți solicitanți de azil circulă pe teritoriul UE în căutarea celei mai bune țări pentru a solicita azil. Acest fenomen este cunoscut sub numele de „asylum shopping” (introducerea de cereri multiple de azil).

Criza migrației a exacerbat această problemă și a subliniat necesitatea unei mai bune armonizări a procedurilor și standardelor în materie de azil [1].

Gestionarea eficientă la nivelul Uniunii Europene a domeniului migrației și azilului a fost un obiectiv prioritar pentru executivul european în perioada 2014-2019, iar migrația și problematica refugiaților ca fiind una din cele 10 priorități ale programului politic al Comisiei Europene și intenția de a elabora o nouă politică a UE în aceste domenii.

Europa a fost și va continua să fie o zonă geografică cu puternice fluxuri migratorii în diverse direcții, dar ea va reprezenta mai ales o zonă de destinație în viitor.

În ultimii 30 de ani politicile europene în domeniul migrației au avut un caracter puternic restrictiv, acestea schimbându-se după 1990 când s-a încercat o deschidere mai mare și un grad mai mare de acceptare a imigranților din terțe țări.

În consecință a apărut o politică de imigrație comună la nivel comunitar, care manifestă deschidere față de forța de muncă din terțe țări. Schimbarea de politică în domeniul migrației la nivelul Uniunii Europene este marcată de Comunicarea privind Imigrarea, Integrarea și Munca a Comisiei Europene din iunie 2003 [2, p. 7].

Gestionarea migrației de către Uniunea Europeană este dispersată în numeroase instrumente juridice și politice. De la nivelurile fără precedent ale fluxurilor de migrație către Europa în 2015, această politică s-a bazat în mare măsură pe Agenda europeană privind migrația.

Acțiunea Uniunii Europene în acest domeniu constă în propunerea și aplicarea unor măsuri imediate și pe termen mai lung, axate pe dimensiunea internă și externă a politicii sale în domeniul migrației și pe frontierele externe ale Uniunii Europene.

Uniunea Europeană detaliază standardele comune în cadrul mai multor regulamente și directive, dar implementarea efectivă a politicii în domeniul azilului și al migrației le revine statelor membre, care trebuie să se asigure că legislația lor națională respectă atât dreptul Uniunii, cât și acordurile internaționale.

Obiectivele strategiei Europa 2020 sunt susținute, de asemenea, de șapte inițiative emblematică la nivel european și în țările UE: Uniunea inovării, Tineretul în mișcare, agenda digitală pentru Europa, o Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor, o politică industrială adaptată erei globalizării, strategia pentru noi competențe și noi locuri de muncă și Platforma europeană de combatere a sărăciei [3].

Politica externă a Uniunii Europene în domeniul migrației face parte din abordarea generală a Uniunii Europene privind migrația și este complementară politicii externe a Uniunii Europene și cooperării pentru dezvoltare. Aceasta se bazează pe obiective comune stabilite de statele membre și se reflectă în Sistemul european comun de azil.

Migrația este o chestiune de politică macro-critică la scară globală. Potrivit Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, în cazul în care se adoptă un scenariu cu migrație zero, în

lumea dezvoltată, până în 2025, doar Noua Zeelandă și Irlanda vor avea în continuare o creștere a populației în vârstă de muncă, toate celelalte țări înregistrând un declin sever în acest sens.

Potrivit unei serii de sondaje Eurobarometru, efectuate pentru Parlamentul European, cu privire la „percepții și așteptări”, sprijinul cetățenilor Uniunii pentru o implicare și mai puternică a acesteia în domeniul migrației a scăzut de la 74 % în 2016 la 72 % în 2018.

Deși există o scădere, aceasta este nesemnificativă, sprijinul general pentru implicarea UE în problema migrației rămânând foarte ridicat.

Diferența între opinii de la un stat membru la altul este mare. Susținerea cea mai puternică pentru intensificarea acțiunilor UE în domeniul migrației se înregistrează în Cipru (88 %), Spania (85 %) și Portugalia (84 %). Susținerea cea mai slabă pentru intensificarea acțiunilor UE în acest domeniu se înregistrează în Austria (55 %), Letonia și Regatul Unit (56 %). În ciuda diferențelor dintre statele membre, sprijinul pentru o implicare mai mare a Uniunii Europene în problema migrației este împărțit de majoritatea cetățenilor din fiecare stat membru [4, p. 10].

Numărul fără precedent al refugiaților și migranților în situație neregulamentară sosiți în Uniunea Europeană, care a atins punctul maxim în 2015, a scos în evidență o serie de deficiențe și de diferențe în politicile Uniunii Europene privind azilul, frontierele externe și migrația.

Pentru perioada 2014-2020, Uniunea Europeană a acordat 3,137 miliarde EUR prin Fondul pentru azil, migrație și integrare pentru inițiativele statelor membre care promovează gestionarea eficientă a fluxurilor de migrație, precum și punerea în aplicare, consolidarea și dezvoltarea unei abordări comune în domeniu.

Fondul sprijină inițiativele derulate atât la nivel național, cât și european, cum ar fi măsurile și campaniile de informare desfășurate în țări terțe pentru a promova migrația legală, cursurile de limbă și de orientare civică, schimburile de informații și cooperarea dintre Uniunea Europeană și statele membre și formarea interculturală pentru societatea civilă [5, p. 7-8].

În ultimii ani, UE a acționat în vederea îmbunătățirii sistemului comun de azil.

Legislația a fost actualizată recent pentru a armoniza și mai mult procedurile naționale în materie de azil, astfel încât să fie mai rapide, mai corecte și mai eficiente.

De la apogeul crizei migrației, în 2015, UE a pus și continuă să pună în aplicare măsuri pentru a îmbunătăți controlul frontierelor externe și al fluxurilor de migrație. Prin urmare, sosirile neregulate în UE au fost reduse cu peste 90%.

UE și statele sale membre își intensifică eforturile de a institui o politică europeană eficace, umanitară și sigură în domeniul migrației.

Consiliul European joacă un rol important în acest domeniu, prin stabilirea priorităților strategice. Pe baza acestor priorități, Consiliul UE a stabilit linii de acțiune și acordă mandatele de negociere cu țările terțe. De asemenea, acesta adoptă legislație și definește programe specifice.

De-a lungul ultimilor câțiva ani, Consiliul Uniunii Europene și Consiliul European au conturat un răspuns puternic la presiunile exercitate de migrație. Cronologia privind presiunile exercitate de migrație oferă o imagine de ansamblu a principalelor evoluții în activitatea Consiliului Uniunii Europene și a Consiliului European [6].

Acesta este un pas important nu numai pentru statele membre, ci și pentru solicitanții de azil, care vor beneficia de aceeași protecție în toată Uniunea.

În prezent, Uniunea Europeană dorește să se asigure că statele membre aplică sistemul integral și în mod coerent. Rolul Biroului European de Sprijin pentru Azil (EAS) va fi extins, în special în ceea ce privește cooperarea cu țări din afara Uniunii Europene.

Pilonul european al drepturilor sociale își propune să protejeze drepturile cetățenilor, garantând: egalitatea de șanse și de acces la piața muncii, condiții de muncă echitabile, protecție și incluziune socială. Scopul este de a face și mai multe eforturi pentru a sprijini țările din afara sa în gestionarea aspectelor referitoare la azil și refugiați, inclusiv prin intermediul programelor de protecție regională.

Legislația Uniunii Europene cu privire la ocuparea forței de muncă asigură niveluri minime de protecție valabile pentru toți oamenii care trăiesc și muncesc în UE. Iar, propunerile legislative aflate în prezent în discuție urmăresc: înlocuirea sistemului Dublin cu un nou sistem de gestionare a azilului și a migrației, prin care să se aloce mai bine cererile de azil între statele membre prin intermediul unui nou mecanism de solidaritate și prin care să se garanteze prelucrarea

la timp a cererilor; prevederea unor măsuri temporare și extraordinare pentru soluționarea situațiilor de criză și de forță majoră în domeniul migrației și azilului; Consolidarea Regulamentului privind Eurodac pentru a îmbunătăți baza de date a UE privind amprentele digitale ale solicitanților de azil; crearea unei veritabile agenții a UE pentru azil; introducerea unei verificări premergătoare intrării, obligatorii, care constă în identificare, controale sanitare și de securitate, precum și în prelevarea amprentelor digitale și înregistrarea în baza de date Eurodac; înlocuirea Directivei privind procedurile de azil cu un regulament modificat pentru armonizarea procedurilor UE; înlocuirea Directivei privind condițiile pentru protecția internațională cu un regulament pentru a armoniza standardele de protecție și drepturile solicitanților de azil; reformarea Directivei privind condițiile de primire pentru a se asigura că solicitanții de azil beneficiază de standarde de primire armonizate și demne; crearea unui cadru de relocare al UE permanent [7].

Normele europene concepute și implementate au misiunea de a facilita viața cetățenilor UE care locuiesc și lucrează în alte state membre, protejându-le drepturile în materie de securitate socială, asigurare de sănătate, prestații sociale, etc.

Bugetul pe termen lung al Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027 a consolidat sprijinul pentru gestionarea migrației. În urma aprobării de către Parlamentul European la 16 decembrie 2020, Consiliul European a adoptat regulamentul de stabilire a cadrului financiar multi-anual al Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027. Regulamentul prevede pentru UE-27 un buget pe termen lung de 1 074,3 miliarde EUR.

Cheltuielile în domeniul migrației și al gestionării frontierelor se vor ridica la 22,7 miliarde EUR în următorii șapte ani.

Sprijinul pentru „migrație și gestionarea frontierelor” a fost consolidat în mod considerabil, incluzând o finanțare destinată punerii la dispoziția Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, până în 2027, a unui număr de până la 10 000 de polițiști de frontieră [8].

Iar prioritatea sub numărul 8 migrație este unul din aspectele esențiale ale dezvoltării durabile în toate cele 10 priorități ale Comisiei Juncker: locuri de muncă, creștere și investiții [9].

În concluzie, migrația este un proces social complex, iar abordările sunt nenumărate, fie că avem în vedere fluxurile de migrație, formele de migrație, motivațiile, impactul economic, social și cultural. În noul context al proceselor de integrare, respectiv de globalizare, precum și în cadrul recentelor evoluții ale relațiilor internaționale, migrația a devenit un subiect principal, mai ales datorită impactului economic, social și cultural, pe care îl are asupra țărilor de origine, dar și de destinație.

Globalizarea, respectiv integrarea europeană, au impulsionează mișcările din economia mondială, indiferent că este vorba de circulația persoanelor, a bunurilor și a capitalului. În ultimii ani, migrația a devenit un cuvânt cheie pentru factorii decizionali din orice țară, consecințele acesteia fiind nenumărate (economice, demografice, sociale și psihologice). Conceptul migrației a suportat multiple actualizări la nivelul definițiilor, iar procesul migraționist a suferit modificări importante, atât la nivelul fluxurilor, cât și a stocurilor, care s-au situat, în general, la un nivel superior.

Așa dar, toate statele lumii sunt implicate în fluxurile migraționiste internaționale, acestea având fie calitatea de loc de origine, fie de tranzit ori destinație sau, în unele cazuri, toate simultan. Migrația a devenit o parte importantă a existenței globale. Atât guvernul, cât și partenerii de dezvoltare își propun și promovează reforme și continuă să stimuleze investițiile, pentru a anima piața forței de muncă. Însă, aceste activități nu sunt suficiente. Mulți moldoveni nu sunt dispuși să aștepte 12 ani pentru ca viziunea de dezvoltare a țării „Moldova 2030” să devină realitate, ei își doresc acum un viitor mai bun, sau ei vor alege calea emigrării.

BIBLIOGRAFIE

1. Cum gestionează UE fluxurile de migrație. În: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/migratory-pressures/managing-migration-flows/>.
2. Institutul European din România. Proiect SPOS 2008. Studii de strategie și politici. Studii nr. 4. Perspective europene de abordare a azilului și migrației. București, 2008, 87 p.
3. Europa 2020: strategia Uniunii Europene pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică. În: EUR-Lex - em0028 - RO - EUR-Lex (europa.eu).

4. Delivering on europe citizens' views on current and future eu action. Eurobarometer Survey 89.2 of the European Parliament. A Public Opinion Monitoring Study. May 2018 - PE 621.866, 140 p.

5. Să înțelegem politicile Uniunii Europene. Uniunea Europeană, 2014. În: http://europa.eu/pol/index_ro.htm<http://europa.eu/!gX78yg>.

6. Politica UE în domeniul migrației. În: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/migratory-pressures/#>.

7. Reforma normelor UE în materie de azil [accesat 08.01.2021] Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/migratory-pressures/eu-asylum-reform/>.

8. Calendar – răspunsul la presiunile exercitate de migrație. În: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>

9. Document de reflecție către o europă durabilă până în 2030. În: https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/rp_sustainable_europe_ro_v2_web.pdf

POLICIES AND LEGISLATION FOR DEALING WITH IMMIGRATION TREND (The case of Israel)

CZU: 314.15:314.742(569.4)

Dan DINNER,
*PhD student, Academy of Public Administration of Moldova,
Director of the Ulpan School in Mzvaseret Baruch,
Southern District, Israel*

SUMMARY

Human immigration is defined as a permanent or nearly permanent change of residence by people and families. The permanent or nearly-permanent traits of this phenomenon define the immigration from mere tourism. The very definition of the mobility is a part of the hardships which lie in the studies concerning immigration because it is unknown whether it is a permanent event – i.e., immigration. Thus, the definition of the term “immigrant” is troublesome

Keywords: *immigration, human capital, economic growth.*

Human immigration is defined as a permanent or nearly permanent change of residence by people and families. The permanent or nearly-permanent traits of this phenomenon define the immigration from mere tourism. The very definition of the mobility is a part of the hardships which lie in the studies concerning immigration because it is unknown whether it is a permanent event – i.e., immigration [2, 314 p.]. Thus, the definition of the term “immigrant” is troublesome. Most of the methods for data collection concerning international immigration are usually unable to distinguish between the temporary and permanent events. To say the least, in a simpler manner, it is possible to define the term “immigration” as a change of place. As a social phenomenon, the immigration affects all aspects of life – in the determination of the size and magnitude of the population, as well as in the understanding of problems and social changes within a given community or country [1, 58 p.]. According to the author [8, 33 p.] the immigration influences both society as a whole and the immigrants themselves. The international immigration has to do with political and religious changes, and, furthermore, there is also a need to get used to a different cultural environment and surroundings. In recent years, the differences amongst the various kinds of immigration are not as clear and defined as the immigration phenomena which had occurred fifty years ago. Moving from Mexico to southern California, for example, is not very far and does not require such a drastic lifestyle change – despite of the fact that it is still considered to be an international immigration.

The Israeli Immigration Policy. Israel has remained the only western, democratic country which does not have an immigration policy. The basic assumption is that Israel willingly accepts Aliyah (“ascent”), but in reality, it has begun to accept immigrants to its borders, to a large extent, regardless of the Israeli Law of Return [1, 58 p.]. Israel does not possess a modern legislation concerning immigration. Its authorities are not equipped to deal with the challenge it involves. There is a lack of strategic thinking and vision. Long turn goals have not yet been defined and there is no credible database which may serve as a basis for the determination and implementation of policy. The current reality derives from ad hoc decisions, some of which were arbitrarily decided upon by official clerks, without looking at the big picture. This situation came about in light of the dramatic qualitative and quantitative changes which have occurred. As a part of these changes, Israel has accepted into its borders some of the highest amounts of immigrants whom were not allowed to immigrate based on the Law of Return. It also appears that the number of illegal immigrants accepted by Israel in recent years is probably the highest in the world. If the current situation continues, it

shall lead to damages to the unique interests of this country, as well as to the instances of abuse and cruelty towards these immigrants [4, 245 p.]. This is a situation which shames Israel both as a nation and as a country. Israel needs to establish an immigration policy as well as a policy directed towards non-Jewish immigrants. The current document proposes, for the first time in Israel, a comprehensive and detailed delineation for such a policy.

The existing reality places Israel within the global discussions concerning immigration and immigrants and describes its new characteristics and challenge which are involved within it. The purpose of the required policy is to point out that the discussion concerning immigration deviates from the classic discussion concerning self-definition of nations and their cultural, economic, and demographic unique character and style. Furthermore, it points out to Israel's need to join in the international discussion concerning immigration, a discussion which is characterized by many joint characteristics [6, 56 p.]. Israel must learn from the accumulated knowledge worldwide as it sets out to consolidate its most needed immigration policy, and to do so cautiously, in light of its unique characteristics and needs.

A Renewed Thinking Concerning an Updated Immigration Policy. Israel does not have any interest in a systematic increase of its population by way of immigration which is not based on the Law of Return. The guiding principle to the suggested immigration policy is "hard outside, easy on the inside", i.e. an entrance policy which is uncompromising and selective, whilst a humane immigration policy after an entrance and a prolonged legal stay, inclusive of a possibility to acquire a status and citizenship in Israel.

The current entrance policy to Israel is breached. It has no clear standards or goals. Despite the existence of the "immigration police", the existing trend is a vast increase in the numbers of immigrants. In light of the meager extent of the Aliyah and the large numbers of immigrants who have arrived by means other than The Return Law, Israel suffers from a negative Jewish balance. Thus, it is suggested that Israel take several immediate steps [7]:

- Setting up clear criteria for providing entrance permits to Israel, such as: Age, economic status, education level, attachment, a close family relationship to an Israeli citizen, allotments, etc.
- Obligating an immigrant whose purpose is establishing a home in Israel to declare that he/she recognizes the legitimacy of Israel.
- Enforcing the reasons listed in the Law of Return (an engenderment to public safety or to general public order or committing an act against the Jewish people) also on immigrants who had arrived in Israel with no relation to the Law of Return.
- Demanding that the rules of entrance be accustomed to a situation of war and armed disputes.
- Completion of the entrance policy through effective enforcement, inclusive of: Effective enforcement on Israel's borders as well as enforcement of entrance directions to Israel (also through physical barriers in the borders).
- A decrease in the number of unlawful residents.

An Opportunity to Update Israel's Immigration Policy. Israeli Residence and Acquisition of Status of Israeli Citizenship and Work Permits

- It is suggested to create a path which shall grant permanent residency to immigrants who live in Israel for ten consecutive years, and, later on, to create a path which shall enable the acquisition of citizenship.
- It is suggested to create a quick and simpler path for "preferred" workers or for those who serve a necessary interest for the country, which shall enable the acquisition of status in Israel as well an Israeli citizenship.
- It is suggested to establish criteria for citizenship. In this regard, it is suggested to lengthen the extent of mandatory stay in Israel as a prerequisite to becoming an Israeli citizen. This prerequisite shall include "five out of the seven years which preceded the day in which the request had been submitted", rephrasing the oath of loyalty and faithfulness for becoming Israeli citizens in a manner that shall include "a recognition of the legitimacy of the existence of the State of Israel" as well as "an obligation to not act against it and to refrain from loyalty to another state or country."
- A demand of undergoing a knowledge-checking examination concerning "Israel's regime" as a condition for receiving citizenship' determining the causes for refusal to citizenship requests

even when the applicant has met all of the general criteria (such as country security, criminal actions, safety of the public, proper mental health and violation of the terms for residency in Israel or work permits).

Laws which regulate the entrance to Israel – A distinction between immigration policies and Aliyah policies. Two laws regulate the entrance to the State of Israel – “The Law of Entrance to Israel” and “The Law of Return” [11]. The latter refers only to Jewish people (who were born Jewish or acquired the Jewish status through conversion to Judaism) until the third generation, inclusive of their spouses [10]. These two laws reflect two opposing attitudes to the immigration to Israel.

A. The former law reflects the official attitude towards immigrants, which is a sort of “default”. Those who are not included within the “Law of Entrance” are allowed to Israel only in accordance to this law. The policy which is reflected in this law is highly selective, with linkage to the State’s needs. The law obligates and allows the entrance of “desired” immigrants, such as tourists, volunteers and foreign workers, and makes strict rules as per the prevention of them becoming permanent residents. Should these people wish to become Israeli citizens, they must meet very limiting standards, which are directed towards minimizing the citizenship processes of those who are not included in the “Jewish immigrants (Olim)” category.

B. The latter law, “the Law of Return”, reflects the attitude towards Jewish immigrants (“Olim”). The precise definition of this term is quite complex. It can be described as a “mirror picture” of the Nuremberg Laws. In other words, all those who, according to the Nuremberg Laws, could have found themselves persecuted due to their belonging to the Jewish religion, are now included in the category of “eligible for Jewish immigration (‘Aliyah)”. The main criteria here is their relation to the “Jews” category – the origin or the blood relations until three past generations, as determined by the female side of the family, i.e.: a Jewish grandmother, her sons and daughters as well as her grandchildren from her girls.

Major Principles of Absorbing Immigration and their Consequences. Three major principles characterize the policy of reception of immigration. These principles do not at all characterize Israel’s policy of immigration: “Open Door”, “Immediate Citizenship” and “Overall Commitment”. These principles have wide consequences on the entire Israeli society.

C. The “Open Door” Principle applies to all those who are included in the category of relation to Judaism in accordance to the Law of Return. The border to Israel is open to these people whenever they wish. This is a non-selective principle within the category of potential Jewish immigrants. There are exceptions to this rule, referring to public endangerment, such as health reasons, contagious diseases, mental illnesses, or involvement in crime. However, these exceptions are not implemented on Jewish immigrants from countries in distress. In reality, these exceptions are rarely implemented on Jewish immigrants.

D. “Immediate Citizenship” – Each immigrant receives a citizenship status immediately upon his or her arrival, without having to meet any prior conditions and without having to pledge loyalty to the country, the immediate citizenship is granted to all categories of those who are entitled to be considered immigrants according to the Return Law as well as to those who are Jews according to the Jewish law (Halacha). Such an attitude is rare in the world, although it used to exist in Germany as well.

E. “Overall Commitment” – The obligation towards these immigrants is laid only on the Jewish Agency. The Jewish Agency takes care of their arrival to Israel. It is also in charge of their initial period of adaptation in Israel and assists them in finding regular housing. This obligation is expressed merely through economic assistance, but also on easing their lives in various fields. As mentioned above, the criteria which define the assistance provided during the period of absorbance and adaptation have become established only for the Jewish immigrants (“Olim”) and not for other types of immigrants.

In summary, the immigration policy, which was customary in previous years, has changed. Nowadays, each country has its own internal immigration policy, which is suitable to the atmosphere which exists in its region. The European Union countries have toughened the immigration possibilities with regards to refugees and people who are being prosecuted in their land of origin, alongside the decrease in the great numbers of foreigners who knock on the borders of the coun-

tries and the decrease of the access of foreigners to the generous welfare system of a given state. In accordance with this policy, the toughening of the immigration policy comes about in two main ways: prior prevention and deference of the entrance of immigrants or refugees to the country; toughening the terms of stay of those who have already entered the country (as foreign workers or tourists whose visas have expired or as refuge seekers whose application has been denied and are now trying to obtain a legal permit which shall allow them to remain within the new country).

From its very establishment, the State of Israel has been known to be an immigration state. This approach comes about in the Israeli Return Law which establishes that each Jew is eligible to exercise his or her right to immigrate to Israel as a prerogative and not as an act of kindness. This approach expresses the belief that the Jewish immigrants are not requesting to live in a foreign land, but, rather, are the sons and daughters of Israel who are returning to their homeland. Thus, the author of the research concludes that Israel's values its obligation to Jewish immigrants and gives it precedence over economic considerations. In that sense, the State of Israel is different from countries, which limit the composition and extent of immigration to their borders in accordance with economic, political, and social considerations.

BIBLIOGRAPHY

1. Adoni, H., Caspi, D., Cohen, A. Media, Minorities and Hybrid Identities. Tel Aviv: Hampton Press (In Hebrew), 2011, 57-69 p. ISBN 965-493-337-7.
2. Al-Hal, M., Leshem, E. Immigrants from the Former Soviet Union in Israel: Ten Years Later. Tel Aviv: Masada Books. 2009, 311-317 p. Available at: <http://www.molsa.gov.il/SiteCollectionDocuments/MisradHarEvacha/%D7%A7%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%94/%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9D/report-nivi.pdf>
3. Arian, A., et al. Parameters of Israeli Democracy – 2009: Twenty Years of the Begriming of the Mass Aliya from the USSR. Jerusalem: Israeli Democracy Institute, 2011, 91-122 p. Available at: <https://www.idc.ac.il/he/research/ips/Documents/2010/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA/3046Aliyah2010.pdf>
4. Blass, N., Shavit, Y. Equality and Multiculturalism in Public Education Thoughts About the Present, Proposals for the Future, in WEISS, A. (ed.), State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel 2018. Tel Aviv: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2019, 243-246 p. Available at: <http://taubcenter.org.il/israels-labor-market-an-overview/>
5. Bregman, A., Merom, A. Productivity and its Causes in Israeli Industry, 1999-2009. Tel Aviv: Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper Series 98.03, 2010, 32-105 p. Available at: <http://www.ftc.org.il/media/1048> (visited at 4.12.2020).
6. Bystrov, E., Soffer, A. Israel: Demography and Density 2007-2020. Haifa: University of Haifa. 2008, 42-97 p. ISSN 21590370.
7. Cohen, Y., Haberfeld, Y., Kogan, I. Who went where? Jewish immigration from the Former Soviet Union to Israel, the USA and Germany, 2000–2010. Tel Aviv: Israel Affairs, Vol. 17, No. 1. 2011, 7-20 p. ISSN 1743-9086.
8. Dinner, D. The Evaluation of Immigration and Economic. Delhi: World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development, WWJMRD, Vol 4(6), 2018, 31-35 p. E-ISSN 2454-6615.
9. Dinner, D. The influence of the changing characteristics society on the economy and industry (The Israeli case). In scientific conference - Competitivitate și inovare în economia cunoașterii. Ediția a XXI-a 27-28 septembrie 2019. Asem University, Chisinau, Moldova. 352-358 p. ISBN 978-9975-75-968-7.
10. Knesset report 2018 – 2019 – emigration data – 2019. Available at: <https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/0ec28d55-f7f7-e411-80c8-7f7-e411-80c8-00.pdf> (visited at 18.12.20).
11. Knesset report on economic news paper 2019 - <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/310614> (visited at 1.3.20).
12. Ministry of Absorption in Israel - Data. 2019. https://data.gov.il/dataset?organization=ministry_of_immigrant_absorption (visited at 30.1.2021).

EMIGRATION MODELS FROM SOCIAL-POLITICAL PERSPECTIVE

CZU: 327.58:314.74

*Miriam BEN HAMOO,
PhD student, Academy of Public Administration of Moldova,
Educational Consultant for New Immigrants,
Central District, Israel*

SUMMARY

Emigration is the human face of globalization in the 21st century. All around the world people move from their country of origin to a different nation due to economic, social, political, or another type of strife. Migration provides opportunities for countries and communities to benefit enormously in matters of geopolitics, trade, and cultural exchange. Historically, migration has offered opportunities for millions of people worldwide to create safe and meaningful lives abroad and it has helped improve people's lives in both origin and destination countries. This article describes some of the emigration models, which occurred in the past.

Keywords: globalization, emigration model, emigration policy.

Emigration models from a social - political perspective. The era in which we live nowadays is characterized by rapid transformations between countries and continents. It is possible to observe it in all lives' fields such as: macro economy, demographic changes in states, globalization processes and also in professional and ideological mobility. Those elements create a multicultural society, on one hand and a global one, on the other. Learning and working in groups composed of colleagues from different states and cultures has become a daily reality. Technology allows cultures to communicate and to get to know one another. Vladlena [11] explains that humans need to find the universal values and the uniqueness of every culture when they immigrate to other countries, in order to initiate a debate which is based on openness and mutual understanding. Nevertheless, in the age of science is possible to observe racism, aggressiveness and nationalism.

According to the definition of the author [1], an immigration policy is any policy of a state that deals with the transit of persons across its borders, but especially those that intend to work and stay in the country. Immigration policies can range from allowing no migration at all to allowing most types of migration, including free immigration. Often, racial or religious bias is tied to immigration policy. Ethnic relations policy within a country can usually be broadly categorized as either 'assimilationist' or 'multiculturalist'. Nowadays, immigration policy is often closely related to other policies and issues: Tax, tariff and trade rules that determine what goods immigrants may bring with them, what services they may perform while temporarily in the country, and who is allowed to remain. The European Union has few immigration restrictions within it. Almost any citizen or resident of any of the signatory nations may move and seek work anywhere within the EU, and there is little that member states can do to stop it without leaving the EU or renegotiating the treaty.

The question everyone should ask himself is, what is the state's position in the age of science?

Vladlena [11] also notes the globalization and multiculturalism politically effect the power of a modern country, as advanced technologies and ideas cross international borders. The transformation involves not only humans or money. The main meaning of this change is the deduction of international borders that also influences governments and the sovereign state. Jallade [5] describes the process of globalization and predicts two scenarios. The optimistic one- includes the neo-liberal theory which claims that the state's sovereignty would be pushed aside, and that global citizens that are loyal to common interests would be created.

Emigration is the human face of globalization in the 21st century. All around the world people move from their country of origin to a different nation due to economic, social, political, or another type of strife. Migration provides opportunities for countries and communities to benefit enormously in matters of geopolitics, trade, and cultural exchange. Historically, migration has offered opportunities for millions of people worldwide to create safe and meaningful lives abroad and it has helped improve people's lives in both origin and destination countries. In fact, the number of international migrants reached 258 million in 2018, which is approximately 3.3% of the world's population. The dynamics and effects of emigration make it one of the most complex issues in contemporary society and a crucial public policy issue.

The pessimistic approach in which there is a risk that a completion would be created between states that will not want to lose their cultural identity. According to Fertig [4], models of immigrant absorption have several models of cultural absorption, each yielding a different outcome:

1. Assimilation Model - In the assimilation model, immigrants adopt the values of the dominant culture, whether voluntarily or in response to the demands of the new society, with the goal of fashioning themselves after members of the host society.

Assimilation, sometimes known as integration or incorporation called Modern Assimilation Model, is the process by which the characteristics of members of immigrant groups and host societies come to resemble one another. That process, which has both economic and sociocultural dimensions, begins with the immigrant generation and continues through the second generation and beyond. Although the experiences of European groups coming to the United States in the early-20th century suggest that full assimilation generally occurs within three to four generations, no fixed timetable governs completion of the process. For example, recent historical research by sociologist Sharon L. Sassler [10] on European immigrants to the United States has shown that, in 1920, the educational attainment of even third-generation Irish and Germans lagged well behind that of whites who had been in the country for more than three generations.

Indeed, groups may vary in the apparent incompleteness of their assimilation for a number of reasons, including the level of human capital (education) they bring with them and the social and economic structure of the society they enter. Different aspects of assimilation may also vary in completeness at any point in time. For example, an immigrant may master a host-country language faster than he or she matches the earnings of the native born. Finally, the incompleteness of assimilation may be similarly affected across groups if economic or other structural changes were to reduce most people's chances of economic mobility.

Assimilation may be incomplete because it is blocked outright, delayed, or merely unfinished. But the type of incompleteness matters, because each type is freighted with different implications for theory, and thus for policy.

Some theoretical frameworks specify that certain factors block assimilation, while other theories emphasize factors that merely slow it down. Empirical analyses of assimilation need to consider whether a relative lack of convergence between newcomers and the native majority may stem from actual blockage or simply delays in assimilation. Blockage factors may be deeply embedded in society and thus lose their influence only slowly, making it hard to distinguish them from delays in assimilation for example, entry policies that admit large numbers of immigrants with low levels of education could exacerbate crowding in the labor market and thus slow economic mobility. Or, as sociologist Bijak's [2] research shows, many immigrants and their children share resources with other co-ethnics out of economic necessity, thus delaying assimilation but not permanently forestalling it. In the 19th and early-20th centuries, native-born Americans widely perceived immigrant groups, such as the Irish and Italians, as inferior national-origin groups. As a result, they were treated in "racialized" ways. But because these groups were non-black, they eventually came to be seen as white, in part because their members segregated themselves from African Americans both residentially and occupationally. Academics are still debating whether today's new immigrant groups from Asia and Latin America will similarly be defined as "white."

One of the most difficult tasks in gauging group differences in the completeness of assimilation involves figuring out how much race and ethnicity rather than other factors affect economic mobility. Immigrants who become "racialized" and are treated as disadvantaged racial or ethnic

minorities may find their pathways to economic mobility and assimilation blocked because of racial/ethnic discrimination.

2. Integration Model - In the integration model, immigrants adopt some of the new cultural patterns of the receiving society while retaining certain patterns of their old culture, due to a desire to preserve their former identity, if only in part, and the need for a sense of continuity, belonging, and self-esteem. Integration is the process by which immigrants become accepted into society, both as individuals and as groups. This definition of integration is deliberately left open, because the particular requirements for acceptance by a receiving society vary greatly from country to country.

It has been customary since the 1980's to associate the idea of integration with that of a "model", as if each country had a specific "pattern" when dealing with its immigrants. This notion is not unfounded, although it leads to simplified, partially incorrect representations in the way that countries manage their diversity. It is anchored in the observation that the way cultural, linguistic and religious diversity is treated differs according to political systems. Michaël Walzer [12] is one of the only authors to have offered a classification of the political systems according to their approach to diversity. He defines five types of "political tolerance systems" in the West: multinational empires, international society, consociations, Nation-States and emigration societies. Each of these systems is typified by a specific management of cultural, linguistic and religious diversity, which is the foundation of a specific mode of cohabitation.

The Nation-State, which is the most common form of State, can be defined by the sharing of a common language and culture. It means that a single dominant group organizes life together according to its own history and culture. This type of state accepts and recognizes the presence of minorities on its territory, but this tolerance never goes as far as challenging the cultural and linguistic monopoly granted to the majority. The minorities are allowed the free expression of their religion, culture and language within their private sphere, but the demonstration of particularities in the public sphere is suspected of jeopardizing social cohesion and the values of the majority. Hence, in France, a Nation State par excellence, the wearing of the veil in schools was the focus of debate and concern before it was banned. The collective way of thinking goes hand in hand with a certain apprehension of integration, whether we consider it a "model" or not. It does not just involve immigrants, but the entire population, both past and present living in this nation.

Hence, according to Marcel Mauss [7], there cannot be a nation without a certain integration of society, since by definition the nation is a group which is typified by the sharing of certain common cultural features. The integration of immigrants in society is therefore inseparable from national integration as a whole, which explains the link that is so frequently established between national identity and the theme of immigration. For its construction the nation has often had to undertake progressive, forced assimilation of various communities or groups living on its territory. In France, the revolution triggered a process of political, cultural and linguistic unification that was underpinned by the abolition of feudal orders and all of the intermediary bodies between the State and the citizen that might jeopardize the nation's unity. The use of regional languages in schools was banned and the division of France into departments helped break any attachment to the old provinces.

This process of homogenization continued throughout the 19th century. The way that nations have been constructed explains the expectations, both implicit and explicit, on the part of the State and the majority of the citizens with regard to immigrants. They are expected to integrate into the culture of the majority, i. e. to adopt behavior that is in line with the way the majority behaves. Although the term "assimilation" has been banned from the official language, the term "integration" which, replaced it, continues to indicate a certain degree of acculturation. From a theoretical point of view the idea of assimilation refers to the total relinquishment of the immigrant's culture of origin, whilst the term integration admits the possibility of remaining attached to one's original culture, whilst internalizing the behavioral standards of society. However, in reality, the Nation State's expectations of immigrants remain similar on the whole: they are invited to learn the official language, respect the culture and values and to comply with the majority's way of life. In other countries however, the distinction between integration and assimilation is much sharper.

In Canada, for example, it is clear to the individual that integration does not mean the loss of his/her identity, of his/her initial features, his original and culture language. The immigrant is therefore invited to keep and maintain his culture of origin, without bringing his participation in society into question. The immigrant's integration is assessed via a series of parameters linked to his social, economic and professional status which recall that integration is a mutual movement that concerns the host society as much as it does that one being hosted. In this emigration society the State tries to treat the cultures present on its territory with the greatest impartiality possible.

3. Segregation Model - In the segregation model, immigrants retain their former patterns of behavior and do not adopt the new patterns of the receiving society. As a rule, this type of model comes to the fore when the majority group in the host society refuses to accept the newcomers, or when the latter are opposed to the culture of the new society.

4. Marginalization Model - In the marginalization model, the cultural shock experienced by new immigrants leads to feelings of loss, estrangement, lack of belonging, and alienation. As a result, they are unable to form a connection with the dominant majority and are shunted to the margins of society.

In addition to these models, the unique characteristics of the particular migrant group and the economic, political, and cultural changes in the receiving society must be taken into account. These factors, taken in combination, have a decisive effect not only on the absorption process but on the society as a whole.

To define the term and the effect of immigration, the author in the article "The influence of emigration on the educational systems" [1], argue that Emigration is a process through which individuals become permanent residents or citizens of a new country. Historically, the process of emigration has been of great social, economic, and cultural benefit to states. The emigration experience is long and varied and has in many cases resulted in the development of multicultural societies; many modern states are characterized by a wide variety of cultures and ethnicities that have derived from previous periods of immigration. Some states attempted to deal with the social exclusion of immigrants by limiting future immigration, whereas others approached it with a more-inclusive "melting pot" focus on the amalgamation of diverse cultures into one coherent understanding of citizenship. According to Biljac [3], this approach has been integral to the notion of citizenship in the United States, where immigrants taking U.S. citizenship swear allegiance to their new place of residence. Critics of this approach highlight the assimilation of diverse cultures and the repression of difference in the name of the state. Emigration is therefore closely related to citizenship and the social and political rights to which citizens of a state are entitled.

Massey et al [6], describes a reality in which states maintain control of their borders and therefore are able to monitor and determine the number of immigrants who are able to remain permanently. This can vary across states, and in some areas, borders are more open than in others. In 2005, for example, European states signed an agreement in Schengen, Luxembourg, to end internal border checkpoints and controls, and subsequent European Union (EU) emigration and asylum law was agreed upon by the European Council in Tampere, Finland, in 1999. The EU law [9] states that European Economic Area (EEA) nationals are given the right to live and work (right of residence) in other member states. In many states this entitles newly arrived immigrants to public services (housing and social services, for example). In the United States the mechanism for selecting legal immigrants is complex, but all legal emigration flows have at least three components: family (spouses, parents, or children of U.S. citizens), employment (many different categories, including unskilled workers and investors), and humanitarian (including refugees and asylum seekers).

BIBLIOGRAPHY

1. Ben Hamoo, M. The influence of emigration on the educational systems. In International Conference „Probleme actuale ale contemporanietății: cercetare științifică și căile de rezolvare”, Slavon University 24-27 апреля 2018, Chisinau, Moldova.

2. Bijak, J. PhD Dissertation - Central European Forum for Migration and Population Research, Warsaw, 2011, 59-63 p.
3. Bijak, J., Kupiszewska, D., Kupiszewski, M. Replacement migration revisited: Simulations of the effects of selected population and labour market strategies for the ageing Europe, 2002-2052. Warsaw: Popul Res Policy Rev, 2008, 27:321-342 p.
4. Fertig M., Schmidt C. International Migration, Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams. London: Ed Djajic S (Routledge, London) 2008, 110-136 p.
5. Jallade, J. Access to Higher Education in Europe: Problems and Perspectives. Rome: Paper presented at the Joint Conference on Access to Higher Education in Europe, 1992, 85-88 p.
6. Massey, D. S, et al. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. Paris: IUSSP International Studies in Demography, 2014, 192-196 p.
7. Mauss, M. Sociologia e antropologia. São Paulo: Cosac & Naify, 2003, 255 p.
8. Raymer J., Willekens, F. International Migration in Europe: Data, Models and Estimates, 2013, 69-72 p.
9. Rogers, A. Demographic modeling of the geography of migration and population: A multi-regional perspective, Bonn: Geog Analysis, 2006, 40:276-296 p.
10. Sharon L. School Participation Among Immigrant Youths: The Case of Segmented Assimilation in the Early 20th Century. London: Sassler First Published January 1, 2006, 28-30 p. Research Article Available at: <https://doi.org/10.1177/003804070607900101>
11. Vladlena, B., Stephanie, M., Fragkiskos, F. Social career management: Social media and employability skills gap. London: Kingston Business School, Kingston University, Kingston Upon Thames, Surrey KT2 7LB, UK, 2013, 213-216 p.
12. Walzer, M. Response to Bader, in Political Theory. New York: Political News Journal, Vol 23, No2, May, 1995, 72-76 p.

MIGRAȚIA FORȚEI DE MUNCĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN FEDERAȚIA RUSĂ

CZU: 331.556.4(478+470)

Iulian PETCO,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article analyzes the problem of the workforce migration from the Republic of Moldova to the Russian Federation. The areas of the activity of the Moldovan migrants are highlighted. Also, the role of the diaspora in the relations with the Moldovan migrants is being researched. In addition, the importance of the Moldovan migrants' remittances for the social-economic progress of the Republic of Moldova is outlined.

Keywords: *Republic of Moldova, Russian Federation, migration, seasonal migration, public administration, remittance, the Bureau of Relations with the diaspora, migration politics.*

Experiența de edificare a unei societăți democratice, care la noi a avut propria sa dinamică, ne demonstrează că această devenire este marcată de numeroase contradicții și de puternice eforturi depuse întru realizarea scopului propus. Anume această complexitate a și condiționat necesitatea efectuării unei analize a migrației forței de muncă din Republica Moldova și, în primul rând, în Federația Rusă.

De menționat, că migrația din Republica Moldova a avut în ultimele două decenii o evoluție extinsă determinată de multiple cauze. Majoritatea studiilor constată faptul că peste 70% din cauzele ce determină migrația rămân a fi de natură economică, urmate de îmbunătățirea statutului profesional sau social, însă determinanta fundamentală rămâne a fi sărăcia [1, p. 162].

Conform datelor Băncii Mondiale, în anul 2019 din Republica Moldova erau plecați la muncă peste hotare circa 700 de mii de cetățeni. Această tendință de plecare a cetățenilor peste hotare continuă să persiste. Astfel, în mai 2018, Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea „Dacă ați avea o ocazie de a pleca din Republica Moldova, cum ați proceda?” răspunsurile au fost următoarele: aș pleca pentru totdeauna - 21% din respondenți; aș pleca pentru o perioadă - 35% [2, p. 72]. Drept urmare, apar probleme demografice serioase, reducerea natalității, modificarea comportamentului familial al populației, instabilitatea familiei, reducerea dimensiunii familiei.

Actele normative ale Republicii Moldova, care reglementează problematica migrației, vizează un complex de măsuri legislative, sociale și administrative îndreptate spre gestionarea eficientă a fenomenului migrațional. În context, menționăm Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova [3.], Legea cu privire la migrație [4.], Legea cu privire la migrația de muncă [5.] și altele. Aceste legi stabilesc principiile și obiectivele migrației, competențele organelor administrative implicate în problemele migrației, regulile de bază ale emigrării și imigrării, condițiile angajării în muncă în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova.

În Federația Rusă, de asemenea, a fost creat un cadru juridic și normativ-legislativ ce gestionează fenomenul migrației, care includ actele normative subordonate legilor privind domeniul migrației, precum și strategiile și programele privind managementul proceselor migraționale care sunt implementate de instituțiile competente în domeniu.

Migranții moldoveni, care au ca țară de destinație Rusia, sunt angajați în baza unui „patent de lucru”, condiție obligatorie introdusă de la 1 ianuarie 2015 de către Serviciul federal de migrație în Federația Rusă.

Conform unor date statistice și sondaje sociologice, în Federația Rusă se află peste 270 de mii de moldoveni. Conform datelor Biroului Național de Statistică, în Federația Rusă se aflau la muncă 62% din migranții moldoveni.

În Federația Rusă, majoritatea migranților moldoveni activează în domeniul construcțiilor (68%), după care urmează comerțul (14,4%), industria prelucrătoare (5,5%), transportul și telecomunicațiile (3,8%), gospodăriile particulare ale cetățenilor (3,2%). Majoritatea moldovenilor care lucrează în Rusia sunt angajați ca personal necalificat și fără contracte de muncă, de cele mai multe ori activează în sectoare care diferă de sectoarele în care au fost angajați anterior în Moldova [6, p. 25].

Cele mai răspândite probleme cu care se confruntă migranții moldoveni pe parcursul aflării în Federația Rusă sunt următoarele: accesul la servicii medicale; asigurarea cu loc de trai și cu un loc de muncă; condițiile de muncă (de regulă, proaste); înregistrarea și/sau legalizarea statutului, deoarece pârghiile juridice de protecție a lucrătorilor migranți de facto nu funcționează. O problemă majoră specifică migranților în Rusia este că ei îndeplinesc munci însoțite de pericol pentru viață și sănătate, nefiind asigurați cu echipament de protecție, ceea ce, în mod sigur, le periclitează sănătatea.

Constatăm că migrația în această țară este una de scurtă durată, fapt observabil și de intențiile migranților moldoveni. Astfel, 23,4% din aceștia intenționează să stea mai puțin de 1 an, 19,0% - 1-2 ani, 10% - 3-5 ani, 8% - mai mult de 5 ani, 5,2% - nu intenționează să plece [7, p. 6].

Menționăm că migrația forței de muncă spre Federația Rusă are următoarele însemne caracteristice: poartă un caracter economic, temporară de scurtă durată, iregulară, în cea mai mare parte spontană, bazată pe rețele sociale de rudenie sau prietenie, determinată de absența regimului de vize și de faptul că munca ilegală în Federația Rusă nu împiedică o revenire legală în Republica Moldova.

Migranții moldoveni în Federația Rusă sunt orientați spre plecări temporare din republică. 71,4% dintre aceștia, de regulă, se află pe teritoriul Rusiei mai puțin de jumătate de an [8, p. 29].

Dinamica datelor privind remitențele în baza diverselor studii sugerează că, începând cu mijlocul anilor '90, aceste venituri au crescut în mod continuu. Fluxurile financiare care intră de la emigranți contribuie la reducerea sărăciei și stimularea bunăstării. Conform estimărilor Băncii Mondiale, remitențele au influențat reducerea inegalităților.

De menționat, că sunt migranți care se întorc acasă din diverse motive. Cele mai frecvente argumente pentru reîntoarcere sunt motive de familie (25,3%) [9, p. 45]. Un alt motiv pentru reîntoarcere este dorul de casă și singurătatea în țara de destinație. Alți factori determinanți sunt economiile de bani necesari pentru nevoi și afaceri în țara de origine, starea de sănătate, precum și expirarea permisului de ședere de muncă.

O formă specifică de migrație este migrația sezonieră a studenților din Republica Moldova. Acest tip de migrație are un caracter economic, dar cu implicații socio-culturale, este legală, dar pentru o perioadă scurtă de timp, implică studenții cu o reușită academică bună, dar contribuie la formarea unor modele de comportament migratorii la tineret.

În ultimii ani, migranții originari din Republica Moldova au devenit mai activi și mai implicați în viața comunității lor din țara-gazdă. S-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului asociațiilor (organizații obștești, organizații non-guvernamentale, comunități religioase etc.) ale cetățenilor Republicii Moldova din aceste țări [10, p. 117-121].

Ambasada Republicii Moldova în Federația Rusă identifică următoarele organizații: Congresul diasporei moldovenești, având reprezentanțe în regiuni, Societatea culturii moldovenești „Speranța”, Organizația „Молдавское землячество”, Asociația „Moldova”, Comunitatea transnistreană moldovenească, Societatea național-culturală moldovenească „Vatra” etc. În total, în Rusia activează peste 25 de organizații ale moldovenilor [11].

Funcția principală pe care o execută diaspora este de a păstra identitatea etnică sau sentimentul de apartenență la un grup etnic care se exteriorizează prin auto-identificare sau etnonim. Totodată, pentru diasporă este importantă și funcția socială, adică activitatea pentru protecția socială a membrilor diasporei, protecția drepturilor lor, pentru asigurarea securității persoanelor, în conformitate cu Declarația Drepturilor Omului, proclamată de Organizația Națională Unite [12, p. 202].

Autoritățile administrației publice centrale și locale trebuie să contribuie la consolidarea relațiilor cu diaspora moldovenească.

Pentru a consolida mecanismul de cooperare cu asociațiile diasporei moldovenești, la 19 octombrie 2012 a fost creat Biroul pentru relațiile cu diaspora (BRD) în organigrama Cămarilor de Stat, în subordonarea directă a Primului-Ministru [13].

Cămarile de Stat, prin intermediul Biroului pentru relațiile cu diaspora, a organizat sesiuni de promovare a Mecanismului de coordonare a politicilor de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării, în scopul asigurării implementării eficiente a politicii în acest domeniu, sporirii efectelor pozitive și reducerii efectelor negative ale migrației.

Congresul diasporei oferă platforma necesară pentru discuții multilaterale între Guvern și diasporă cu privire la politicile pentru diasporă, impactul migrației asupra proceselor economice, sociale și politicile din țară, dar și impactul politicilor elaborate de Guvern privind diaspora. Evenimentele și manifestările dedicate diasporei se desfășoară sub patronatul Guvernului Republicii Moldova. Odată cu Strategia Națională „Diaspora 2025”, a fost aprobat Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia, care include și alte activități referitoare la diverse aspecte legate de diasporă. În acest context, menționăm programul „DOR” - Diaspora/Origini/Reveniri, Gala Studenților originari din Republica Moldova, Forumul oamenilor de afaceri etc. [14, p. 140].

Considerăm că autoritățile administrației publice trebuie să se implice mai activ în problemele imigrației, să promoveze politici de combatere a șomajului și de susținere a grupurilor vulnerabile pe piața muncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Profilul Migrațional extins al Republicii Moldova. OIM, Chișinău, 2013.
2. Barometrul de Opinie Publică, aprilie - mai 2018.
3. Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova (aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova, nr. 1386-15 din 11.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 146-148 din 31.10.2002.
4. Legea cu privire la migrație, nr. 1518 - XV din 06.12.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-2 din 15.01.2003.
5. Legea cu privire la migrația de muncă, nr. 180 - 16 din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 162-164 din 29.08.2008.
6. Cheianu - Andrei D., Andrei Ig. Migrația din Republica Moldova: tendințe și forme. În: Migranții moldoveni în Federația Rusă în condițiile crizei financiare globale. Studiu sociologic. Chișinău, 2010, p. 17-34.
7. Migrația forței de muncă. Biroul Național de Statistică. Chișinău, 2016.
8. Mukomeli V., Cheianu - Andrei D. Moldovenii în Federația Rusă: profilul socioeconomic și provocările de politici. Chișinău, 2013.
9. Iațco M. Influența migrației și inegalităților sociale asupra politicilor pieței muncii în Republica Moldova. (Moldoscopie), 2017, nr. 2 (LXXVII) p. 36-52.
10. Rusu R., Todorova Z. Rolul diasporei în cadrul relațiilor internaționale. În: Administrarea Publică nr. 1 (73). Chișinău, 2012, p. 117-121.
11. Datele Ambasadei Ruse în Republica Moldova.
<https://rusia.mfa.gov.md/ro/diaspora> (accesat 01.02.2021).
12. Iațco M. O analiză asupra varietății de abordare a termenului „diaspora”. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 17 mai 2018. Chișinău, 2018, p. 201-204.
13. Misiunea Biroului pentru relațiile cu diaspora. În: <https://brd.gov.md/ro/content/istoric/misiune-viziune-obiective> (accesat 04.01.2021).
14. Solomon C. Contribuția administrației publice la consolidarea relațiilor cu diaspora moldovenească. În: Teoria și practica administrării publice. Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 22 mai 2020. Chișinău, 2020, p. 139-141.

GAGAUZ MINORITY IN MOLDOVA: LANGUAGE AND EDUCATION CHALLENGES

CZU: 323.15=512.165(478)

Noha ALVAKILI,

*PhD student, Academy of Public Administration of Moldova,
Hebrew teacher in school, also teacher in Kei College, Beer Sheva, Israel*

SUMMARY

This paper describes Gagauz minority in Moldova from their language and educational points of view. Although Gagauz Autonomy of Moldova is called an example of successful solution of inter-ethnic conflict, there are still challenges- like the language and culture. Most of Gagauz speak and study Russian, but do not understand the local Moldavian language.

Keywords: Gagauz, minority, language and education challenges.

Introduction. The Gagauz Autonomy of Moldova is called an example of successful solution of inter-ethnic conflict. The Autonomy exists for more than 20 years, but the language issue is not solved yet [6].

The Gagauz language belongs to the Oghuz branch of the Turkic languages, which also includes the Azerbaijani, Turkish, and Turkmen languages. The Gagauz language is particularly close to the Balkan Turkish dialects spoken in Greece, northeastern Bulgaria, and in the Kumanovo and Bitola areas of North Macedonia. The Balkan Turkic languages, including Gagauz, are a typologically interesting case, because they are closely related to Turkish and at the same time contain a North-Turkic (Tatar or Kypchak) element besides the main South-Turkic (Oghuz) element [5]. In Gagauz cities and villages ads and signboards are more often written in the Russian language, which is, along with Gagauz and Moldavian languages, an official language of the region. This special status of the Russian language is certified in the Gagauz Constitution [6]. Most of the education all institutions teach in Russian, which is also used for documentation and relations with official state authorities.

The ATU (Autonomous Territorial Unit) of Gagauzia appeared on the map of Moldova Republic in 1994, when the Parliament adopted a law giving special legislative status to the region with Gagauz residents. Although the existence of this law is called a success in the settlement of inter-ethnic problems in the country, there are still cultural and language issues that are not resolved in the relations between the Gagauz ATU and the official Moldova authorities of Chisinau [1].

Turkey considers the Gagauz Autonomy as an opportunity to enlarge its geopolitical influence in the region, since Turkish-speaking Gagauz call the Turks “half-brothers” [2]. In addition, Russia also supports the Gagauz region. In February of 2014 the autonomy conducted a consultation referendum dealing with the geopolitical preferences of the citizens. More than 96% of the population voted for the autonomy citizens’ rights “to have an external self-definition” and on Moldova’s joining the Customs Union of Russia, Belarus and Khazakhstan.

Education system of the Autonomous Territorial Unit of Gagauzia. The ATU (Autonomous Territorial Unit) of Gagauzia represented by the authorities has an advantage because of its openness to changes and the desire to modernize the region, as well as a sufficiently large range of powers that Gagauzia has in the field of the education system and those issues that the region can decide on its own. In addition, the implementation of the educational strategy is possible only in cases of active and fruitful interaction of the following structures, representative offices of the public and civil sectors [4,5]:

- Executive Committee of Gagauzia; - National Assembly of Gagauzia;
- General Directorate of Education of Gagauzia;
- General Directorate for Youth and Sports of Gagauzia;

- General Directorate of Culture and Tourism of Gagauzia;
- Administration of the districts of Gagauzia;
- Local governments represented by mayoralties and local councils;
- Comrat State University;
- Research Center named after M.V. Marunovich;
- Pedagogical College Michael Chakira;
- Parent associations at educational institutions;
- Public and religious organizations;
- Mass media;
- Commercial agents.

The interaction and implementation of the strategy between certain actors can be determined by law or contract, so one could expect that many participants in the modernization of the training process of the 58 Gagauzian Modernization Convention - GaMCon process will be able to achieve the changes proposed below through partnership [3].

The formation of an initiative-oriented and capable of self-development personality possesses not only a system of knowledge and necessary competencies in demand on the labor market, but also independence of opinions and actions, openness to intercultural dialogue in the context of assimilated national and world values. In this concept, there are several basic elements, such as [3]:

1. An initiative and capable of self-development personality - we ask ourselves what is needed to mold a personality in the modern society and conclude that the system cannot fully mold such a person.

2. Knowledge and skills that are in demand on the labor market - this testifies to the orientation or focus of the education system - to answer the needs of society as a whole. A person, who has independent opinions, and is able to master not only national values, but also world ones.

The questions that arise in the process of researching this concept are: what will help the education system to form such a person; what is necessary to do in order to develop society; with the help of what powers ATU Gagauzia could enable its younger generation to answer the challenges of modern society.

Formal education is a complex of didactic and pedagogical actions, institutionally carried out through systemically organized - according to the levels and cycles of training - structures within the framework of a strictly structured educational process in time and space [3].

Non-formal education is a set of educational activities planned and implemented within the framework of extracurricular structures, which is a "bridge" between the knowledge learned in the lessons and the knowledge acquired in an informal way;

What reasons does non-formal education serve? Many problems of modern society can be resolved through the holistic development of the individual. In our opinion, it is with the help of informal teaching methods that we can strengthen formal education, help develop language and culture, and we will also be able to form a generation that is ready to take responsibility for their future and the future of their country [2,3].

Informal education is a complex of teaching and pedagogical influences spontaneously and constantly exerted on an individual in the family, settlement, quarter, on the street, in social (micro) groups, social environment (cultural, professional, economic, religious, etc.), community (national, regional, territorial, local), the media (print, radio, television, etc.).

Alternative educational institutions - educational institutions other than those included in the existing mandatory structure of the education system, providing, as a rule, alternative educational programs or services.

Dual education - education in which theoretical training is carried out in an educational institution, and practical - in an enterprise.

Vocational education - vocational training programs ending with the acquisition of a certain qualification, as well as institutions providing these programs.

Language challenges for Moldavian Gagauz minority. Today it is obvious to everybody that education is an extremely important element for the preservation and the deepening of the identity of persons belonging to a national minority. It is of course also clear that mother tongue

education is of vital importance for such a minority. The annual statistics on different educational institutions before 1989 shows the diversity of national structure of pupils and teachers, but there were only two languages of instruction. Thus, in 1989 59, 4% of scholars were taught in Moldavian, 40,6% in Russian [4].

In regard to the question of the language of education after 1989, we can also mention only two languages- Moldovan and Russian, in which the teaching is presented at all levels, from pre-school to post graduate education. Other languages, as well as foreign languages and those, which are mother tongue for minority national groups in the Republic of Moldova, are studied in some schools as separate school subjects, while in several schools several subjects are taught in them, i. e. we can speak about schools with one or another set of languages, which are studied. If we consider the concept “school of national minority” to be a school, where the language of the majority of the population is obligatorily studied, but the subjects are mother tongue-taught, then there are only several experimental schools (classes) with Ukrainian, Yiddish, Bulgarian, language of instruction, except Russian. Russian remains the primary language of education for national minorities [4].

For example, while the Gagauz movement for autonomy has resulted in an increased attention to the native language in schools and media, it had not yet resulted in a shift from Russian as the primary language of instruction. All of the 36 schools, 16 lyceums, Pedagogical College and the Comrat State University in Gagauzia use Russian as a language of instruction with the exception of a single school in Vulcanesti and a lyceum in Comrat which use Moldovan. Gagauz children, however, typically study their own language (for 3 hours per week) in primary classes and in secondary school as a subject. Moldovan is a required school subject in all the classes, though finding qualified teachers who would wish to live and work in Gagauzia has been a problem for educational leaders.

BIBLIOGRAPHY

1. Kushniarevich, A., Utevska, O., Chuhryaeva, M., Agdzhoyan, A., Dibirova, K. Genetic Heritage of the Balto-Slavic Speaking Populations: A Synthesis of Autosomal, Mitochondrial and Y-Chromosomal Data // PloS One (англ.) русск., 2015, т. 10, вып. 9. ISSN 1932-6203.
2. Metin O., „Agenda politică a unui intelectual din Turcia kemalistă: Hamdullah Suphi Tanrıöver, turcismul și găgăuzii”, Intelectuali Politici și Politica Intelectualilor, Cetatea de Scaun, 2016, p. 345—362 (ISBN 978-606-537-300-6).
3. Modernization in Gagauz region. Available at: <https://www.gamcon.org/>
4. Stoianova, A. National Minorities Education In Moldova: The Legal Framework And Practice. 2002. Available at: https://www.linguapax.org/wp-content/uploads/2015/09/CMPL2002_T3_Stoianova.pdf
5. Varzari, A., Kharkov, V., Stephan, W., Dergachev, V., Puzyrev, V. Searching for the origin of Gagauzes: inferences from Y-chromosome analysis // American Journal of Human Biology: The Official Journal of the Human Biology Council (англ.) русск., 2009-5, т. 21, вып. 3, с. 326-336. ISSN 1520-6300. DOI:10.1002/ajhb.20863.
6. Остапенко Л. В., Субботина И. А., Нестерова С. Л. Русские в Молдавии. Двадцать лет спустя... (этносоциологическое исследование). М.: ИЭА РАН, 2012, 403 с. ISBN 978-5-4211-0067-6.

ATELIERUL II. PROBLEME ACTUALE ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Sesiunea 1. INTEGRAREA CICLULUI DE POLITICI PUBLICE ÎN CERCETĂRILE
DIN DOMENIUL GUVERNĂRII LOCALE PENTRU PROMOVAREA ULTERIOARĂ A
OPȚIUNILOR DE POLITICI BAZATE PE EVIDENȚE
(PROGRAMUL COMUNITATEA MEA)

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF EUROPE

CZU: 338.1(4-77)

*Dan Marius PALIHOVICI,
MA student, Academy of Public Administration*

SUMMARY

There is a large gap between the formerly socialist countries from Eastern Europe and the countries that we most commonly refer to as the Western Economies. Even though the historic circumstances can account for the development discrepancies between Eastern and Western Europe, they do not explain why there are such large and increasing discrepancies between the former socialist countries from Central Europe and those from Eastern Europe.

Data from the World Bank shows that in the past 20 years countries from Central Europe (Czech Republic, Slovakia, Poland, Hungary, and the Baltic States) have shown significantly better results in transitioning from centrally planned economies towards market economies compared to the former socialist countries from Eastern Europe (Belarus, Ukraine, Romania, Moldova, Russia, etc.).

By analyzing the development path of the countries from Central Europe, it is easy to identify consistent linearity in the process of establishing western-type societies through reform programs. In contrast, the Eastern European countries do not exhibit such linearity even though the implemented reform programs are similar and arguably can be described as one-size-fits-all reform packages, shaped mostly by the technocratic approach taken by the donor governments.

In this article, we focus on understanding why these discrepancies exist and what are the factors that resulted in the lag in economic development for Eastern European countries, despite the efforts of achieving economic convergence on the European Continent.

Keywords: *economic development; institutions, Eastern Europe.*

The increasing interest in the role of institutions. Economic growth is usually regarded as the result of three factors: capital, labor, and innovation. These three factors are at the core of the development policy implemented by the European Union and partner states in the last 30 years, that seeks to connect lagging regions and economically integrate them to achieve a higher level of welfare for all the inhabitants of the continent. These efforts have resulted in an increase in the economic performance of the lagging regions (countries from both Central and Eastern Europe) which outstrips the economic growth of their western counterparts. However, we are witnessing a continuous decline in the returns from the development policy implemented by the EU which indicates that the three quintessential drivers of growth that the development policy is drawn upon

are not the only ones that have to be taken into account when seeking economic development.

More recently, we could observe a rising interest in the role of institutions in economic development. Before that, organizations like the IMF and the World Bank used to treat institutions as not very significant components when proposing reform strategies to emerging and transitional economies. However, both the IMF and the World Bank have come around to emphasize the role of institutions, and more often the strategies that these organizations recommend, rely on improving the institutions to nurture growth within an economy. The role of institutions, in general, has been overlooked by policy and research, but increasingly more studie, regarding economic development, are focused on the importance of institutions and how they can act as drivers of growth, or on the contrary, as barriers inhibiting it.

Several reasons can explain this shift in the approach taken by these organizations and the EU. The first reason is the failure of the institution-free reform programs implemented since 1980 at the recommendation of the IMF, World Bank, and donor governments. Most of the reform programs did not consider the institutional differences between countries, thus recommending the implementation of generic reform packages that were not fit for countries that have significantly different social-economic structures from the structures upon which these reform packages were designed (western economies). Today, there is a worldwide consensus that policies derived directly from the experience of developed economies or those deriving from economic theory are most likely to fail, when applied to developing economies, as they are based on a set of assumptions that may not be relevant, when applied to less advanced economies.

The second reason is the number of devastating economic crises that have affected countries all over the world. Arguably, every failure is a lesson to be learned, thus it is expected that each economic crisis results in a series of institutional reforms that will seek to prevent future shocks. The 2009 financial crisis has started several reforms in the field of finance and corporate governance but most notably, due to the impact of the crisis, it has prompted debates on the need for institutional reform not only in the fields concerned with preventing crises and managing the immediate effects but also in the fields that are concerned with the social impact of a crisis (labor market institutions, social welfare institutions, etc.). Therefore, institutions, in general, became more relevant in designing policies for ensuring sustainable long-term economic development. The COVID-19 pandemic will most likely emphasize further the need for institutional reform and enhance the importance of institutions when creating strategies for achieving economic development.

The third reason is the ambition of developed countries to homogenize institutions across borders to achieve higher levels of efficiency in cross-border transactions. This effort has prompted debates on the compatibility of the proposed standards with the institutions on which these standards are imposed upon. The European Union takes this effort to another level, as it seeks to integrate Eastern European countries in the bloc, thus pushing for more institutional harmonization throughout the European continent. Other sources of homogenization are the IMF and the World Bank that impose governance-related conditionalities on the countries that seek funds. All these conditionalities are limiting the fiscal and monetary flexibility of underdeveloped countries that most often agree to these conditionalities at a high opportunity cost.

The relationship between institutions and economic development. It is hard if not impossible to quantify the relation between institutions and economic development as several knowledge gaps must be filled through research in this field. Moreover, we are still far away from the point where we know exactly what institution or what form of an institution is suitable for facilitating economic development in specific timeframes. The institutional differences between countries are making it more difficult to come up with a standard approach that can be applied to different economies depending on the stage of development they are at. If analyzing the conditionalities that are imposed by the Association Agreements signed by the Republic of Moldova and Ukraine, we can argue that it may not be in the best interest for these countries to sign such an agreement due to the nature of the institutional differences between Eastern European countries and Western European countries. For example, there is a consensus in Europe that a strong system of property rights is a pre-condition for achieving economic development. How-

ever, China, which arguably shares institutional similarities with the formerly socialist Eastern European countries has the opposite of what the European Union may define as a good property rights system. Considering that the economic development of China has surpassed the development of most Western European countries, we may not have the necessary argument for labeling the Chinese property rights system as bad, even if it is the opposite of what the EU defines as a good system. There are numerous subjective examples like this, but the point is that there are many examples of institutions that work and enable economic development. Therefore, it is important to identify the exact conditions under which these institutions encourage growth or when they do the opposite and the specific circumstances that enable them to do so.

Even if we manage to understand how an institution can or cannot impact economic development, there is the problem of establishing the institution in a specific environment. The most common solution is to transplant a functional institution from a more advanced country. This practice is at the heart of the Europeanization process of the Public Administration in both Eastern and Central Europe, which also may be the main reason why Eastern European countries lag behind Central European countries as institutional differences are more significant in the eastern part of the continent. Nonetheless, it is important to mention that the successful establishment of an institution in practice is usually a mixture of country-specific practices combined with deliberate learning from more advanced countries.

Why Institutions are important for growth. The hypothesis that institutions are fundamental causes of differing levels of economic growth is based on the idea that ultimately, the way the society decides to be organized determines whether they prosper or not. Both Adam Smith and John S. Mill argued in their works that institutions are the cause of prosperity, as they ensure that there is a set of rules that organize and structure the interactions within a society. This proves to be true even today, as government quality is one of the most reliable metrics when it comes to predicting economic growth across Europe.

Even if institutions are the cause of economic development, it is important to note that institution building is not a technocratic exercise. An institution can have differing levels of impact on economic development depending on how well it integrates and manages the particularities of a society. For example, fiscal institutes still need to decide whether they will enlarge their fiscal base through taxation or government borrowing or what form of taxation may prove to be more effective in a particular society. Thus, if the institution is incapable of integrating all the specifics of society to maximize the interactions it manages, there will always be a loss of welfare.

Taking into account all the above, we may argue that countries from Eastern Europe may lag behind the countries from Western and Central Europe mostly because some key institutions are imported and may not have a maximized utility due to the nature of the environment. Moreover, institutions do not function in a vacuum, but they interact with other institutions, thus, imported institutions may not function well since interaction with other institutions is inhibited by a range of specific local factors that include the values, traditions, or in some cases protocol. An imported institution is also constructed on a set of assumptions regarding the environment, which may not be true when transplanting the institution to another country. The problem of combability is even more severe regarding informal institutions. When introducing a new institution, it is possible to change the environment to make the institution functional in theory but it is impossible to change the informal institutions as business practices, communication, and customs in the short term.

In conclusion, we can argue that institutions are a challenge to build for them to be utility maximizers. However, several studies on the topic, found that the quality of the institutions is directly correlated with the economic growth potential a region has. Limited institutional capacities also seem to not be such a big handicap according to the study “Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications” as we find that most lagging regions hit at some point in their development paths a middle-income trap (Iammarino; 2019), which keeps the development static, and the availability of institutional capacities is not an essential factor in overcoming this trap. Nonetheless, the study has also found that a high level of quality in a region’s institutions is usually the indicator that separates the regions that achieve economic dynamism compared to those that remain static in such cases.

Low growth regions as countries in Eastern Europe lack quality institutions and although this may not inhibit completely the economic development in times of economic growth, it exposes the regions to several risks in times of crisis. We may argue that inefficient governance will stick the region in a position of economic inertia and institutions from such regions in Europe tend not to be very responsive as they are sheltered to some degree from the consequences of the economic slump. The study “The wealth of regions: Quality of government and SMEs in 172 European regions” has found that low-quality institutions tend to have little incentives to change as they are usually kept afloat by the availability of funds granted by the EU.

Conclusion. For most lagging regions in Europe, the task to move to another level of development is not an easy challenge. Development strategies must be created in harmony with the regional capacities and specifics. As we have previously mentioned in this article, strategies that work for some regions cannot be adopted for regions that have different socio-economic environments. Thus, we may conclude that institutions are not great contributors to economic development if they are not suitable for the region in which they function. Respectively, future investments in lagging regions should focus on the main economic indicators and institutions should be playing the role of an enhancer for these investments. Institutions can add value and will add value if they are designed for exploiting all the opportunities that the region offers. Therefore, we may argue that there is no right way, but we can always strive to identify the best course of action in the environmental circumstances that surround us.

BIBLIOGRAPHY

1. Meyer-Sahling, J. And Van Stolk, C., 2014. A Case of Partial Convergence: The Europeanization of Central Government in Central and Eastern Europe. *Public Administration*, 93(1), p.230-247.
2. World Bank Open Data | Data, 2021. [Data.worldbank.org](https://data.worldbank.org) [online],
3. Chang, Ha-Joon And Nayyar, Deepak, 2007, *Institutional change and economic development*. New York : United Nations University Press.
4. Ferreira, Francisco H. G., 1999, Economic transition and the distributions of income and wealth. *The Economics of Transition*, 1999, Vol. 7, no. 2, p. 377-410. DOI 10.1111/1468-0351.00018. Wiley
5. Roland, Gérard, 2004, *Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions*. *Studies in Comparative International Development*, 2004, Vol. 38, no. 4, p. 109-131. DOI 10.1007/bf02686330. Springer Science and Business Media LLC
6. Nistotskaya, M, N Charron and V Lapuente (2015), “The wealth of regions: Quality of government and SMEs in 172 European regions”, *Environment and Planning C: Government and Policy* 33(5): 1125-1155.
7. Iammarino, S, A Rodríguez-Pose and M Storper (2019), “Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications”, *Journal of Economic Geography* 19(2): 273-298.

EFICIENȚA GESTIUNII PATRIMONIULUI PUBLIC LA NIVEL LOCAL

CZU: 351.71:352(478)

Sergiu CAȘU,
masterand, Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

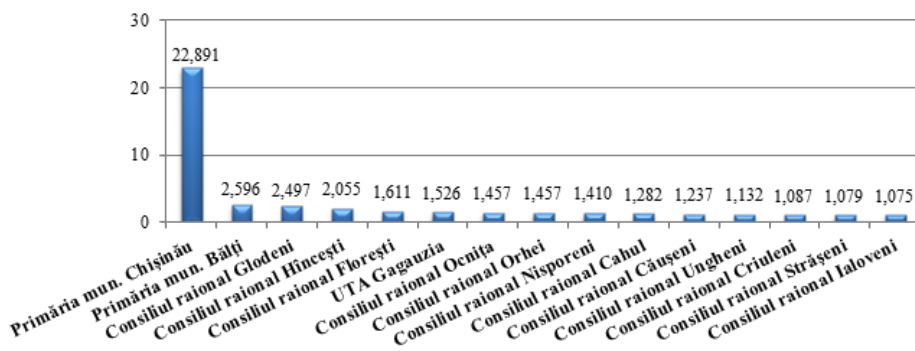
Public property management includes the process of optimizing the use and administration of public property (land and buildings), in order to identify and maximize the financial benefits and provision of public services. Presently, the improvement of public property/asset management has become very current, recognizing the need to save financial resources for the maintenance of buildings, which allows their reallocation to improve the provision of public services of major importance. Local public authorities benefit from the management of assets (land and real estate) located on its territory and are interested in identifying all deficiencies related to the delimitation, registration, and taxation of land and real estate, so as to have a source guaranteed by revenues to local budgets, including minimizing the factors of corruption that occur in the property management process.

Keywords: *management, public heritage, local public authorities, corruption.*

1. Aspecte generale. Constituția Republicii Moldova[1] stabilește principiile de bază pe care se întemeiază organizarea și funcționarea administrației publice locale. Aceste principii se referă la autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, legalitatea în raporturile dintre autoritățile publice și colaborarea în rezolvarea problemelor comune. Principiile constituționale sunt strâns legate între ele și au menirea de a asigura o activitate eficientă a autorităților administrației publice locale și administrare conștiincioasă a resurselor aflate în gestiune.

Teritoriul Republicii Moldova[2] este organizat, sub aspect administrativ, în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Statut de municipiu au 12 orașe[3], unități teritorial-administrative de primul nivel sunt 898 și de nivelul II sunt 34. Conform Balanței patrimoniului public[4] prezentată de Agenția Proprietății Publice, la balanța autorităților se află un patrimoniu estimat la valoarea de 58 miliarde lei, dintre care circa 40 % sunt concentrate în mun. Chișinău (figura 1).

Fig. 1. Valoarea patrimoniului public al unităților administrativ-teritoriale, mld. lei [4].



Conform raportului Curții de Conturi pentru anul 2015[5], din cauza neînregistrării drepturilor patrimoniale asupra bunurilor imobile, necontabilizării și contabilizării neconformă a situațiilor patrimoniale, denaturărilor contabile și raportării eronate a situațiilor patrimoniale și a gestionării defectuoase a bunurilor patrimoniale, veniturile neacumulate în bugetele locale au constituit 6 736 milioane lei (tabelul 1).

Tabelul 1. Impactul financiar al abaterilor depistate în cadrul unităților administrativ-teritoriale.

Indicii	Unitatea de măsură	Total
Neînregistrarea drepturilor patrimoniale asupra bunurilor imobile	milioane lei	1026
Necontabilizarea și contabilizarea neconformă a situațiilor patrimoniale	milioane lei	766,4
Denaturări contabile și raportarea eronată a situațiilor patrimoniale	milioane lei	4553,7
Venituri neacumulate în bugetele locale urmare a gestionării defectuoase a bunurilor patrimoniale	milioane lei	389,5
Terenuri necontabilizate, neînregistrate și neevaluate corespunzător, precum și folosite gratuit	milioane lei	71,6

2. Cadrul legal al gestionării proprietății publice în Republica Moldova. Constituția Republicii Moldova din 27.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 28.08.1994.

Constituie legea supremă a statului ce conține prevederile privind tipurile de proprietate, dreptul de proprietate publică, exproprierea dreptului de proprietate publică, precum și principiile de bază ale administrației locale.

Legea privind administrația publică locală[6] nr. 436-XVI din 28.12.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2006.

Administrația publică locală își exercită atribuțiile privind gestiunea patrimoniului în baza legii respective. Legea reglementează atribuțiile administrației publice locale asupra proprietății, clasificarea proprietății/activelor unităților administrativ-teritoriale după domenii: public și privat, mecanismele de gestionare a proprietății, statutul legal al proprietății din sectorul public, legalizând proprietatea care aparține unității administrativ-teritoriale.

Legea privind administrarea și deetimizarea proprietății publice[7] nr. 121-XVI din 04.05.2007, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2006, reglementează proprietatea publică de stat, cu excepția reglementărilor cu referire la finanțele publice locale, activele instituțiilor publice, terenuri și locuințe. Legea stabilește împuternicirile autorităților publice asupra proprietății publice, statutul legal al proprietății publice, gestionarea proprietății publice, înregistrarea, formele de gestionare a proprietății publice și deetimizarea.

Legea privind proprietatea publică a unităților administrative-teritoriale[8] nr. 523-XVI din 16.07.1999, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 11.11.1999, reglementează relațiile ce țin subiecții, modul de exercitare și apărare a dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, patrimoniul ce aparține de drept unităților administrativ-teritoriale, precum și cel ce urmează a fi transmis acestora în proprietate publică.

Legea privind delimitarea proprietății publice[9] nr. 29 din 05.04.2018, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-148 din 04.05.2018.

Scopul acestei legi este delimitarea terenurilor proprietate publică a statului și a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, clasificarea terenurilor pe domeniile privat și public, statutul juridic al acestor categorii de bunuri, aspecte legate de delimitarea terenului proprietate publică.

Legea cadastrului bunurilor imobile[10] nr. 1543-XIII din 25.02.1998, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.

Prezenta lege stabilește structura și modul de înregistrarea la cadastru a bunurilor imobile, prin care se asigură recunoașterea publică a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, ocrotirea de către stat a acestor drepturi, susținerea sistemului de impozitare și a pieței imobiliare. Respectiv, legea reglementează raporturile juridice privind bunurile imobile situate în limitele țării, indiferent de tipul de proprietate și de destinația lor, definite de legislație ca susceptibile a face obiectul înregistrării.

Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică[11] nr. 488-XVI din 08.07.1999, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 20.04.2000.

Legea reglementează transferul de bunuri și de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparțin unei unități administrativ-teritoriale sau, după caz, cedarea către stat sau către o unitate administrativ-teritoriale a drepturilor patrimoniale, exproprierea pentru cauză de utilitate publică nu poate fi făcută decât prin hotărâre judecătorească cu dreptă și prealabilă despăgubire.

Codul funciar[12] nr. 828 din 25-12-1991, publicat 04-09-2001 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107, art. 817.

Prezentul cod reglementează relațiile funciare asupra proprietăților sub formă de teren (sectoarele de teren, cotele de teren și alte bogății naturale aferente acestora), astfel încât să se asigure dezvoltarea eficientă a tuturor formelor de gospodărire agricolă, tehnologizarea agriculturii în sensul îmbunătățirii lucrării și valorificării terenului cu reducerea corespunzătoare a pierderilor și deșeurilor poluante, efectuarea studiilor de impact ecologic, economic și social care să fundamenteze deciziile de promovare a noilor investiții în agricultură, măsurile de protecție a terenului ca fundament al dezvoltării durabile a gospodăriilor, folosirea economicoasă a terenurilor și restrângerea suprafețelor ocupate de construcții.

3. Fenomenul corupției în procesul gestiunii patrimoniului public. Fenomenul corupției este puternic înrădăcinat în sistemul decizional al Republicii Moldova și nici gestiunea patrimoniului atât la nivel central, cât și la nivel local nu a fost ocolit de acest pericol iminent. Din cauza gestionării frauduloase a patrimoniului public – privatizare defectuoasă, fraudarea licitațiilor, subestimarea valorii bunurilor etc., autoritățile publice locale pierd anual sute de milioane de lei. Prețurile normative la privatizarea suprafețelor nelocuibile sunt de zece ori mai mici decât cele de piață. Astfel, persoanele cointerestate de anumite încăperi mai întâi perfectează un contract de arendă sau de locațiune. Apoi, la scurt timp, depun pachetul de documente pentru privatizarea încăperii sau a terenului luat în arendă. Decizia se ia prin votul majorității simple a membrilor Comisiei de privatizare a încăperilor nelocuibile, fără licitație.

În același mod la prețuri diminuate, sunt date în locațiune spațiile nelocuibile. Mulți agenți economici dau în subarendă aceste încăperi, dar la prețuri de câteva ori mai mari. Lipsa unui registru public privind suprafețele libere de locațiune și cele care sunt date în chirie cu indicarea termenului de valabilitate a contractelor, constituie un factor ce generează corupție, rezultând în diminuarea beneficiilor publice din această activitate.

Conform Planului sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatării proprietății publice pentru anii 2018-2020[13], cauzele principale ale apariției fenomenului de corupție în procesul de gestiune a proprietății publice sunt:

a) evidența, evaluarea și monitorizarea inefficientă a patrimoniului public, manifestată prin nereflectarea costului în evidența contabilă, lipsa evidenței uzurii de către autoritățile administrației publice centrale și întreprinderile de stat care, în conformitate cu prevederile legale, sunt obligate să asigure procesul menționat, printr-o monitorizare indolentă a patrimoniului transmis în gestiune economică, atât în perioada arende/locațiunii sau comodatului, cât și după expirarea contractelor respective. Cazual apar situații când fără acordul proprietarului/gestionarului, patrimoniul transmis nu este utilizat conform destinației sau este schimbat statutul juridic al acestuia. Patrimoniul este utilizat și după expirarea termenului contractului inițial, fără ajustarea la noile cerințe ale actelor normative în vigoare;

b) lipsa transparenței în procesul decizional la înstrăinarea și administrarea patrimoniului public, ceea ce permite imixtiunea persoanelor cu răspundere din cadrul autorităților publice locale și conduce la micșorarea veniturilor din administrarea/vânzarea patrimoniului public;

c) cadrul normativ imperfect, ceea ce se manifestă prin lipsa cadrului normativ univoc în domeniul administrării proprietății publice și, astfel, oferă posibilități funcționarului public să acționeze contrar interesului comunitar. Actualmente, mai multe întreprinderi de stat au în gestiune bunuri ce ar putea fi atribuite la domeniul public, inclusiv bunuri cu destinație socială (fond locativ, grădinițe de copii, tabere de odihnă). Acestea urmează a fi luate la evidență conta-

bilă la subconturi separate, fără dreptul de a fi înstrăinat terenul aferent unor astfel de imobile;

d) abuzul de putere și depășirea atribuțiilor de serviciu, ceea ce se manifestă prin capacitate de influențare de către conducere a subalternilor pentru a obține la etapa de examinare o rezoluție pozitivă, chiar dacă anumite lucruri din documentele solicitantului nu corespund în totalitate prevederilor actelor normative existente. De asemenea, migrarea funcționarilor publici în sectorul privat sau conflictele de interese în cadrul administrației publice, folosirea unor tipuri de informații atât pe parcursul serviciului public, cât și după încetarea activității de funcționar public, în scopul realizării intereselor sale private, contrar interesului public. Un agent public în funcție are acces la informațiile cele mai recente, fiind în strânsă legătură cu alți funcționari publici, poate obține avantaje personale în administrarea sau dezetatzarea unui patrimoniu.

Cuantificarea efectului de corupție în procesul de gestiune a patrimoniului public este greu de realizat, cu toate că autoritățile publice fac eforturi pentru a asigura transparența informațională, plasând diferite informații pe paginile web oficiale. Însă, în pofida eforturilor depuse, rămâne dificilă identificarea rapidă și completă a informației aferente unui patrimoniu, și anume: cine îl gestionează, care sunt condițiile și termenul gestiunii, generează profituri sau pierderi etc. Lipsa accesului la informație provoacă mușamalizarea gestionării frauduloase a patrimoniului public și persoanele vinovate rămân în afara răspunderii.

4. Concluzii. În urma cercetării actelor legislative care reglementează activitatea autorităților publice locale, precum și gestiunea patrimoniului aflat la balanța acestora, inclusiv a rapoartelor instituțiilor abilitate în monitorizarea autorităților publice, au fost depistate următoarele abateri:

- monitorizarea neadecvată din partea autorităților publice centrale de resort asupra activității administrației publice locale, ceea ce a creat un vid în materie de instrumente reglatorii și administrative, care condiționează deficiențe și iregularități în domeniul dat;

- preocuparea nepotrivită a factorilor de decizie din cadrul autorităților publice locale și a administratorilor entităților economice privind gestionarea conformă și eficientă a patrimoniului public local, asigurarea drepturilor patrimoniale asupra bunurilor aflate în gestiune;

- necunoașterea și/sau aplicarea eronată de către factorii responsabili a prevederilor legale privind administrarea, gestionarea, angajarea și utilizarea patrimoniului public local;

- absența în cadrul autorităților publice locale a unui sistem de reguli și proceduri privind modul de gestionare a patrimoniului public local, care, în consecință, lipsește bugetele unităților administrativ-teritoriale de venituri pasibile încasării și de resurse aferente soluționării problemelor sociale de ordin local;

- nerealizarea unor măsuri sistemice în materie de identificare și evaluare a potențialului economic aferent patrimoniului public gestionat și formării la justa valoare a bazei de venituri bugetare corespunzătoare;

- lipsa unui control eficient asupra integrității și folosirii eficiente a fondului funciar, inclusiv a celui silvic, și a unei coordonări exhaustive privind activitatea specialiștilor pentru reglementarea regimului funciar al primăriilor satelor/comunelor și orașelor din unitățile administrativ-teritoriale, precum și executarea necorespunzătoare de către aceștia a funcțiilor de bază;

- neconformarea cadrului legal-normativ și insuficiența implementării procedurilor de control intern, ceea ce a determinat administrarea ineficientă a patrimoniului public local, fiind afectat potențialul fiscal-bugetar al administrațiilor locale;

- lipsa accesului la informație aferente unui patrimoniu, și anume: cine îl gestionează, care sânt condițiile și termenul gestiunii, generează profituri sau pierderi, creează premise pentru mușamalizarea cazurilor de gestiune ineficientă și frauduloasă a patrimoniului public.

Impactul financiar al abaterilor și neregulilor privind necontabilizarea și contabilizarea neconformă a situațiilor patrimoniale, caracterizate prin lipsa criteriilor uniforme de calculare a valorii imobilelor și terenurilor, inconsecvența metodelor și procedeele de evaluare și reevaluare a acestora, neasigurarea realității și acurateței datelor din rapoartele financiare ale autorităților publice centrale[14] pentru anul 2019, a constituit 7 904,0 mil. lei.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 28.08.1994.
2. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.
3. Statistica teritorială 2020, Biroul National de statistică;
4. Balanța patrimoniului public al autorităților administrativ-teritoriale la 01.01.2020.
5. Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, Hotărârea Curții de Conturi nr. 37 din 3 octombrie 2016.
6. Legea privind administrația publică locală, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2006.
7. Legea privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, Monitorul Oficial nr. 131-135/981 din 24.08.2007.
8. Legea privind proprietatea publică a unităților administrative-teritoriale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 11.11.1999.
9. Legea privind delimitarea proprietății publice, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-148 din 04.05.2018.
10. Legea cadastrului bunurilor imobile, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.
11. Legea privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 20.04.2000.
12. Codul funciar, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107, art. 817.
13. Planul sectorial anticorupție în domeniul administrării și deetatzării proprietății publice pentru anii 2018-2020.
14. Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, Hotărârea Curții de Conturi nr. 44 din 7 septembrie 2020.

ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE ÎN ATRAGEREA ȘI GESTIONAREA INVESTIȚIILOR

CZU: 352:339.727.22(478)

Victor AMBROCI,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The process of decentralization in the Republic of Moldova, which is very slow and difficult, transformed local public authorities (LPA) into the main „actors” responsible for promoting local economic development. Local economies can be characterized by size, specialization, dynamics, and developmental perspectives. In some local economies, we may identify a highly developed entrepreneurial spirit of the population. However, a large majority of them deal with a passive and indifferent attitude. In this regard, LPAs must improve their administrative capacities in order to contribute to the sustainable developmental process. Thus, the activities that aim at attracting investment at local and regional level should be part of an integrated developmental strategy, respond to local development needs and be based on good governance, collaboration, and community involvement.

Keywords: *local public authorities, sustainable development, investments, integrated development strategies.*

În exercitarea competențelor conferite de legislația națională, autoritățile administrației publice locale de diferite niveluri pot coopera eficient și reciproc avantajos în prosperarea comunităților pe care le reprezintă. Astfel, competențele cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale sunt depline și nu pot fi limitate de autoritatea publică ierarhic superioară, decât în condițiile legii.

Conform art. 3 și art. 5 din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006: Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitând-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive [2].

În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de provocări, atât la nivel național, regional, cât și la nivel local, care deja se fac resimțite și ar putea avea consecințe semnificative în următoarele decenii. Spre exemplu, depopularea localităților, ca rezultat al migrației interne și externe, cu toate consecințele economice și sociale aferente are deja un impact vizibil asupra economiilor locale.

Economiile locale sunt diferite ca mărime, specializare, dinamică și perspective de dezvoltare, unele cu un spirit de antreprenoriat al populației foarte dezvoltat, iar în altele predomină o atitudine pasivă și indiferentă. Majoritatea indicatorilor statistici care caracterizează dezvoltarea economiei naționale a Republicii Moldova sunt calculați prin sumarea indicatorilor de dezvoltare a celor 898 de economii locale. Astfel, cu cât mai prospere vor fi economiile locale (sate, comune, orașe, municipii), cu atât mai dezvoltată va fi economia națională. La moment, dezvoltarea economică locală dispune de o serie de caracteristici, care se manifestă atât ca puncte tari și oportunități de dezvoltare ce prezintă premise pentru valorificarea acestora, cât și caracteristici ce pot fi clasificate ca puncte slabe și amenințări / riscuri ce prezintă bariere în calea dezvoltării locale și, implicit, a celei naționale (Tabelul 1).

Tabelul 1. Analiza SWOT a dezvoltării economice locale în Republica Moldova.

Puncte tari	Puncte slabe/vulnerabile
<p>Deschidere din partea APL în raport cu agenții economici locali</p> <p>Activitate transparentă a structurilor de stat pentru mediul de afaceri</p> <p>Diversificarea economică</p> <p>Existența centrelor multifuncționale, ghișeele unice în raioane</p> <p>Număr suficient de instituții financiare</p> <p>Experiență și tradiție în creșterea producției agricole (viticultură, pomicultură, legumicultură)</p> <p>Bonitate suficient de înaltă a terenurilor agricole</p>	<p>Activism antreprenorial scăzut și cultură antreprenorială slab dezvoltată</p> <p>Cooperare locală slab dezvoltată</p> <p>Lipsa unei platforme de dialog între APL de nivelul I și II, instituții publice și mediul de afaceri</p> <p>Industrializare slabă a regiunilor</p> <p>Infrastructura de suport în afaceri slab dezvoltată</p> <p>Număr insuficient de prestatori de servicii de consultanță antreprenorială</p> <p>Insuficiența activităților de promovare a potențialului investițional al localităților</p> <p>Tehnologii învechite și dotări cu echipament modern insuficient al mediului de afaceri local</p> <p>Competitivitate internațională scăzută</p>
Oportunități	Amenințări
<p>Oportunități de finanțare alternative</p> <p>Bune practici din diverse domenii (economic, social, inovații)</p> <p>Bune practici de la partenerii de dezvoltare</p> <p>Așezarea geografică favorabilă, la intersecția drumurilor naționale și internaționale a mai multor unități administrativ-teritoriale</p> <p>Atragerea capitalului lucrătorilor migranți în economia locală</p> <p>Colaborare cu ADR, CCI, MIEPO</p> <p>Reingineria școlilor profesionale.</p> <p>Crearea structurilor de suport în afaceri</p> <p>Cooperare internațională</p>	<p>Interferența factorului politic</p> <p>Plafonarea taxelor locale</p> <p>Corupția, birocratizarea excesivă</p> <p>Legislația imperfectă, lipsă de predictibilitate</p> <p>Emigrarea forței de muncă active</p> <p>Îmbătrânirea populației</p> <p>Curs de schimb valutar instabil</p> <p>Rata înaltă a dobânzii bancare pentru credite</p> <p>Tergiversarea conflictului transnistrean;</p> <p>Pandemia COVID – 19 și a noilor rădăcini.</p>

Sursa: Adaptat după [3, pag. 91].

Din analiza SWOT prezentată mai sus, putem menționa că pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile, acțiunile APL-urilor trebuie să fi direcționate în stabilirea unei guvernări prietenoase cu mediul de afaceri local prin crearea unei platforme de dialog între APL – uri, instituții publice și mediul de afaceri, consolidarea capacităților antreprenoriale, susținerea, încurajarea, promovarea afacerilor locale prin instruirea furnizorilor de servicii de asistență pentru afaceri și promovarea potențialului investițional și produselor locale.

Procesul de descentralizare a puterii în Republica Moldova, cu toate că încă este foarte lent și anevoios, deja a transformat de-jure autoritățile publice locale (primăriile și consiliile locale) în principalii „actori” responsabili de promovarea dezvoltării economice locale, cu o autonomie financiară la limita existenței și care impun noi ajustări a cadrului legal, reforme care vor sprijini reducerea sărăciei.

Experiența internațională sugerează că, atunci când gradul de descentralizare fiscală este considerat scăzut, autoritățile centrale, în colaborare cu autoritățile locale, ar trebui să identifice mijloace de creștere a proporției veniturilor fiscale proprii ale APL și veniturile locale transferate printr-o lege permanentă, fără a crește neapărat presiunea fiscală totală.

Asociația pentru Dezvoltarea Democrației „DECID”, recent a prezentat un studiu cu privire la descentralizarea administrativă și financiară. Studiul arată că bugetele locale ale unităților teritorial-administrative din Moldova dispun de un potențial financiar insuficient. Această tendință afectează, printre altele, independența autorităților publice locale în luarea deciziilor la nivel local,

generând premise denaturate de dezvoltare a unor anumite localități în detrimentul altora, deseori induse prin motive politice, determinând, în cele din urmă, accentuarea declinului economiilor locale.

Totodată și experții CALM menționează că: „Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor ale APL în RM în ultimii ani înregistrează o pondere de 10 - 12%, ceea ce constituie doar 22 de euro per capita – venituri proprii, bani ce pot fi folosiți la nivelul fiecărei localități. Media pentru regiunea Europei de Sud Est este de 141 de euro, iar liderul din regiune a înregistrat valoarea de peste 300 euro per capita. Este o situație alarmantă, ca urmare a reformelor nereușite care au fost implementate în perioada anterioară. Situația privind nivelul finanțelor publice locale este de o importanță crucială pentru fiecare APL, iar o categorie importantă a acestora îl reprezintă impozitul pe bunurile imobiliare, capitol la care stagnăm de o lungă perioadă de timp. Dependența APL față de transferurile și deciziile luate la nivel central este una pleneră, iată de ce este necesar de a fi revizuit modul de formare a veniturilor APL, de a spori competențele APL în domeniul fiscal, ca să poată întreprinde anumite acțiuni pe cont propriu, în vederea îmbunătățirii situației finanțelor locale și legiferarea capacităților APL de a institui anumite impozite la nivelul localității, în funcție de specificul fiecăreia” [5].

Dependența autorităților publice locale (APL) de transferurile de la bugetul de stat a crescut, iar autonomia financiară s-a diminuat în ultimii ani. Asta, deși reforma finanțelor publice locale, începută în 2013, și-a propus exact contrariul – să formeze un mecanism de formare a bugetelor locale care să sporească gradul de independență financiară.

Impozitele pe proprietate, taxele locale și veniturile din servicii și taxe administrative asigură peste 80% din veniturile din surse proprii. Pentru spațiul rural cea mai mare contribuție la creșterea veniturilor bugetului local consolidat se atestă din veniturile din servicii și taxe administrative, iar pentru spațiul urban din impozite pe proprietate.

Potrivit experților, principalele cauze ale diminuării gradului de autonomie financiară sunt structura surselor de venit și măsurile administrative luate în ultima perioadă. Veniturile din sursele ce stau la formarea bugetelor locale au o capacitate mai joasă de creștere în comparație cu principalele surse ale bugetului de stat. De asemenea, sursele locale de venit, cum ar fi: impozitele pe proprietate, taxele locale, veniturile din proprietate, serviciile prestate de autorități, au o pondere destul de mică în bugetele locale, de circa 12%.

Astfel, chiar și o majorare a acestora peste media creșterii veniturilor bugetului de stat, nu ar schimba radical situația. În aceste condiții, includerea altor surse de venit pentru APL-uri este absolut necesară, iar veniturile din impozitul pe venit achitat de persoanele juridice ar fi o sursă binevenită la acest moment, care ar reduce inechitatea în veniturile mai multor bugete locale.

O altă dimensiune ce merită a fi analizată mai atent este capacitatea sistemului actual de a stimula dezvoltarea economică acolo unde există potențial de creștere. Adică, sistemul trebuie să lase suficiente resurse în unitățile administrative în care există potențial de creștere, în primul rând, în municipiile Chișinău și Bălți. Prin urmare, veniturile totale ale APL-urile, fără transferuri de la bugetul de stat, sunt inadmisibil de joase, iar acestea nu pot face față necesităților locale sau finanțarea proiectelor investiționale.

Din totalul de resurse bugetare la nivel de țară, la bugetele locale revin circa 25%, inclusiv transferurile de la bugetul de stat. Însă, fără transferuri, acestea formează doar 7,5%, din care la APL I revine 2,8% și 4,7% la APL II. Astfel, se poate constata că în concepția actuală de formare a bugetelor locale se consideră că de competențele APL I ar ține doar circa 2,7% din competențele pe țară, fapt ce nu corespunde realității. Acest lucru este recunoscut și de autorități, prin faptul că în ultimii ani au sporit intervențiile în localități prin cheltuieli direct din bugetul de stat, dar și prin sporirea nivelului de transferuri [6].

A venit timpul când autoritățile publice locale trebuie să conștientizeze un adevăr suprem și absolut: investitorii au doar un singur interes major și acesta constă în maximizarea propriului profit. Deciziile investitorilor se bazează pe raționamente strict economice, nu de ordin emotiv sau politic. Ei căuta locații care oferă avantaje pentru businessul lor.

În acest sens, comunitățile locale, care doresc să atragă investiții, trebuie să-și determine exact ce „doresc concret să vândă” unui potențial investitor, să identifice ce avantaje de business concrete are localitatea care ar putea prezenta interes pentru un businessman din afară. Mai

mult, este vorba de avantaje unice, care nu există în altă parte, identificate prin prisma interesului investitorilor (minimizarea costurilor de producție și/sau maximizarea profiturilor).

Aceste „avantaje comparative” pot fi de orice tip, după cum urmează:

- caracteristica forței de muncă - investitorul poate fi interesat de forță de muncă calificată;
- existența unor cantități mari de materie primă - în acest sens, are importanță existența în zonă a unor cantități mari de producție agricolă de un anumit tip (ce necesită a fi procesată) sau existența unor zăcăminte naturale care ar putea fi folosite în producția de materiale de construcție (de exemplu nisip, lut, argilă, piatră);
- așezarea geografică favorabilă - în acest sens, are importanță, în special, proximitatea față de piața de desfacere (spre exemplu față de capitală pentru anumite afaceri orientate la piața locală) și față de infrastructura de transport (șosele naționale, aeroport, port);
- existența potențialului turistic - obiective cultural-istorice, râuri, lacuri, stânci, păduri, galerii subterane, peisaje pitorești, obiective vitivinicole etc.;
- existența unor infrastructuri orizontale deja dezvoltate și la costuri adecvate - sisteme de irigații funcționale, dotări tehnico-edilitare complete etc.

În ultimii 10 ani putem observa că principalii investitori mari care au venit în Republica Moldova sunt din două domenii de bază:

1. producerea de cabluri și cablaje („Fujikura” în Chișinău și Comrat, „Draexlmaier” în Bălți și Cahul, „Coroplast Harmess Technology” în Căușeni, „Sumitomo Electric Bordnetze” în Orhei, „Sammy Cablaggy” în Albinețel Vechi (Fălești), „Gebauer&Griller” în Bălți, „Trivineta Cavi” în Strășeni);

2. cusut industrial („Lear Corporation” în Ungheni, „Confezioni Andrea Cover Car” în Soroca, „ConTeyor” în Căușeni, „APM Automotive” în Briceni, „Quality Hub” în Bălți).

Aceste activități economice se bazează pe forța de muncă necalificată și relativ ieftină. În fond, sunt necesare doar câteva luni (sau chiar săptămâni) de instruire pentru a „converti” un țărăn în muncitor la uzină. Aceste activități corespund nivelului de pregătire și așteptărilor salariale ale unui anumit segment de populație rurală.

Pentru moment, în Republica Moldova persistă opinia că „rezerva de cadre” pentru asemenea activități economice practic s-a epuizat în multe zone ale țării, iar investitorii abia de reușesc să se asigure cu forță de muncă, transportând muncitorii din localități aflate la o distanță de 40-50 km de fabrică. În același timp, unii din cei mai buni experți din domeniu din Republica Moldova consideră că această opinie este nu doar eronată, dar și contraproductivă, deoarece prejudiciază imaginea investițională a țării și descurajează alți investitori să vină în Republica Moldova.

În fond, în majoritatea localităților țării, rata de ocupare a populației active constituie 30-35%, ceea ce denotă existența unei rezerve semnificative de forță de muncă neantrenată în activități economice (spre exemplu, în România rata de ocupare este de peste 50%, iar în UE de peste 70%).

Identificarea profilului potențialilor investitori. Cea mai mare greșală pe care poate să o facă o autoritate publică locală care și-a identificat „produsul investițional local”, este să adopte o poziție de „așteptare pasivă a unui posibil investor”. Evident, există situații când investitorii singuri vin și bat la ușa primăriei, dar aceste situații sunt mai degrabă excepții. Pentru a fi eficiente în atragerea investițiilor, autoritățile publice locale trebuie să fie proactive și insistente.

Astfel, după ce comunitatea locală a decis asupra „argumentelor” pentru atragerea investitorilor (avantaje comparative și locație „cu discount”), aceasta urmează să identifice potențialele domenii și sectoare economice pentru care ar prezenta interes „produsul lor investițional”. Spre exemplu, o localitate cu potențial turistic urmează să se focalizeze pe oameni de afaceri / investitori din domeniul HORECA. Iar o localitate în care forța de muncă este necalificată, urmează să se focalizeze pe investitori care caută forță de muncă relativ ieftină, dar cu valoare adăugată mai înaltă. O altă localitate, care are potențial în dezvoltarea unui mare parc de distracții național sau regional, ar trebui să se focalizeze doar pe investitori care vin din domeniul acesta. Cu cât mai precisă va fi identificarea, cu atât mai eficiente vor fi activitățile de promovare investițională. După ce s-au identificat „domeniile economice posibile”, urmează a fi identificați însăși potențialii reprezentanți ai investitorilor. Aceasta, deoarece diferite categorii de investitori necesită diferite abordări. În linii mari, identificarea potențialilor businessmen – investitori va lua în considerare următoarele elemente distincte ale evaluării:

Evaluarea ex-ante: Orice identificare a unor potențiali investitori începe prin analiza investițiilor similare din țară (sau din țările vecine) din ultima perioadă. Spre exemplu: dacă o localitate are avantaje în domeniul turismului, ar trebui să analizeze inițial ce businessmeni au mai investit în ultima perioadă în Republica Moldova în acest domeniu. Cine sunt? Sunt străini sau autohtoni? Care este succesul lor de până acum? Care sunt planurile lor de viitor? Urmează a fi purtate discuții de „cercetare” cu investitorii deja existenți în acest domeniu din Republica Moldova (sau în țările vecine), care (potențial) ar fi interesați în extindere sau ar oferi anumite sfaturi relevante.

Evaluarea strategică: Este nevoie de discutat și de verificat „produsul investițional” al localității cu agențiile și instituțiile naționale care au tangență la acest subiect. Urmează a fi purtate discuții de „cercetare și consultare” cu Camera de Comerț și Industrie, Asociațiile de Business etc.

Evaluarea internă: Este nevoie de a discuta subiectul cu însăși comunitatea dată, inclusiv cu Diaspora, care ar putea veni cu anumite informații relevante. Urmează a fi organizată discuții comunitare (posibil pe rețelele de socializare), prin care membrii comunității vor fi solicitați să contribuie cu informație relevantă, dacă o posedă, cu referire la potențiali investitori în domenii de interes a comunității.

Promovarea investițională a localității. După ce s-a stabilit „profilul potențialilor investitori”, comunitatea locală / APL urmează să-și clarifice strategia de promovare investițională (strategie nu în termeni de „document scris”, dar mai degrabă ca abordare și modalitate de promovare).

În dependență de strategia aleasă, promovarea investițională se va baza pe următoarele activități:

- broșuri în diferite limbi pentru a fi prezentate la expozițiile investiționale naționale și internaționale;

- abordări individuale ale unor potențiali investitori;
- oferte scrise (expediate prin poștă) pentru firme/businessmeni din străinătate;
- participarea activă (cu prezentare) la cât mai multe evenimente naționale și internaționale pe subiecte relevante (spre exemplu la forumuri economice);
- postări dedicate pe rețelele de socializare;
- abordarea primăriilor înfrățite;
- organizarea de misiuni economice.

Într-un final, se va ajunge la faza discuțiilor și negocierilor individuale cu toți cei care și-au manifestat cel puțin un nivel minim de interes. Acest proces trebuie să fie continuu și este nevoie de actualizare continuă a informației, pentru că în proces vor apărea noi oportunități și oameni. De fapt, promovarea investițională a localității trebuie să fie o prioritate transversală a administrației publice locale – activitate zi de zi, dar nu sporadică. Primarul localității trebuie în permanență să fie în discuții cu potențialii investitori, de multe ori chiar discuții repetate cu businessmanii indeciși.

O experiență interesantă privind atragerea investițiilor străine o oferă municipiul Comrat din UTA Găgăuzia. În anul 2017, primăria mun. Comrat, în parteneriat cu autoritățile regionale din UTA Găgăuzia, a inițiat renovarea din surse proprii a unui imobil nefolosit din proprietatea Departamentului Situații Excepționale pentru atragerea investitorilor străini. În acest sens, au fost alocate cca 12 milioane de lei, inclusiv nouă milioane din partea autorităților regionale și trei milioane din partea autorităților municipale (resurse accesate prin intermediul unui credit bancar).

Astfel, a fost pregătită o hală de producție nouă de 3,7 mii m² pentru a fi oferită în arendă companiei „Fujikura”. De notat că, contractul cu „Fujikura” a fost semnat pe o durată care ar permite recuperarea investițiilor publice în reabilitarea clădirii (această clauză de „recuperare” a fost inclusă în contractul de arendă). Ulterior, compania „Fujikura” a construit pe teritoriul sub-Zonei Economice Libere din Comrat o altă fabrică de peste 10 mii m².

În acest sens, autoritățile municipale (în parteneriat cu autoritățile regionale și prin cofinanțarea din Fondul Național de Dezvoltare Regională), au pregătit terenul, construind toată infrastructura necesară (asigurare cu apă, canalizare, electricitate, drum de acces) în valoare de circa 30 milioane de lei. În final, au fost create peste 1000 de locuri noi de muncă. Luând în considerare că salariul mediu la întreprindere este de circa 7 mii de lei, anual în bugetul municipal sunt încasați peste 4 milioane de lei doar din impozitul pe venit al persoanelor fizice (conform legislației încasările aferente sunt vărsate în bugetul mun. Comrat) [1].

În prezent, cu referire la Bugetele Locale, în Republica Moldova distingem 2 sisteme bugetare:

un sistem funcționează în Găgăuzia și altul pentru restul țării. Autoritățile locale din Găgăuzia nu participă la sistemul de formare a Fondului de Susținere Financiară a unităților administrative teritoriale (FSF), în schimb Găgăuzia reține practic toate impozitele și taxele de stat colectate pe teritoriul acesteia. De asemenea, autoritățile din Găgăuzia beneficiază fără restricții de toate programele de cheltuieli din Bugetul de Stat, având aceleași drepturi ca și APL din restul țării. În restul autorităților publice locale, deși sunt acoperite de același concept de formare a bugetelor, totuși, datorită particularităților de reglementare, rezultă diferențe majore pe structura formării veniturilor pentru alte două grupe de autorități locale: pentru raioane și municipiile Bălți și Chișinău.

Evoluția veniturilor bugetare per cap de locuitor arată că sistemul aplicat în Găgăuzia este cu mult mai avantajos decât cel aplicat în raioane și municipiile Chișinău și Bălți. Găgăuzia a înregistrat cea mai mare creștere a veniturilor și cel mai înalt nivel al veniturilor bugetare exprimate per cap, depășind chiar și mun. Chișinău cu circa 5,5%, nemaivorbind de raioane, care au circa 74% din nivelul înregistrat în Găgăuzia, soluție care ar putea fi aplicată și pentru toate raioanele.

Acest proces stabilește și menține o cultură an-treprenorială dinamică și creează resurse materiale pentru comunitate și mediul de afaceri, cu scopul de a îmbunătăți calitatea vieții întregii comunități. Bunele practici ne demonstrează că rolul autorităților publice locale în atragerea și gestionarea investițiilor este primordial, iar politicile publice elaborate trebuie să aducă bunăstare și să asigure un echilibru economic și social la nivel local în toate regiunile.

În acest context, APL trebuie să dispună de capacități administrative, inclusiv și de planificare, care să conducă la realizarea unui proces de dezvoltare durabil. Autoritățile publice au obligația să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, să prevadă în buget mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare. Pentru anul 2019, doar 30% (265 autorități publice) au menționat că au avut plan anual de dezvoltare profesională (instruire internă, instruire externă), aprobat de conducătorul autorității publice [4].

Există încă multe localități în Republica Moldova care nu au elaborată o strategie de dezvoltare socio-economică locală, cu propriile priorități la nivel local, fapt care duce adesea la stagnare și nedezvoltare. Astfel, activitățile ce ținesc atragerea investițiilor la nivel local / regional trebuie să fie parte componentă a unei strategii de dezvoltare integrate care trebuie să corespundă nevoilor locale de dezvoltare și să se sprijine pe buna guvernare, colaborare și implicare a comunității ca piloni de dezvoltare în asigurarea pe termen lung a viziunii de dezvoltare socio-economică.

BIBLIOGRAFIE

1. Ivascenco Gh. Ghid de dezvoltare economică pentru APL, Cum relansăm economiile locale din Moldova, Chișinău – 2019, Migrație și Dezvoltare Locală (MiDL), p. 58.
2. Legea 436 din 28.12.2006, privind administrația publică locală, art. 3 și 5, publicată în Monitorul Oficial, nr. 32-35/09.03.2007.
3. Manole D. Rolul Administrației Publice Locale în dezvoltarea economică locală. Materialele Conferinței internaționale științifico-practică "Teoria și practica administrării publice", 22 mai 2020, Chișinău: AAP, 2020. pag. 88-93.
4. Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport-l158-2019.pdf> (accesat la data 04.01.2021, p. 43-44).
5. Congresul Autorităților Locale din Moldova: www.calm.md
6. Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”: www.expert-grup.org

POLITICI DE PROMOVARE A EXPORTURILOR ȘI IMPACTUL ACESTORA ASUPRA DEZVOLTĂRII REGIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

CZU: [338.23:339.564]:352(478)

*Ecaterina BRAD,
masterandă, Academia de Studii Economice a Moldovei*

SUMMARY

Exports are a key factor for a country's economy and its development, insofar as exports of goods and services directly contribute to the formation of the gross domestic product (GDP). The importance of exports is recognized and appreciated worldwide. In this regard, various programs are adopted and implemented to support and recover exports in order to increase the economy and strengthen the capacity of enterprises to produce more. During the pandemic crisis, the world's economies ceased working, including companies that export, and today they have to start from scratch in order to ensure that they will export at the same level as before the pandemic. New markets and partners are targeted, while the focus is more on export development strategies.

Keywords: *exports, educational initiatives, trade policies.*

1. Introducere. În ultimii 15 ani, producătorii autohtoni de produse agricole cu valoare înaltă (AVI) au efectuat investiții colosale în extinderea și diversificarea producerii, cu o utilizare tot mai largă a tehnologiilor moderne de producere, care s-au soldat cu sporirea volumului de producere și vânzări. Exporturile au crescut în ultimii 10 ani cu 69% (305 mln. USD) în anul 2019.

Cercetarea respectivă are ca obiective:

- analiza noțiunii de exporturi și principalele dimensiuni ce caracterizează exporturile;
- proiectarea inițiativelor educaționale în domeniul exporturilor;
- analiza politicilor comerciale de promovare a exporturilor și rolul acestora în fortificarea economiei Republicii Moldova.

2. Analiza noțiunii de exporturi și principalele dimensiuni ale exporturilor. Literatura de specialitate propune o multitudine de definiții ale exporturilor. Înțelegerea acestora contribuie la obținerea unei informații clare asupra subiectului cercetat și trasarea concluziilor de rigoare.

Exporturile contribuie la tot ce înseamnă consolidarea economiei și dezvoltarea unei țări. Această idee este susținută de Helpman și Krugman, care consideră că se așteaptă ca exporturile să promoveze creșterea economică prin creșterea câștigurilor valutare (astfel relaxând constrângerile balanței de plăți), economiile de scară și accesul la noi tehnologii și cunoștințe [3, 2017].

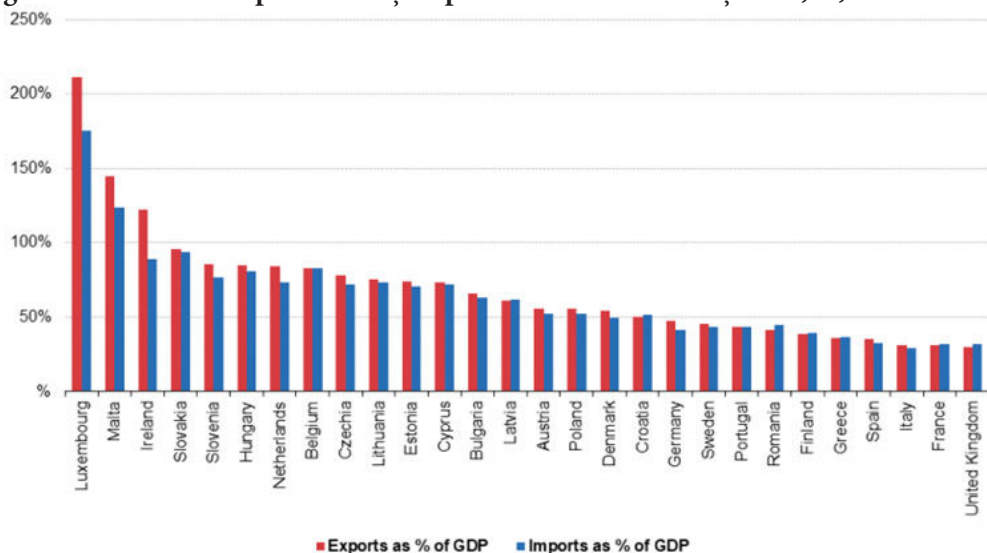
De regulă, exporturile semnifică deplasarea de bunuri dintr-o țară în alta. Astfel are loc o înțelegere sau un contact între două părți. Vânzătorul acestor bunuri și servicii este numit exportator; cumpărătorul străin este considerat importator [8, Washington, 2015, p. 454].

Exporturile au loc atunci când sunt bunuri sau servicii ce se necesită vândute. Conform Eurostat, exportul unui bun are loc atunci când există o schimbare de proprietate de la un rezident la un nerezident [2].

Pentru a înțelege mai bine rolul exporturilor și impactul acestora asupra dezvoltării economice mondiale, în Figura 1 se prezintă o statistică ce ține de ponderea importurilor și exporturilor în PIB pe țări.

În anul 2018, exporturile Luxemburgului, Maltei, Irlandei, Slovaciei și Sloveniei au înregistrat cele mai mari creșteri în totalul PIB-ului, ceea ce vorbește despre capacitatea de producere sporită a acestor țări și prezența unei infrastructuri bine dezvoltate.

Exporturile sunt o parte componentă importantă a economiei unei țări. Pentru a vedea cum s-au majorat exporturile, se vor lua și analiza Top 20 de țări după valoarea exporturilor, în 2019 și modificarea acestora în dinamică pentru perioada 2015 – 2019. În Tabelul 1 se prezintă aceste

Figura 1. Ponderea importurilor și exporturilor în PIB – ul țărilor, %, 2018.

Sursa: EUROSTAT [1]

date agregate conform Intracen.

Tabelul 1. Top 20 de țări după valoarea exporturilor, 2019, milioane dolari.

Țări	Valoarea exporturilor, 2015	Valoarea exporturilor, 2019	2019/2015, %
China	2281.9	2498.6	+9.5%
SUA	1503.1	1645.2	+9.5%
Germania	1323.7	1486.9	+12.3%
Japonia	625.0	705.8	+12.9%
Țările de Jos (Olanda)	464.7	576.8	+24.1%
Franța	495.4	555.1	+12%
Coreea de Sud	526.9	542.3	+3%
Hong Kong, China	510.6	535.7	+4.9%
Italia	457.0	532.7	+16.6%
Marea Britanie	466.3	468.3	+4.9%
Mexic	380.8	460.7	+21%
Canada	410.7	446.6	+8.7%
Belgia	397.7	445.2	+11.9%
Federația Rusă	333.5	422.8	+26.8%
Singapore	346.6	390.4	+12.6%
Spania	277.0	337.2	+21.8%
Taipei, China	279.9	329.5	+17.7%
India	263.9	323.3	+22.5%
Emiratele Arabe Unite	300.5	316.0	+5.2%
Elveția	290.4	314.1	+8.2%

Sursa: *Intracen.org* [5].

Conform Tabelului 1, Top 20 de țări după valoarea exporturilor, au înregistrat o creștere în dinamică a exporturilor în perioada 2015-2019, ceea ce demonstrează despre performanța țărilor sus enumerate în materie de exporturi, sunt lideri în domeniul producerii. Mai târziu, statisticile vor prezenta date pentru anul 2020 afectat de pandemie, cu schimbări care vor fi vizibile pentru întregul Glob.

3. Inițiative educaționale în domeniul exporturilor. O performanță superioară la export poate fi atinsă doar prin dezvoltarea abilităților practice ale personalului implicat activ în operațiunile de export, în așa domenii precum:

- Aspecte culturale în negocierile și relațiile de afaceri;
- Studii de piață;
- Analiza concurenților;
- Formularea strategiilor de marketing;
- Abilități de negociere și de vânzare;
- Identificarea și înțelegerea cerințelor clienților;
- Utilizarea rețelelor sociale în activitatea de marketing și vânzări;
- Gestiunea relațiilor cu clienții și alți parteneri;
- Dreptul comerțului internațional;
- Documentația de export și logistică;
- Finanțarea operațiunilor de export;
- Participarea la expoziții și misiuni comerciale [7, p. 5].

În prezent, în Republica Moldova există programe de dezvoltare a abilităților practice în domeniul exporturilor, care trebuie valorificate, de exemplu, facultățile de comerț și business internațional pregătesc specialiști în domeniul exporturilor sau zecile de proiecte menite să faciliteze exporturile. Pentru a spori eficiența personalului implicat nemijlocit în efectuarea operațiunilor de export, Proiectul USAID/APM solicită periodic diverse propuneri de la organizații, precum instituțiile educaționale, prestatorii de programe de formare continuă din sectorul public și privat, organizațiile cu funcții de facilitare și promovare a exporturilor și alte instituții eligibile, cu privire la elaborarea și dezvoltarea inițiativelor educaționale orientate la dezvoltarea capacităților personalului implicat în activitățile de marketing și vânzări la export a produselor autohtone. Aceste inițiative sunt salutabile în măsura în care sunt implementate pentru a asigura un cadru propice pentru dezvoltarea exporturilor.

Pe lângă aceste inițiative se pot implementa diverse Academii sau Masterclasuri pentru exportatori, precum și teste pentru a afla care este gradul de pregătire pentru export și ce se cuvine de schimbat sau îmbunătățit pentru a spori eficiența exporturilor.

Agenția de Investiții din Republica Moldova implementează numeroase programe în acest sens, de susținere a producătorilor locali. Printre cele mai cunoscute se enumeră: „Proiectul - îmbunătățirea comerțului și capacitățile de producție ale Republicii Moldova pentru producători de fructe proaspete” și suport pentru promovarea exportului și atragerea investițiilor în Republica Moldova, adoptate de fostul MIEPO. Aceste programe nu au fost atât de eficiente deoarece nu exista un cadru investițional bine consolidat în Republica Moldova și puțini cunoșteau despre această organizație cu funcția de facilitare a exporturilor.

4. Analiza politicilor comerciale de promovare a exporturilor și rolul acestora în fortificarea economiei Republicii Moldova. În Republica Moldova există problema cheltuielilor mari asociate cu procedurile de import-export. Această problemă se datorează procedurilor vamale de lungă durată și costisitoare, acestea fiind foarte ineficiente, cu un grad înalt de corupție. Republica Moldova se plasează pe locul 38 conform indicatorului Doing Business în ce privește efectuarea comerțului între frontiere în 2020. Din experiența statelor Uniunii Europene, această problemă poate fi rezolvată. De exemplu Strategia „Comerț pentru toți” reprezintă un model de politici publice menite să îmbunătățească politica comercială a Uniunii Europene prin generarea oportunităților de export, care, la rândul lor, creează locuri de muncă pentru oamenii din întreaga Europă. Această strategie abordează nu numai interese, ci și valori. La fel stabilește și o foaie de parcurs clară pentru negocierile viitoare. De asemenea, urmărește creșterea transparenței

procesului de elaborare a politicilor comerciale, prin deschiderea accesului la negocieri pentru un public mai larg. De fapt, noua strategie este un răspuns direct la dezbateră publică intensă privind comerțul la nivelul Uniunii Europene.

Aproximativ 99 % din întreprinderile din UE sunt întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri). Multe dintre acestea furnizează bunuri, componente și servicii altor întreprinderi exportatoare. Nenumărate alte întreprinderi vând direct clienților de peste mări [6, p. 8].

Pentru a deschide noi piețe pentru întreprinderile mici, Republica Moldova are nevoie de încheierea mai multor acorduri comerciale, anume care să vizeze domeniul exportului de produse autohtone. Întreprinderile mai mici din Moldova întâmpină dificultăți în găsirea de informații despre piețele de export potențiale. Din aceste considerente, acordurile comerciale pot oferi sprijin, impunând guvernelor obligația de a înființa ghișee unice online cu informații privind normele și reglementările din țară.

La fel, ar trebui ca autoritățile publice locale (APL-urile) să conlucreze cu asociațiile profesionale de promovare a exporturilor ca ODIMM, Camera de Comerț pentru a identifica care sunt principalele probleme cu care se confruntă exportatorii și ce bariere întâmpină la export, poate sunt atinși de taxele prea mari la export. Astfel, dacă se cunosc nevoile acestora se vor putea implementa și programe de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii pentru a fi pregătite de export.

5. Concluzie. Politicile comerciale de promovare a exporturilor trebuie să vizeze în primul rând măsuri concrete de relansare a economiei și dezvoltare a produselor autohtone. Se ia în considerare rolul acestora în consolidarea economiei Republicii Moldova. În general, prin cercetarea dată s-au îndeplinit obiectivele preconizate. Definirea noțiunii de exporturi a contribuit la o înțelegere mai clară a fenomenului cercetat și a importanței acestuia. Prin enumerarea inițiativelor educaționale în domeniul exporturilor s-au înțeles pașii concreți ce trebuie făcuți pentru a progresa în această direcție. Pe final, proiectarea politicilor comerciale în domeniul exporturilor au ajutat la evaluarea situației actuale a Republicii Moldova și ce modificări trebuie săvârșite în direcția promovării exporturilor prin implementarea de noi politici de către Guvern și APL – uri.

BIBLIOGRAFIE

1. Eurostat - Imports and exports in % of GDP, by country, 2018. Disponibil online: <https://bit.ly/36rYpvQ>
2. Eurostat -Export. Disponibil online: <https://bit.ly/3oyrHiJ>
3. Eyerusalem, S., Mulu, G. (2017). Learning to export and learning from exporting: The case of Ethiopian manufacturing. Journal of African Economies, Volume 26, Issue 1
4. Helpman, E., Krugman P. (1985). Market structure and international trade. Disponibil online: <https://bit.ly/3pwXZMo>
5. Intracen.org - List of exporters for the selected product, 2019. Disponibil online: <https://bit.ly/3pojKHH>
6. Politica comercială a UE. Schimburi comerciale în avantajul dumneavoastră. O imagine de ansamblu, 2016. ISBN 978-92-79-61043-1
7. USAID. Proiectul APM – Apel pentru finanțare prin granturi (RFA) nr. MoldHVAA_RFA_035, 2020. Suport pentru inițiative educaționale orientate la dezvoltarea capacităților și abilităților personalului implicat în activitățile de marketing și vânzări la export a produselor agroalimentare de valoare înaltă
8. Washington, Ch. (2015). International business: competing in the global marketplace (ed. Tenth edition). ISBN 978-0-07-811277-5

ROLUL PARTENERIATULUI PUBLIC-ASOCIATIV ÎN GESTIONAREA CALITĂȚII SERVICIILOR PUBLICE

CZU: 351.84+364(478)

Viorica SĂU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The author analyzes the role of public sector - civil society partnerships in managing the quality of public services, in general, and of the social services, in particular. For this purpose, an analysis of the current situation of the social services was performed, followed by a general assessment of partnerships in the Republic of Moldova. Several partner-civil society organizations and their mission have also been listed. The paper contains an analysis of success stories in the field of public sector - civil society partnerships. Finally, the author has interviewed several representatives of partner organizations; the interview results are included. The paper closes with the author's personal conclusions and recommendations.

Keywords: public services, social services, partnership, civil society organizations, local government, management, quality, best practices.

Una dintre condițiile necesare pentru sporirea eficienței activității administrației publice constă în creșterea calității serviciilor publice prestate. Managementul calității serviciilor publice asigură dezvoltarea unor sisteme de management preventive menit să susțină o gestionare eficientă a activității organizației. Serviciile publice de asistență socială se organizează pentru satisfacerea necesităților populației.

Un prim pas în organizarea serviciilor publice a fost elaborarea strategiilor naționale și locale în domeniu, de exemplu: Strategia națională privind incluziunea socială și reducerea sărăciei pentru perioada 2015-2020, Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017-2022, Strategia de dezvoltare socio-economică a mun. Ungheni pentru perioada 2019-2025. Din experiența autorului, cele mai reușite parteneriate cu sectorul asociativ au fost realizate prin granturi, adică în cadrul funcționării serviciilor pe bază de proiecte cu investiții străine, bugetul public fiind limitat, iar organizațiile obștești fiind organizații nonprofit.

O primă problemă care a apărut în acest sens ar fi cea că sectorul public nu recunoaște abilitățile și posibilitățile sectorului asociativ în abordarea diverselor probleme, însă anume societatea civilă este punctul de legătură între stat și om. Rigiditatea și neacceptarea inovațiilor din partea sectorului public duce la degradarea serviciilor publice, ceea ce nu se întâmplă în cadrul unui parteneriat public asociativ.

Totodată, rolul administrației publice locale este de a dezvolta sectorul asociativ. În acest scop, a fost adoptată Legea privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. Domeniile prioritare stipulate în document sunt: participarea societății civile la procesul decizional, viabilitatea financiară a organizațiilor societății civile, spiritul civic și voluntariatul [5].

Prestarea serviciilor de asistență socială în Republica Moldova. Asistența socială se acordă sub formă de servicii sociale și de prestații sociale. Serviciile sociale reprezintă ansamblul de măsuri și activități realizate pentru satisfacerea necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale. Prestațiile sociale se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură. Dreptul la servicii sociale este stabilit în mod individual, în baza evaluării necesităților persoanei/familiei de aceste servicii. În vederea solicitării serviciilor sociale, oricare persoană care se consideră într-o stare de risc social sau oricare persoană/familie defavorizată, neglijată

sau abuzată, adresează inițial o cerere în scris sau verbal unității de asistență socială din raza domiciliului său. În prezent, serviciile sociale se clasifică în următoarele tipuri:

- 1) Servicii sociale primare;
- 2) Servicii sociale specializate;
- 3) Servicii sociale cu specializare înaltă [2].

Specificul parteneriatelor și contribuția lor în dezvoltarea serviciilor publice

Trăim într-o societate complexă în care sistemul politicilor publice de cele mai multe ori trebuie să ofere soluții satisfăcătoare unui mare număr de probleme. Dar dacă procesul de elaborare și implementare a politicilor publice este unul de durată și uneori anevoios, parteneriatele ar putea fi de mare ajutor în îmbunătățirea și accelerarea apariției performanțelor: parteneriatele bazate pe o anumită arie de dezvoltare locală pot furniza un mecanism pentru instituțiile de la nivel local, în mod particular, pentru a munci împreună și a-si adapta politicile, astfel încât acestea să reflecte mai bine nevoile oamenilor și economia de la nivel local. Parteneriatele joacă astfel un rol cheie în guvernarea de la nivel local.

Un parteneriat la nivel local de obicei este elaborat în așa fel încât să aducă împreună toți actorii/partenerii sociali relevanți din regiune și care pot contribui la îmbunătățirea situației într-o măsură egală. Un pas important în construirea parteneriatului este să ne asigurăm că toți cei implicați în parteneriat cunosc ce anume este parteneriatul, ce face fiecare partener și care sunt rezultatele așteptate. Stabilirea și implementarea unui parteneriat este un proces dinamic.

Este de remarcat inițiativa unor organizații obștești de nivel național și local în crearea și susținerea serviciilor publice sociale.

Vom menționa, de exemplu, câțiva parteneri al Direcției generale asistență socială și protecție a familiei Ungheni:

Asociația Keystone Human Services International Moldova (Keystone Moldova) a fost fondată în anul 2004 de către organizația Keystone Human Services International din SUA și are drept scop de a contribui la incluziunea socială a grupurilor vulnerabile, inclusiv a persoanelor cu dizabilități. Întru atingerea acestui scop, Keystone Moldova își propune următoarele obiective:

- de a contribui la îmbunătățirea cadrului normativ al sistemului de protecție socială a grupurilor vulnerabile, inclusiv a persoanelor cu dizabilități;
- de a contribui la reforma sistemului de îngrijire și asistență socială a persoanelor cu dizabilități prin promovarea dezinstituționalizării lor și incluziunii în familii și servicii comunitare;
- de a susține dezvoltarea serviciilor comunitare de suport și îngrijire pentru persoanele cu dizabilități și alte grupuri aflate în dificultate;
- de a contribui la capacitatea persoanelor cu dizabilități în vederea implicării lor mai active în viața politică și socială a Republicii Moldova;
- de a susține incluziunea persoanelor aflate în dificultate, inclusiv a celor cu dizabilități în serviciile comunitare de bază, inclusiv în instituțiile educaționale, de sănătate, sociale;
- de a contribui la reducerea sărăciei familiilor aflate în dificultate, inclusiv a persoanelor cu dizabilități, prin promovarea și susținerea incluziunii lor în câmpul muncii;
- de a contribui la schimbarea atitudinilor și comportamentelor populației față de persoanele aflate în dificultate, inclusiv cele cu dizabilități, în vederea promovării unui mediu incluziv și a oportunităților egale de dezvoltare pentru fiecare persoană din comunitate indiferent de naționalitate, limbă, dizabilitate, sex, vârstă etc.

Keystone Moldova susține autoritățile publice centrale și locale în implementarea programului de dezinstituționalizare a persoanelor cu dizabilități intelectuale și psiho-sociale și de incluziune a acestora în comunitate. În acest scop, Keystone Moldova acordă suport autorităților publice centrale și locale în dezvoltarea și prestarea serviciilor comunitare pentru persoane cu dizabilități, prin intermediul diverselor instrumente: Case comunitare, Locuințe protejate, Plasament familial pentru adulți, Asistență Parentală Profesionistă, Echipe Mobile, Servicii Respiro, etc. [6].

În cadrul cercetării date am realizat 3 interviuri individuale aprofundate cu experți din domeniul asistenței sociale din raionul Ungheni. În cadrul discuțiilor aceștia ne-au relatat:

„Am avut o colaborare destul de pozitivă cu diferite Asociații Obștești și ONG-uri. În special cu AO Keystone Moldova, care ne-a oferit suport metodologic în eficientizarea serviciilor prestate

(ședințe de instruire, seminare pe viu și în format online), asistență tehnică în dotarea Serviciului Social Casa Comunitară cu cazan nou, boiler de încălzire a apei și schimbarea rețelei termice”.

(manager Centru, bărbat, 59 ani, experiență în domeniu-6 ani)

„Dau o înaltă apreciere rezultatelor ce se obțin în urma colaborării cu societatea civilă în prestarea calitativă a serviciilor sociale. Sunt multe asociații ce apără drepturile persoanelor cu necesități speciale, spre exemplu Keystone Moldova contribuie la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, copiilor cu nevoi educaționale speciale și celor în situații de risc. Keystone Moldova are un nivel deosebit de implicare și anume susține: dezinstituționalizarea și incluziunea acestor grupuri în serviciile comunitare de bază, dezvoltarea serviciilor sociale alternative comunitare, precum: Servicii de sprijin familial, Asistență parentală profesionistă, Echipă Mobilă, Plasament familial pentru adulți, Respiro, Locuință protejată, Casă comunitară etc., dezvoltarea cadrului legal pentru asigurarea durabilității reformei în domeniul sistemului de îngrijire și asistență socială a persoanelor cu dizabilități, activități de prevenire și combatere a discriminării grupurilor în cauză. Din cele menționate mai sus, se deduce că nivelul de implicare și cointerese a societății civile în dezvoltarea serviciilor de asistență socială este înalt”.

(șef serviciu Echipă Mobilă, femeie, 30 ani, experiență în domeniu-7 ani)

„Colaborarea cu societatea civilă este o practică eficientă în asigurarea calității vieții oamenilor. Deschiderea spre colaborare a demonstrat disponibilitatea de a crea lucruri frumoase și de a învăța ceva nou, de a deschide noi perspective pentru a asigura un trai calitativ în comunitate persoanelor cu dizabilități intelectuale și a familiilor acestora, precum și o oportunitate pentru schimbarea vieții altor persoane, De exemplu: Keystone Moldova a contribuit la incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, copiilor cu nevoi educaționale speciale și celor în situații de risc, dezinstituționalizarea și incluziunea acestor grupuri în serviciile comunitare de bază, dezvoltarea serviciilor sociale alternative comunitare, precum: Servicii de sprijin familial, Asistență parentală profesionistă, Echipă Mobilă, Plasament familial pentru adulți, Respiro, Casă comunitară”.

(șef serviciu „Asistență socială comunitară”, femeie 49 ani, experiență în domeniu-18 ani)

„**Organizația Parteneriate pentru fiecare copil.** Scopul acesteia este de a asigura un viitor sigur și protejat copiilor care sunt sau riscă să fie separați de familie și comunitate. Declarația de principii și misiunea acestei organizații este:

- împuternicim copiii, familiile lor, comunitățile și autoritățile să creeze oportunități pentru o viață mai bună;
- oferim copiilor șansa de a crește în familii și comunități grijulii, consolidând familia și prevenind separarea copiilor de părinți;
- reunificăm familiile ajutând copiii să revină acasă, iar când acest lucru nu e posibil, ne asigurăm ca opțiunile de îngrijire alternativă oferite acestor copii să fie de tip familial;
- protejăm copiii de abuz, neglijare și exploatare atât în familie, cât și în îngrijire alternativă;
- ne asigurăm că vocea copiilor este auzită, ajutându-i să-și expună opiniile, să ia parte la deciziile care le afectează viața și împreună cu familia și comunitatea să găsească soluții durabile pentru problemele lor;
- eficientizăm acțiunile noastre fiind deschiși la învățare din experiență și acceptând inovațiile, astfel ca schimbările care le propunem să fie împărtășite de comunități și autorități și să producă schimbări pozitive, pe termen lung, în viața copiilor” [7].

Asociația Obștească „CONCORDIA. Proiecte sociale” este o organizație neguvernamentală, necomercială și apolitică, care și-a început activitatea în anul 2004. Scopul principal este contribuția la integrarea armonioasă în societate a persoanelor defavorizate, promovarea drepturilor și oferirea asistenței sociale necesară acestor persoane.

De 14 ani Concordia Moldova a încercat să ajungă acolo, unde nevoia este mai mare, intervenind în situații dificile și tensionate, rapid și nebirocratic. În acești 14 ani organizația a ajutat peste 11.000 de copii, vârstnici și familii nevoiașе din țară. Peste 240 de copii orfani și din familii social-vulnerabile au locuit în această perioadă în diferite forme de plasament ale organizației. Peste 400

de vârstnici au fost cazați în 10 Centre Sociale Concordia. Peste 3,5 milioane de prânzuri calde au fost acordate persoanelor nevoiașe de pe întreg teritoriul țării.

Un acoperiș, un prânz cald, ajutor la domiciliu, afecțiune, consolidarea relațiilor sunt serviciile, pe care organizația le acordă persoanelor și familiilor nevoiașe din țară, fiind, conform propriei aprecieri, avocatul și vocea săracilor și orfanilor.

Obiectivul general al Concordia este asigurarea accesului angajaților din domeniul socio-educational la realizările științei și culturii și implicarea lor cât mai deplină în eficientizarea activității în acest domeniu prin dezvoltarea competențelor și abilităților profesionale în vederea adaptării lor la condițiile social-economice în permanentă schimbare [4].

Asociația Obștească „Alternative Sociale” Ungheni este o organizație non-profit, apolitică, care își desfășoară activitatea în raionul Ungheni, Republica Moldova, conform Statutului aprobat la Adunarea de Constituire din 03.06.2008 și Certificatului de Înregistrare nr. 121-02/1-5 din 03.06.2008, înregistrat de Consiliul Raional Ungheni. Scopul Asociației este: acordarea prestațiilor și serviciilor sociale persoanelor și familiilor aflate în dificultate.

Obiectivele Asociației sunt:

- sensibilizarea eforturilor publice raionale, oamenilor de bună credință pentru susținerea persoanelor și familiilor aflate în dificultate;
- reintegrarea socială a acestor persoane spre restabilirea și îmbunătățirea relațiilor în societate;
- atragerea sponsorilor la participarea în acțiunile de binefacere;
- organizarea diverselor acțiuni, seminare, sărbători de binefacere, în scopul ajutorării familiilor și persoanelor aflate în dificultate;
- elaborarea și realizarea programelor și proiectelor de rezolvare și soluționare a problemelor acestora în comun cu alte organizații obștești, atât naționale cât și internaționale;
- contribuirea la crearea unor noi servicii sociale pentru persoanele și familiile aflate în dificultate și extinderea celor existente;
- colaborarea cu mass-media în scopul informării populației asupra problemelor persoanelor și familiilor în dificultate.

Beneficiari sunt copii aflați în dificultate, persoanele în etate, persoanele/copiii cu dizabilități, familiile social-vulnerabile, tinerii defavorizați [3].

Bunele practici de parteneriate în dezvoltarea serviciilor sociale și gestionarea serviciilor de asistență socială. Reprezentanții Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSM-PS) susțin că instituția pe care o reprezintă are acorduri de colaborare cu organizațiile societății civile active în domeniile pe care le curează. Drept bune practici de parteneriat în domeniul protecției drepturilor copilului și dezvoltării serviciilor pentru copiii din grupurile vulnerabile, au fost menționate următoarele organizații ale societății civile: Asociația Obștească (AO) „Parteneriate pentru fiecare copil”, AO „Lumos Foundation Moldova”, AO „CCF Moldova – copil, comunitate, familie”, Fundația „Terre des hommes”, AO „Keystone Moldova”, Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC). În domeniul dezvoltării serviciilor comunitare pentru persoanele cu dizabilități intelectuale și psiho-sociale a fost menționată AO „Keystone Moldova”, drept partener principal, iar în domeniul drepturilor persoanelor cu dizabilități - Institutul pentru Drepturile Omului din Moldova (IDOM) [1, p. 63].

Serviciile sociale dezvoltate în cadrul parteneriatelor dintre Structurile Teritoriale de Asistență Socială (STAS) și organizațiile societății civile, menționate de cele mai multe STAS, sunt următoarele: Echipa Mobilă; Casa comunitară; Asistența parentală profesionistă; Casa de copii de tip familial; Sprijinul familial; Centrul maternal; Cantina socială; Centrele de zi pentru diferite categorii de beneficiari; Centrele de plasament pentru diferite categorii de beneficiari; Respiro; Asistența personală; Locuința protejată.

Pe lângă aceste servicii, unele STAS au mai specificat și servicii de tipul: Parajurist (servicii de consiliere juridică primară asigurată de către parajuriști la nivel local), Panda (Program educațional de suport pentru copiii și părinții, care locuiesc în anturaj cu persoane dependente de alcool), Intervenție timpurie pentru copii, Asistență psihopedagogică, Servicii pentru copii dotați, Servicii de agrement pentru copii, Asistență medicală la domiciliu și Îngrijire socială la domiciliu. În ceea ce privește colaborarea și parteneriatele între autoritățile administrației publice locale, circa jumă-

tate dintre STAS intervievate au comunicat că nu colaborează cu alte autoritățile administrației publice locale în vederea dezvoltării și prestării serviciilor sociale. În același timp, în jumătate din cazuri când există colaborare, aceasta nu este oficializată prin intermediul încheierii unor acorduri.

Ce au relatat experții intervievați despre avantajele și dezavantajele parteneriatului public asociativ:

„Părerea mea este că societatea civilă a avansat substanțial în schimbarea spre bine a serviciilor sociale prestate în țara noastră, în susținerea drepturilor persoanelor vulnerabile, în incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, în atragerea fondurilor și implementarea proiectelor sociale. Societatea civilă mai continuă a manifesta o atitudine tendențioasă față de AO și ONG, multe din proiectele implementate nu au fost promovate, se atrage puțină atenție problemelor satului”.

(manager Centru, bărbat, 59 ani, experiență în domeniu-6 ani)

„În rezultatul instruirilor inițiale și continue activitatea specialiștilor antrenați în acordarea serviciilor sociale s-a îmbunătățit, specialiștii oferă servicii calitative. Datorită instruirilor inițiale și continue crește profesionalismul specialiștilor și totodată se previne arderea profesională. Problemele actuale și obstacolele parteneriatului public-asociativ sunt următoarele:

- identificarea și convingerea donatorilor pentru a avea un ONG durabil;
- fluctuația membrilor ONG-ului;
- la unele probleme identificate de ONG, societatea cu greu se acomodează sau nu le acceptă;
- membrii unei asociații de succes mereu sunt suprasolicitați cu activități și cu atragerea noilor investiții;
- asociațiile noi cu greu pot ajunge spre succes, uneori pot fi neglijate atât de guvernare, cât și de cetățeni;
- unele asociații în ochii omului de rând sunt văzute doar ca „persoane ce lucrează doar pentru buzunarul lor”.

(șef serviciu Echipă Mobilă, femeie, 30 ani, experiență în domeniu-7 ani)

„Dezvoltarea societății civile are o importanță majoră pentru valorile fundamentale, democratice ale țării noastre și pentru încurajarea implicării sociale a cetățenilor în procesele de dezvoltare. Implicarea societății civile în Republica Moldova reafirmă drepturile constituționale ale cetățenilor, inclusiv dreptul la libera asociere, libertatea întrunirilor și libertatea de exprimare. Prin activitățile lor, cetățenii contribuie la o dezvoltare cuprinzătoare, la îmbunătățirea standardelor de trai și a calității vieții. Inițiativele societății civile contribuie semnificativ la progrese în diverse sfere sociale pentru a răspunde adecvat problemelor existente. Organizațiile societății civile ca parte integrantă a sistemului social, sunt o formă de exprimare a inițiativelor cetățenești, facilitând astfel participarea activă în administrarea proceselor publice. Susținerea societății civile reprezintă o modalitate de stimulare a coeziunii sociale și de creare a capitalului social durabil. De asemenea, societatea civilă posedă un potențial economic. Specialiștii antrenați în activitățile societății civile au devenit mai încrezuți, responsabili, independenți. Cunosc mai bine problemele oamenilor și identifică cu succes soluții pentru rezolvarea lor”.

(șef serviciu „Asistență socială comunitară”, femeie 49 ani, experiență în domeniu-18 ani)

Impactul și eficiența parteneriatului public asociativ în gestionarea calității serviciilor sociale. Serviciile sociale dezvoltate în cadrul parteneriatelor dintre structurile teritoriale de asistență socială și organizațiile societății civile, sunt: Echipa mobilă, Casa comunitară, Asistența parentală profesionistă, Casa de copii de tip familial, Sprijinul familial, Centrul maternal, Cantina socială, Centrele de zi pentru diferite categorii de beneficiari, Centrele de plasament pentru diferite categorii de beneficiari, Respiro, Asistența personală și Locuința protejată, servicii de tipul: Parajurist (servicii de consiliere juridică primară asigurată de către parajuriști la nivel local), Panda (Program educațional de suport pentru copiii și părinții care locuiesc în anturaj cu persoane dependente de alcool), Intervenție timpurie pentru copii, Asistență psihopedagogică, Servicii pentru copii dotați, Servicii de agrement pentru copii, Asistență medicală la domiciliu și Îngrijire socială la domiciliu [1, p. 14].

Principalii parteneri ai proiectelor care au contribuit la dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale

În ultimii 3 ani sunt: AO „CCF Moldova– Copil, Comunitate, Familie”, AO „Concordia. Proiecte sociale”, AO „Keystone Moldova” și AO „Parteneriate pentru Fiecare Copil”. În calitate de donatori sunt menționați: UNICEF, Ambasada Poloniei, Fondul Ecologic Național, Uniunea Europeană, Fundația Soros-Moldova, USAID [1, p. 50].

În concluzie, cercetarea scoate în evidență o implicare activă a organizațiilor societății civile în dezvoltarea și prestarea serviciilor sociale diferitor grupuri defavorizate, inclusiv copiilor din grupuri vulnerabile și persoanelor cu dizabilități intelectuale și psiho-sociale. Constatăm, totuși, că organizații ale societății civile care au avut un impact major la dezvoltarea serviciilor sociale la nivel local sunt cele înregistrate în Chișinău, care activează la nivel național. Organizațiile societății civile din localități sunt mai puțin vizibile în acest proces și majoritatea din acestea au capacități reduse în dezvoltarea serviciilor sociale, cu toate că majoritatea prestează diferite servicii beneficiarilor.

În vederea dezvoltării serviciilor sociale durabile pentru grupurile țintă prin intermediul unor parteneriate, autorul înaintează următoarele recomandări:

- revizuirea actelor legislative și normative în domeniu, consultarea acestora cu partenerii din societatea civilă și adaptarea la necesitățile beneficiarilor de asistență socială;
- elaborarea și completarea periodică a bazei de date a noilor organizații ale societății civile în domeniu și inițierea parteneriatelor;
- studierea ofertelor de instruire, proiectarea și implementarea unui sistem de formare inițială și continuă cu prestatorilor publici și privați de instruire în domeniul asistenței sociale, inclusiv certificarea instruirii profesionale;
- revizuirea mijloacelor financiare și includerea surselor necesare instruirilor în programul de planificare bugetară;
- contractarea din bugetul public al organizațiilor societății civile capabile să presteze servicii calitative pentru grupurile țintă de beneficiari în baza nevoilor evaluate;
- atragerea investițiilor în parteneriat cu societatea civilă în scopul dezvoltării serviciilor sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Ciocan L. Studiu de tip Baseline privind serviciile sociale destinate persoanelor cu dizabilități intelectuale și psiho-sociale și copiilor din grupuri vulnerabile. Chișinău: Keystone Moldova, 2018. 72 p.
2. Harta serviciilor sociale elaborată de Agenția Națională Asistență Socială, <https://www.anas.md/harta-serviciilor-sociale/servicii-sociale/>
3. Site-ul oficial al Asociației obștești „Alternative Sociale”, <https://www.facebook.com/Asociatia-Obsteasca-Alternative-Sociale-1452510588123897/>
4. Site-ul oficial al Asociației obștești „Concordia. Proiecte sociale”, <http://www.concordia.md/acasa>
5. Site-ul oficial al Direcției generale asistență socială și protecție a familiei Ungheni, <http://daspf.ungheni.org/>
6. Site-ul oficial al organizației Keystone Moldova, <http://www.keystonemoldova.md/ro/>
7. Site-ul oficial al organizației Parteneriate pentru Fiecare Copil, <http://www.p4ec.md/ro/index.aspx>

DEZVOLTAREA RURALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA. LOCUL ȘI ROLUL ABORDĂRII LEADER ÎN POLITICILE NAȚIONALE

CZU: 338.2:352(478-22)

*Veronica ȘTEFANIUC,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article reflects the importance of rural development at the the current stage of the Republic of Moldova. The focus is on the need for rural development through new national policies in the field. The LEADER approach, as a good practice of the EU, represents a new public policy in the rural development of the Republic of Moldova.

Keywords: rural area, rural development, national policies, LEADER approach.

Pornind de la faptul că Republica Moldova în mare parte este o țară cu teritoriul preponderant rural, dezvoltarea rurală devine pentru noi o necesitate actuală, complexă, dar și de lungă durată. În mod tradițional, o perioadă îndelungată, dezvoltarea rurală se axa în special pe agricultură. Experiența mai multor state demonstrează că strategiile de promovare a dezvoltării rurale trebuie să depășească creșterea agricolă și îmbunătățirea productivității și să abordeze importanța crescândă a activităților non-agricole și a legăturilor urbane-rurale puternice. Dependența continuă de programe sectoriale de sus în jos au dus în mod obișnuit la intervenții fragmentate de către stat, mai puțin eficiente pentru dezvoltarea rurală. Dezvoltarea rurală trebuie să fie preocupată de creșterea economică, buna guvernare, justiția socială și furnizarea de servicii de bază pentru locitori.

Contextul de studiu al acestei problematici este conturat de conceptul dezvoltării rurale, cadrul național de politici publice în domeniul dezvoltării rurale în Republica Moldova, a Abordării LEADER - ca instrument de dezvoltare rurală.

Datorită funcției de spațiu economic, natural și social, spațiul rural trebuie garantat și dezvoltat pe termen lung. Pentru aceasta să definim termenul „spațiu rural”.

Forma definitivă a definiției spațiului rural o întâlnim în Recomandarea nr.1296/1996 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la Carta europeană a spațiului rural în următoarea formă: „spațiu rural cuprinde o zonă interioară sau de coastă care conține satele și orașele mici, în care majoritatea părții terenului este utilizată pentru:

- a. agricultură, silvicultură, acvacultură și pescuit;
- b. activitățile economice și culturale ale locuitorilor acestor zone (artizanat, industrie, servicii etc);
- c. amenajările de zone neurbane pentru timpul liber și distracții (sau de rezervații naturale)”.

Spațiul rural cuprinde: intravilanul (vatra satului cu terenul construit, străzile, utilitățile etc.) și extravilanul (cu suprafețele agricole, forestiere și elementele de infrastructură și echiparea tehnică a teritoriului) [9].

Pe teritoriul delimitat ca spațiu rural în Republica Moldova trăiește o populație rurală care numără cca 2,067 mil. locuitori Totodată, populația țării, potrivit rapoartelor statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, la 1 ianuarie 2020, constituie 3,551 mil. persoane. Marea majoritate locuiește în spațiul rural și anume 56,9% din totalul populației. Teritorial, spațiul rural al Republicii Moldova este constituit din suprafața administrativă a celor 1575 de comune și sate, care însumează 1682 localități rurale [2].

Dezvoltarea este un fenomen dinamic, extrem de complex și greu de definit. De-a lungul anilor, accentul s-a deplasat dinspre dezvoltare economică spre dezvoltare socială sau umană, fiecare dintre acestea dovedindu-se a fi incomplet raportat la multitudinea de fenomene pe care le implică dezvoltarea [8].

Conceptul actual de dezvoltare rurală este fundamentat pe cel de dezvoltare durabilă și are câteva trăsături fundamentale, referindu-se la:

- Dezvoltarea rurală sustenabilă, care presupune dezvoltare economică echitabilă și echilibrată, cu un nivel ridicat al coeziunii sociale și al includerii și asumarea responsabilității pentru folosirea resurselor naturale și a protecției mediului;
- Dezvoltarea rurală extensivă sau integrată, care se referă la dezvoltarea mediului rural, prin extinderea mijloacelor de comunicare și informare și prin extinderea activităților din mediul rural spre sectorul non-agricol și promovarea agriculturii extensive, a cărei coordonată esențială este transferul informațional;
- Dezvoltarea rurală multisectorială, care se referă la crearea de rețele și parteneriate între organizații internaționale, agenții naționale sau organizații ale societății civile, în vederea abordării multisectoriale.

Autorul Man Teodor Eugen, susține că dezvoltarea rurală urmărește modernizarea, echiparea și dotarea prin sistematizare și amenajare a teritoriului, fără a produce expansiunea urbanului, păstrând caracterul tradițional al spațiului și culturii rurale [6].

Care sunt factorii dezvoltării rurale durabile?

1. Pentru o dezvoltare rurală durabilă, primul factor responsabil este parlamentul care trebuie să trateze la modul cel mai serios problema dezvoltării rurale prin emiterea unor legi stabile, care să pornească de la realitatea actuală, în vederea asigurării unui cadru instituțional care să vină în sprijinul economiei rurale, a protejării producătorului și activității sale. Legislația trebuie să asigure continuitatea programelor inițiale.

2. Al doilea factor important al dezvoltării rurale durabile este guvernul atât la nivel național cât și prin reprezentanții regionali și locali. Guvernul dispune de toate pârghiile economico-financiare care intervin în economia rurală și de inițiativă legislativă care poate completa cadrul legislativ. De aceea, politica guvernamentală în domeniul dezvoltării durabile poate avea efecte de progres, regres sau stagnare. Programele guvernamentale trebuie elaborate pe termen lung și mai ales să fie finalizate, indiferent de „culoarea” politică a guvernanților care se succed la putere.

3. Al treilea factor care „joacă” un rol important în dezvoltarea rurală este alesul comunității rurale (primarul). Acesta trebuie să reprezinte interesele membrilor comunității și să acționeze în spiritul comunității. El are un rol determinant în procesul de dezvoltare al comunității deoarece este persoana care administrează comunitatea rurală. Trebuie să devină inițiatorul și susținătorul programelor de dezvoltare și să vină în sprijinul inițiativelor locale. Scopul final al acestuia trebuie să conducă la consolidarea dezvoltării comunității.

4. Al patrulea factor responsabil al dezvoltării rurale, dar nu ultimul este individul și comunitatea. Comportamentul individului fie el fermier, mic întreprinzător, specialist, funcționar public etc., contribuie atât la definirea comunității, la evoluția și prosperitatea individuală, cât și la progresul comunității.

5. Al cincelea factor într-un stat democrat este societatea civilă, care este un partener activ în elaborarea și implementarea programelor de dezvoltare durabilă. Locul acesteia se regăsește la nivelul fiecărui factor (parlament, guvern, comunitate, individ) în dezvoltarea durabilă și joacă rol de feed-back în activitatea fiecăruia, în scopul concentrării atenției spre programe care să asigure creșterea progresului în economia rurală [10].

O importanță majoră pentru dezvoltarea rurală a Republicii Moldova îl are cadrul național de politici. În perioada anterioară studiului, Guvernul s-a condus în procesul implementării politicilor sale de Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, al cărei obiectiv principal a fost accelerarea creșterii economice și reducerea sărăciei în Republica Moldova, atât de necesar mai ales în mediul rural [14].

Totodată, mai multe documente de politici au avut/au relevanță directă sau indirectă pentru obiectivele de dezvoltare a sectorului agricol și rural. Printre acestea putem menționa:

- Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 04.06.2014. Guvernul a confirmat importanța pe care o atribuie sectorului agroalimentar, precum și mediului rural, respectiv, dezvoltării acestora pe termen lung. Strategia sus-indicată a fost utilizată și ca un instrument pentru a obține sprijinul conceptual și

financiar din partea partenerilor de dezvoltare ai Guvernului Republicii Moldova [11].

- Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2018-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1150/2017, orientată spre realizarea celor mai înalte standarde de protecție a sănătății publice și a intereselor consumatorilor în ceea ce privește siguranța produselor alimentare [14].

- Strategia de dezvoltare a serviciilor de extensiune rurală pentru anii 2012-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 486/2012, prin care se propune tranziția rapidă spre un model modern de organizare a serviciilor de extensiune rurală, care să genereze, în baza cunoștințelor și inovațiilor, o valoare adăugată înaltă și să fie orientat spre sporirea continuă a calității vieții în mediul rural [14].

- Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 239/2016, care își propune să contribuie la dezvoltarea echilibrată a localităților Republicii Moldova și la creșterea nivelului de trai al cetățenilor [14].

- Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 prin care Guvernul și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene.

Administrația publică va fi mai mult centrată pe cetățeni, punând interesul public la baza activității sale. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic [14].

- Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685/2012, a cărei direcție prioritară este dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii în regiuni [14].

- Strategia de dezvoltare a comerțului interior în Republica Moldova pentru anii 2014-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 948/2013, care are drept scop asigurarea consumatorilor cu necesarul de produse și servicii competitive prin crearea unui sistem eficient de comercializare a acestora pe întreg teritoriul țării, iar unul dintre obiectivele sale strategice vizează îmbunătățirea infrastructurii comerciale în teritoriu, în special în localitățile rurale [14].

- Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 827/2013, care, în calitate de obiective specifice, prevede asigurarea accesului la rețeaua de drumuri naționale de la drumurile locale rurale din toate localitățile țării, precum și repararea și menținerea, către anul 2022, a peste 6 mii de km de drumuri locale [14].

- Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 857/2013, care are drept obiectiv general dezvoltarea infrastructurii infocomunicaționale și îmbunătățirea accesului pentru toți, inclusiv prin dezvoltarea infrastructurii de acces la internet în toate localitățile din țară și furnizarea serviciilor la prețuri accesibile [14].

- Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020”, care urmează a fi aprobată de Guvern și are drept scop impulsivizarea activității turistice în Republica Moldova prin dezvoltarea turismului intern și receptor, inclusiv prin dezvoltarea regională a turismului și crearea unor instrumente de susținere și dezvoltare a turismului rural [14].

- Strategia națională de mediu pentru anii 2014-2023 prin care Guvernul se axează pe dezvoltarea durabilă, protecția mediului și gestionarea riscului de dezastre.

- Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 se intersectează cu strategiile de dezvoltare rurală, mai ales în privința articolului 14 din Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW), care se referă la drepturile femeilor din mediul rural [14].

- Strategia națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 se axează pe atragerea investițiilor străine directe în sectoarele economiei orientate spre export și vine să faciliteze implementarea angajamentelor asumate de Guvern în cadrul Acordului de Asociere cu UE și atrage o atenție specială investițiilor locale, îmbunătățirii climatului de afaceri, dezvoltării și integrării internaționale a întreprinderilor mici și mijlocii.

Totodată, la sfârșitul anului 2017, a fost elaborată o notă de concept privind viziunea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”, ca parte a unui proces mai larg de proiect al unei stra-

teгии naționale cuprinzătoare. Acest document ar putea oferi o abordare mai globală a dezvoltării sectorului în viitor [14].

În această ordine de idei, menționăm că dezvoltarea rurală este o politica teritorială cu abordare orizontală, conexă cu politicile de dezvoltare regională și de protecție a mediului, servicii sociale și de protecție a sănătății, educație, dezvoltare economică etc. [10].

Agricultura și dezvoltarea rurală reprezintă unul dintre cele trei sectoare prioritare ale Cadrului Unic de Sprijin din partea Uniunii Europene. Aceste sectoare vor fi sprijinite în contextul realizării Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014. Implementarea prevederilor Acordului în domeniul dezvoltării rurale se bazează pe legăturile strânse între politicile agricole și de dezvoltare rurală ale Republicii Moldova și cele ale Uniunii Europene.

Pentru a asigura dezvoltarea locală, implicit cea rurală, sunt necesare instrumente și mecanisme adecvate care ar facilita dezvoltarea și ar crea condiții și posibilități ca actorii implicați să se manifeste pe deplin. Unul din instrumentele importante a politicilor de dezvoltare rurală care se implementează la moment în Republica Moldova este Abordarea LEADER.

Programul LEADER face parte din inițiativele comunitare ale Uniunii Europene. LEADER este abreviată din limba franceză „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale”, care se traduce ca „Legătură Între Acțiuni de Dezvoltare a Economiei Rurale” După cum sugerează și denumirea, aceasta este o metodă de mobilizare și de promovare a dezvoltării economiei în comunitățile rurale [4].

Pilonii de bază ai abordării LEADER sunt:

I. TERITORIUL – abordarea LEADER este implementată pe un teritoriu bine determinat, compus din mai multe localități învecinate, care dispun de resurse și potențial local comun și doresc să conlucreze în scopul dezvoltării locale;

II. GRUPUL DE ACȚIUNE LOCALĂ (GAL) - un parteneriat local instituționalizat. Membrii GAL sunt organizațiile, instituțiile, liderii locali - reprezentanți ai sectorului public, antreprenorial și civic – care împreună gestionează procesele de dezvoltare locală. Parteneriatele reprezintă interesele locuitorilor și comunităților rurale fiind motorul de funcțiune al abordării LEADER;

III. STRATEGIA DE DEZVOLTARE LOCALĂ - document elaborat în mod participativ, care determină viziunea comună, prioritățile și direcțiile de dezvoltare, investițiile și acțiunile concrete, pe care dorește să le realizeze GAL-ul pe teritoriul micro-regiunii sale [13].

Abordarea LEADER se implementează în Republica Moldova din anul 2016 în colaborare cu Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) și cu suportul oferit de către parteneri de dezvoltare (Uniunea Europeană, Polonia, SUA, Elveția, Marea Britanie, România, Estonia, Republica Cehă și alții).

Actualmente, în Republica Moldova există 32 de GAL-uri, în care sunt implicate aproximativ 350 de unități administrativ-teritoriale (35% din zonele rurale) și în jur de 1200 de instituții/organizații locale, inclusiv APL-urile.

GAL-urile se află la diferite etape de dezvoltare: unele GAL-uri sunt în proces de creare, altele deja au implementat/implementează proiecte de dezvoltare locală.

În tabelul de mai jos este reflectată realizarea Strategiilor de Dezvoltare Locală a GAL-urilor prin implementarea proiectelor de dezvoltare pentru anii 2018-2020.

Tabel. 1. Implementarea proiectelor, 2018-2020.

Anul	Numărul de micro-proiecte realizate	Bugetul total de cofinanțare din surse externe / MDL	Sursa de finanțare/Parteneri de Dezvoltare
2018	160	7 000 000	Europe Aid, Polish Aid, Ambasada Marea Britanie
2019	200	10 000 000	Polish Aid, USAID
2020	350	20 000 000	Europe Aid, Polish Aid

Sursa: <https://leaderin.md/>, accesat 10.01.2021.

Un accent deosebit este pus pe dezvoltarea economică, cel puțin 50% din finanțări a teritoriului GAL sunt oferite pentru această direcție strategică. În cadrul acestor finanțări, proiectele implementate de GAL-urile sunt supuse unui control de mediu și tehnic pentru asigurarea calității acestora și evitarea aducerii daunelor mediului înconjurător.

În prezent, se înregistrează un proces de extindere a implementării abordării LEADER. Numai la sfârșitul anului 2020 cu suportul oferit de Europe Aid și Polish Aid au început implementarea metodologiei de creare 7 inițiative noi GAL. Pe lângă aceasta, încă 16 inițiative noi GAL vor fi sprijinite din sursele Polish Aid și USAID în anul 2021.

Pentru perioada 2021 – 2022 se planifică extinderea numărului GAL-urilor și teritoriilor acoperite de către inițiativa LEADER. Se estimează că până la sfârșitul anului 2021, GAL-urile vor acoperi aproximativ 75% din teritoriul țării.

Eforturile statului în ceea ce privește implementarea abordării LEADER se conturează în lansaarea Programului LEADER în RM în calitate de politică publică de nivel național.

Pentru asigurarea funcționalității Programului LEADER au fost promovate și adoptate următoarele amendamente la legislația în vigoare:

- Perfectarea modificărilor la Legea Nr. 276 din 16.12.2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural prin introducerea unei măsuri noi de sprijin pentru subvenționarea implementării strategiilor Grupurilor de Acțiune Locală, începând cu anul 2021 – până la 5% din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural;

- Perfectarea modificărilor la Legea nr. 436 din 28.12.2016 cu privire la administrația publică locală prin introducerea posibilității de asociere a sectorului public cu sectorul antreprenorial și civic în cazul în care această asociere reprezintă un Grup de Acțiune Locală;

- Lansarea procedurii de elaborare și aprobare a unei legi speciale privind Grupurile de Acțiune Locală – procedura a fost inițiată de către MADRM în februarie 2020. Proiectul de lege a fost elaborat și a fost votat în cadrul ședinței de Guvern pe data de 16.12.2020.

Partenerii cheie implicați în procesul de implementare a abordării LEADER în Republica Moldova sunt Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Rețeaua Națională LEADER și Solidarity Fund PL în Moldova.

Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului – este partener strategic în tot ceea ce ține de implementarea abordării LEADER în RM. Rolul ministerului este elaborarea cadrului normativ pentru abordarea LEADER și GAL-urile din RM, inclusiv finanțarea acestora.

Rețeaua Națională LEADER din Republica Moldova – îndeplinește rolul garantului metodologiei LEADER și al calității procesului, promotor al intereselor GAL-urilor și abordării LEADER în RM și peste hotare, oferă sprijin în crearea GAL-urilor noi. Din aprilie 2019 Rețeaua Națională LEADER din Republica Moldova a devenit membru Asociației Europene pentru Dezvoltarea Rurală LEADER (ELARD).

Solidarity Fund PL în Moldova – oferă sprijinul metodologic pentru dezvoltare Rețelei Naționale LEADER și asigură finanțarea activității GAL-urilor cu scopul implementării Strategiilor de Dezvoltare Locală GAL [12].

În rezultatul studiului efectuat venim cu următoarele concluzii:

- Dezvoltarea rurală integrată presupune aplicarea unor programe complexe pentru sectoarele economico-sociale din spațiul rural, corelate, între ele, aflate într-o interdependență continuă și mobilă, astfel încât să favorizeze o dezvoltare durabilă.

- Dezvoltare rurală trebuie îndreptată spre îmbunătățirea calității vieții populației, care trăiește în spațiul rural, spre păstrarea peisajului natural și cultural și care asigură dezvoltarea durabilă a spațiilor rurale conform condițiilor și specificului acelor meleaguri.

- Abordarea LEADER este un instrument eficient pentru dezvoltarea rurală, care intensifică procesele de dezvoltare rurală. LEADER poate oferi comunităților rurale din Republica Moldova instrumentele necesare pentru a juca un rol activ în procesele de dezvoltare locală. Abordarea LEADER poate să asigure realizarea unei sinergii între aspectele economice, de mediu și sociale în elaborarea politicilor și programelor de dezvoltare rurală din Republica Moldova.

- LEADER nu este numai un instrument de finanțare, ci, prin prisma exemplurilor de la nivel european și național, reprezintă modalitatea optimă de dezvoltare locală și regională a zonelor.

- Abordarea LEADER reprezintă o nouă generație de politici naționale de dezvoltare rurală, care sprijină abordarea teritorială a dezvoltării locale prin promovarea rolului autorităților locale autonome și responsabile ca unități cheie de planificare și implementare a strategiilor naționale și locale de dezvoltare rurală.

BIBLIOGRAFIE

1. Bold I., Buciuman E., Drăghici N. Spațiul rural – definire, organizare, dezvoltare, Timișoara, Editura Mirton 2003, pag. 15-21.
2. Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova. Statistica teritorială, 2020. În: <http://www.statistica.md>.
3. Iulian Rusu, Victoria Nemerenco, Politici naționale de susținere a dezvoltării rurale cu rol consolidat pentru APL-uri (Ghid pentru APL și OSC Promovarea Abordării Teritoriale a Dezvoltării Locale). În: <http://bugetulmeu.md/wp-content/uploads/2020/03/3.4-Abordarea-teritoriala-la-dezvoltarea-locala.pdf>.
4. Kovach, Imre, LEADER, a New Social Order, and the Central – and East-European Countries, Sociologia Ruralis, Volume 40, Number 2, 2000.
5. Mihai C., Talmaciu M., Politica de dezvoltare rurală durabilă a Uniunii Europene – o nouă abordare, Analele științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, 2004/2005.
6. Man Teodor Eugen, Dezvoltare rurală durabilă și amenajările de îmbunătățiri funciare - element important al infrastructurii spațiului rural românesc. În: <https://www.anif.ro/aifcr/20080305-consfatuireolanesti/ppt%20Prof.%20E.T.pdf>
7. Regulament UE nr.1305/2013 Măsura 19/ Sprijin pentru dezvoltarea locală LEADER (DLRC). În: <https://www.madr.ro/docs/dezvoltare-rurala/programare-2014-2020/fise/masuri>
8. Recomandarea nr. 1296/1996 a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la Carta europeană a spațiului rural. În: <https://www.acor.ro/carta-europeana-pentru-zonele-rurale>.
9. Raportul ONU (Viitorul nostru comun). CALITATEA VIEȚII, XVI, nr. 3-4, 2005, p. 289-300.
10. Șt. Mitrache, Dezvoltarea durabilă rurală, Editura Planeta, 2000.
11. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020, nr. 409 din 04.06.2014, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152 din 10.06.2014.
12. În: <https://leaderin.md/>
13. În: <https://solidarityfund.md/dezvoltare-rurala/>
14. În: <https://legis.md>

SECURITATEA INFORMAȚIONALĂ REFLECTATĂ LA NIVELUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE CENTRALE ȘI LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

CZU: 004.056.5:351/354(478)

Cristina SMOLENSCHI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article reflects the field of information security of the Republic of Moldova at the level of public authorities. An overview of the notion of information security in our country is made; how information security is perceived in the state and which are the state institutions in charge of information security are identified.

Keywords: *information, information security, public authorities, society, virtual space, integrity.*

Informația înseamnă, în primul rând, cunoaștere, iar deținerea informației conferă putere! Schimbul de informații reprezintă o categorie esențială în existența societății. Cea ce a fost diferit de la o etapă la alta a fost conținutul și intensitatea transferului de informații. Pe măsură ce informația s-a diversificat și mesajele au devenit mai complicate, mai determinate, mai numeroase în procesul de transfer s-au produs specializări, au intervenit forme noi de organizare și memorizare. În lumea contemporană, odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, informația s-a extins, ocupând un loc vast în sfera comunicării și actului de guvernare. Mișcarea informațiilor în societate poate fi controlată și organizată, ajungându-se la ora actuală la rețele mari, la structuri informaționale. Etapele dezvoltării societăților sunt etape ale procesului de informație. Iar progresul unei stat este strâns legat de procesul informațional pe care statul și instituțiile publice în cauză îl atinge. În contextul actual abilitățile și modalitățile cele mai eficiente de a fi informat reprezintă un deziderat cu valoare adăugată. Iar problemele care vizează securitatea informațională devine tot mai pregnantă la momentele de referință în diverse sfere cum ar fi: Administrația Publică Locală, mediului de afaceri, societatea civilă.

Securitatea rămâne, totuși, o problemă esențială a existenței societății umane, iar definirea sa este subiectul cel mai important și în documentele oficiale ale unor organizații internaționale. Astfel Organizația Națiunilor Unite definește sectorul de securitate ca totalitatea instituțiilor, grupurilor, organizațiilor și persoanelor, deopotrivă statale și non-statale, care participă și sunt responsabile pentru administrarea, promovarea și monitorizarea securității în stat [1]:

- Componentele de bază ale sectorului de securitate, inclusiv organele de apărare a ordinii de drept: forțele armate, poliția, carabinierii, penitenciarele, forțele paramilitare, serviciile de informații, serviciile de grăniceri, autoritățile vamale și serviciile de situații excepționale;

- Componentele de administrare și supraveghere: organele legislative și comisiile sale relevante, guvernul, incluzând ministerele apărării, afacerilor interne și afacerilor externe, organele naționale consultative, organele de administrare financiară și reprezentanții societății civile, incluzând mass-media, cercurile academice și organizațiile neguvernamentale;

- Componentele de justiție: ministerele de justiție, organele de urmărire penală și procuraturii, instanțele judiciare, organele de executare, comisiile pentru drepturile omului și avocații parlamentari;

- Componentele nestatale ale forțelor de securitate: structuri militare neconstituționale, unități paramilitare private, companii private de securitate.

Fiecare stat se confruntă cu necesitatea de a asigura securitatea, care se înscrie într-un tipar nou. Astăzi, amenințările se îndreaptă spre elementele de susținere a comunităților umane și sunt mai puțin vizibile decât cele tradiționale.

Informația și transmiterea ei au fost întotdeauna foarte importante pentru stat, pentru actul de

guvernare la toate cele trei nivele existente, iar folosirea tehnologiilor informației și a rețelilor de calculatoare este un fenomen al timpurilor noastre unde materia prima este informația. Într-un sens mai simplu informația este conceptul care stă la baza acestei ere a tehnologiilor informaționale. Iar importanța informației și a sistemelor de comunicații pentru societate se intensifică odată cu valoarea și cantitatea informației transmise și stocate. Astfel pentru multe instituții în stat, administrația publică de nivelul I și II, informația și tehnologiile care o fac posibilă reprezintă cele mai valoroase bunuri ale sale pe care le deține și pe care le utilizează în continuu. Când spunem cuvântul informație, ne gândim în principal la informația digitală. Odată cu dezvoltarea tehnologiei, spațiile virtuale care mai demult existau doar la nivel de concept acum a început să prindă viață și să facă parte din realitate. Ca societatea, noi devenim din ce în ce mai dependenți de accesul și procesarea cât mai rapidă a informației. Iar pe măsură ce această solicitare este în creștere, tot mai multă informație este stocată și transmisă în format electronic. Spre deosebire de informația imprimată pe hârtie, informația în forma sa electronică poate fi expusă la furtul de la distanță și de regulă este mult mai ușor să fie interceptată, modificată, folosită în scopuri meschine ce poate aduce prejudicii enorme atât financiare cât și de destabilizare a stării în societate.

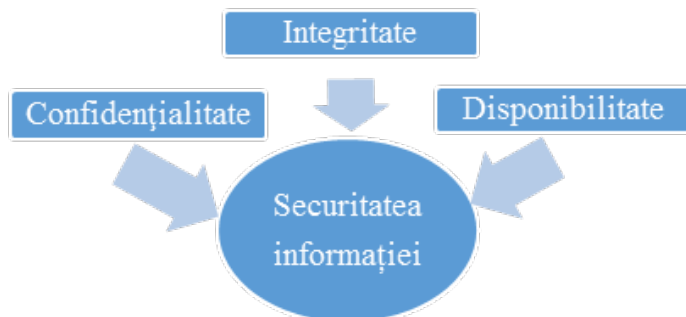
Cum se poate observa, noile realizări în domeniul tehnologiilor informaționale, a tuturor echipamentelor și costul redus al acestora, pe măsură ce apar noi modificări și îmbunătățiri, au determinat ca societatea de azi în general, să devină o societate informațională. Astfel accesul la internet este acum disponibil atât pentru instituții de stat, cât și pentru persoane fizice, devenind un instrument principal de acumulare a cunoștințelor, de informare și inclusiv de comunicare în masă.

În același timp această eră a calculatoarelor a creat capacități pentru obținerea, evaluarea, utilizarea, transmiterea și schimbul, cu mare viteză, al unor volume mult mai mari de informații adresate simultan mai multor utilizatori. Informațiile au devenit principala resursă strategică a fiecărei națiuni. Acest lucru destul de important a fost evidențiat încă din anul 1981 de către președintele SUA, Ronald Reagan, în strategia de securitate națională, unde menționa că: „informația constituie a patra dimensiune a puterii naționale” [2].

Segmentul securității informaționale cuprinde funcțiile ce țin de asigurarea condițiilor de protejare a informațiilor, resursele informaționale de stat, administrației publice, a persoanelor fizice, a mediului de afaceri, cu care aceste entități operează [3, p. 82]. Nevoia de securitate se referă la protejarea informațiilor împotriva accesului neautorizat, corupției, furtului de informații; protejarea sistemelor informaționale împotriva atacurilor, care ar influența funcționarea corectă a acestora; crearea condițiilor de recuperare a datelor în cazul unor dezastre. Ca exemple ar putea servi informațiile / documentele oficiale, datele cu caracter personal, informațiile ce reprezintă secret comercial și evident, informațiile ce reprezintă secret de stat acestea din urmă au o rezonanță destul de puternică. Îndoe-sebi de vulnerabile sunt datele în rețelele de calculatoare, din cauza numărului mare de utilizatori și a facilităților puternice de acces la servicii. Cu cât aplicațiile au o arie mai largă de utilizare, cu atât este mai acută necesitatea unor măsuri speciale pentru asigurarea securității datelor.

Revenind la noțiunea de securitate informațională, cuvântul cheie este informația care trebuie să fie protejată indiferent de forma pe care o deține, mijloacele prin care este memorată, transmisă sau distribuită către alți subiecți. Conform standardului ISO/IEC 17799 [4, p. 4] securitatea informațiilor este percepută prin prisma a trei elemente principale:

Fig. 1. Elementele principale ale securității informațiilor.



- Confidențialitatea – informațiile sunt accesibile doar persoanelor autorizate
- Integritatea – asigurarea acurateții și completitudinii metodelor prin care se realizează prelucrarea informațiilor
- Disponibilitatea – utilizatorii autorizați au acces la informații și la activele asociate în momente oportune.

Pentru a putea realiza un program de securitate eficient atât la nivel central cât și local este nevoie de politici, proceduri, practici, standarde, descrieri ale sarcinilor și responsabilităților de serviciu, precum și de o arhitectură generală a securității. Așadar, se poate observa că viteza de transmitere, capacitatea de transmitere, capacitatea de prelucrare și capacitatea de stocare a informațiilor depinde de nivelul tehnologic al fiecăreia dintre părți și totodată se ia în calcul sistemele de comunicații și informatice utilizate de administrația publică centrală și locală.

Asigurarea securității informaționale este un proces continuu și complex, ce constă în aplicarea celor mai raționale forme, metode, căi de creare și perfecționare a mijloacelor de securitate. Astfel încât securitatea informațională este asigurată prin utilizarea complexă a mijloacelor de protecție necesare în toate elementele structurale ale sistemului, la toate etapele ciclului tehnologic de activitate. Obiectivul major al asigurării securității informaționale este acela de a preveni scurgerea de informație, protejarea informației și a infrastructurii ei de acțiunile întâmplătoare sau premeditate cu caracter artificial sau denaturării ei, dar și asigurarea transparenței proceselor publice ce fac parte din activitatea Administrației Publice Locale (I și II).

Atunci când vorbim despre securitatea informațională neapărat este necesar de menționat și despre faptul cum se asigură ea. în baza realizării sistemului de securitate și control de mai multe niveluri [5]:

- a) nivelul legislativ;
- b) nivelul administrativ;
- c) nivelul de procedură;
- d) nivelul tehnic și de program.

Toate aceste trei niveluri interconectate între ele având scopul final de realizarea a sistemului de securitatea, încât să fie acoperit atât cadrul teoretic (raportat la primul nivelul cel legislativ) cât și cel practic (până la nivelul trei, cel tehnic și de program).

Asigurarea securității Sistemului se bazează pe utilizarea:

- a) măsurilor organizatorice de regim;
- b) măsurilor speciale tehnico-organizatorice și a mijloacelor de protecție;
- c) mijloacelor și tehnologiilor cu aspecte și destinații diferite pentru protejarea informației.

Mijloacele și metodele de asigurare a securității informaționale realizează următoarele obiective principale:

a) asigurarea protecției informației și controlul accesului la ea la toate etapele de transmitere, prelucrare, stocare și oferire către utilizator;

b) asigurarea confidențialității și integrității informației la toate etapele de transmitere, prelucrare și stocare;

c) asigurarea protecției mijloacelor tehnice și de program utilizate pentru prelucrarea și transmiterea informației contra scurgerilor de informații și influențe distrugătoare.

Cadrul legal privind politica de securitate informațională în Republica Moldova. Domeniul informațional reprezintă o parte importantă și indispensabilă a vieții societății moderne, care influențează activ asupra stării de guvernare, politice, sociale, militare, economice și a altor componente ale securității naționale.

Importanța problemei a fost conturată în Concepția securității naționale și Strategia securității naționale a Republicii Moldova, care, stabilind obiectivele sistemului de securitate națională, au reflectat atât amenințările din domeniul tehnologiilor informaționale, cât și asigurarea securității informaționale. Perfecționarea bazei normative în domeniul dat este determinată de elaborarea și consolidarea normativă a anumitor drepturi și obligații ale statului, instituțiilor administrației publice, persoanelor cu funcții de răspundere, organizațiilor care asigură securitatea informațională, mecanismelor de realizare a drepturilor și obligațiilor date. Consolidarea acestora va permite sistematizarea relațiilor sociale privind asigurarea securității informaționale, înlăturarea incertitudinilor și limitelor discreționare în domeniul dat.

Când vorbim despre cadrul legal privind politica de securitate informațională în Republica Moldova, trebuie de menționat și componentele de bază ale sistemului de asigurare a securității informaționale. Acestea sunt de regulă autoritățile puterii legislative, executive și judecătorești, întreprinderile, instituțiile, organizațiile, organizațiile neguvernamentale și cetățenii. Desigur toate acestea fiind armonizate de legislația ce reglementează relațiile în sfera informațională, în domeniul asigurării securității informaționale. Astfel pentru Republica Moldova Securitatea informațională [6], este asigurată de către Parlamentul, Guvernul, Președintele Republicii Moldova, Consiliul Suprem de Securitate, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Apărării, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Procuratura, instanțele judecătorești, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Consiliul de Observatori al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”, Comisia Electorală Centrală, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal.

În cadrul exercitării funcțiilor de asigurare a securității informaționale statul, în persoana autorităților publice competente este necesar să efectuează o serie de analize și prognoze a pericolelor securității informaționale a Republicii Moldova, să elaborează măsuri, metode și mecanisme de asigurare a securității informaționale prin realizarea de programe tematice de stat în domeniul asigurării securității informaționale, având la bază depunerea eforturilor comune ale instituțiilor publice cât și a celor private.

Tot odată una din direcțiile principale a politicii de stat în domeniul asigurării securității informaționale este asigurarea juridică, în cadrul căreia se elaborează și perfecționează legislația ce reglementează relațiile în domeniul vizat, se elaborează și perfecționează legislația ce reglementează relațiile în domeniul vizat. Elaborarea și perfecționarea legislației presupune: a) evaluarea eficienței aplicării legislației în domeniul informațional și al asigurării securității informaționale, elaborarea programului de perfecționare a legislației; b) crearea mecanismelor organizațional-juridice de asigurare a securității informaționale; c) determinarea statutului juridic al tuturor subiecților din domeniul informațional, inclusiv al deținătorilor de informație și utilizatorilor resurselor, sistemelor informaționale și de comunicații electronice; d) crearea sistemului de colectare și analiză a datelor despre sursele pericolelor pentru securitatea informațională și consecințele apariției acestora, ținând cont de orice tipuri (categorii) de informații; g) perfecționarea sistemului de pregătire a cadrelor.

Astfel, este necesar de afirmat că măsurile primordiale de realizare a politicii de stat privind asigurarea securității informaționale a Republicii Moldova trebuie să fie legate în primul rând de următoarele acțiuni din partea statului:

1. Perfecționarea legislației privind asigurarea securității informaționale a Republicii Moldova, prevenirea și combaterea crimelor informatice în spațiul informațional și nu numai;
2. Elaborarea și realizarea programului național privind crearea sistemului complex unic de protecție a informației în Republica Moldova, crearea sistemelor de stat de protecție tehnică și criptografică a informației;
3. Realizarea unui program național de pregătire a cadrelor în domeniul asigurării securității informaționale;
4. Armonizarea standardelor naționale în domeniul informatizării și securității informaționale cu standardele internaționale;

Concluzii: Actualmente conceptul de securitatea are încă o rezonanță destul de puternică în studiile de securitate contemporane, în viața statului și a cetățenilor și va continua să aibă. Modificare a conceptului de securitate au condus la apariția noilor dimensiuni: economică, politică, culturală, informațională, ecologică, altele. Toate fiind la fel de importante și interconectate. Securitatea a devenit în prezent un concept tot mai complex, însă cu siguranță evoluția acestui concept nu se va opri aici. Astăzi deținerea informațiilor se folosește pe scară largă pentru a realiza buna guvernare

Consider că dezvoltarea unei societăți informaționale depinde direct proporțional de dezvoltarea resurselor informaționale, de cultura informațională a angajaților din Administrația Publică Locală (nivelul I, II), de nivelul pregătirii specialiștilor în domeniul dat, care cu adevărat

să corespundă tuturor cerințelor și să facă față activităților. Prin urmare, pentru a construi o societate informațională sănătoasă, statul nostru în primul rând, trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura securitatea subiecților participanți la relațiile informaționale. În concluzie, consider că succesul creării unei societăți informatice depinde, în mare parte, de soluționarea unui spectru de probleme juridice, economice și organizaționale, cum ar fi în primul rând:

- Elaborarea și definirea unei terminologii unice în domeniul securității informatice și a dreptului informatic;
- Analiza practicilor ale altor țări și armonizarea actelor normative la situația reală din Republica Moldova, astfel încât să fie posibil de implementat;
- Elaborarea unui cadru legal adecvat ce ține de politica securității informaționale;
- Elaborarea tehnicilor și metodologiilor de cercetare în domeniu;
- Crearea programelor de studiu și pregătirea specialiștilor în domeniul securității informaționale;
- Crearea în structurile de stat a funcțiilor, responsabile pentru implementarea și administrarea mecanismelor de securitate informațională;
- Organizarea seminarelor informative, conferințelor și a schimbului de experiență cu specialiștii în domeniu securității informaționale din alte țări.

BIBLIOGRAFIE

1. Raportul Secretarului General (A/62/659-S/2008/39). Asigurarea păcii și securității: rolul Națiunilor Unite în susținerea reformei sectorului de securitate. http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/659&TYPE=&referer=http://www.un.org/fr/ga/63/plenary/a_comprehensive_review.shtml&Lang=E
2. National Strategy and Information Warfare, SUA, 1981, p. 119.
3. Udriș M., Popa C. Securitatea informațiilor în societatea informațională. Editura Universitară, 2010, 402 p.
4. Material informativ despre Standardul ISO / IEC 17799 și implementarea în instituțiile publice, 16 p. <http://www.riti-internews.ro/ro/Material%20Informativ%20Securitate%20IT.pdf>
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Concepției Sistemului informațional geografic cu destinație specială al Serviciului de Informații și Securitate nr. 972 din 01.09.2004. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171 din 17.09.2004.
6. Legea privind aprobarea Concepției securității informaționale Republicii Moldova nr. 299 din 21.12.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48-57 din 16.02.2018.

Sesiunea 2. PROBLEME ACTUALE ALE ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

СТАНОВЛЕНИЕ АГЕНТСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ: ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫЕ АДАПТИВЫ И НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА

CZU: 332.142.2(477)

Елена ЛЕСИК,

*кандидат наук, доцент кафедры публичного управления
и регионалистики Одесского регионального института
государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины*

Ольга ТОДОРОВА,

*кандидат наук, доцент кафедры публичного управления
и регионалистики Одесского регионального института
государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

The paper presents a retrospective review of the evolution of the institute of regional development agencies in Ukraine. It has been determined that until 2015 there were attempts to build this institution, however, due to a number of factors they were stochastic and inconsistent, which did not allow to talk about the existence of an effective institution of regional development agencies. It has also been determined that taking into account the course chosen by Ukraine for European integration, the European model served as the basis for the development of regional development agencies after 2015. So, the functions and purpose of existence are clearly correlated with European practices, the same can be said about the approaches to stakeholders and founders. At the same time, agencies in Ukraine do not currently operate at their full capacity. The paper summarizes the main obstacles to the full functioning of regional development agencies in the regions of the country and focuses on the need to understand ways to increase the competitiveness of the regions and aspects of their achievements with a focus on stakeholders. The general features of European practices that should be adapted to domestic realities are outlined. Foreign experience is characterized in a generalized way. The key vectors of development of this institution in the country have been identified, so that regional development agencies can become centers for managing the strategic development of the region, a platform that will allow transparent and systematic work to unlock the socio-economic potential of each region and use all available means: capital; financial instruments; domestic and foreign investments, etc.

Keywords: *regional development agencies, regional development, institutional support for regional development, adaptation of European experience.*

На данном этапе развития в Украине остро стоит проблема неравномерности развития регионов и внутрирегиональных диспропорций. Государственной стратегией регионального развития на 2021-2027 года эти проблемы определены как ключевые, что актуализирует проблему поиска специальных механизмов и инструментов, разработки и внедрения политик, которые обеспечат устойчивое развитие всех регионов Украины, в том числе и социально-экономическую и пространственную интеграцию проблемных территорий.

Под влиянием закрепленного в Конституции Украины курса на евроинтеграцию про-

ходит активная адаптация европейских практик, что так же коснулось и институционального обеспечения регионального развития. Одним из значимых элементов институционального обеспечения регионального развития как в Европе, так и в других странах, являются агентства регионального развития.

Особого внимания заслуживает анализ деятельности агентств регионального развития, своеобразного институционального феномена 80-90-х гг. XX в., философия которого была заимствована в Европе из опыта Соединенных Штатов Америки.

Особенность агентств регионального развития заключается в том, что они выполняют функцию «посредника» между местными и региональными «общинами» предпринимателей и стратегическими намерениями власти этих уровней по социально-экономическому развитию территории.

В одном из документов Европейской Комиссии указано, что «едва ли не единственной общей чертой агентств регионального развития является связь их деятельности с использованием внутреннего потенциала определенной географической территории».

EURADA – международная общественная организация, которая координирует деятельность АРР в Европе, предлагает их дефиницию как «любой организации, основной миссией которой является обобщение коллективного интереса к развитию определенной территории. Именно поэтому агентство развития должно иметь четкие связи с местными или региональными органами власти, в частности в вопросах управления, финансирования или определение задач развития территории. Кроме того, АРР должно функционировать на значительной географической территории, однако меньшей, чем территория всей страны».

Многие наблюдатели отмечают потенциально положительную роль АРР, так же как и других специализированных институтов, в процессах пространственного развития как структур, что, в отличие от органов власти, не являются политически ангажированными и одновременно не определяют философией своего существования получения прибыли, что естественно для коммерческих предприятий.

Агентства регионального развития, кроме реализации традиционной философии финансового посредника между национальным правительством и предприятиями, размещение их производства на конкретной территории, начали осуществлять новую роль – поддержания роста конкурентоспособности «местных» компаний, поиска интегрированного подхода к развитию территории. С конца 90-х годов эти задачи были дополнены необходимостью привлечения к этой деятельности всех социальных слоев региона, то есть активизации так называемого «социального капитала».

Для определения сущности АРР применяют несколько подходов, что объясняется разнообразием ролей, которые они выполняют в разных странах. Первый из них утверждает, что с помощью термина «агентство регионального развития» можно обобщить все структуры, кроме органов власти и частных предприятий, которые вовлечены в процесс развития определенной территории (территориальной единицы, местности, региона), то есть этот термин используется как аналог терминов «специальные институты развития территорий», «специальные институты пространственного развития». Другой, так называемый «классический» подход воспринимает агентства регионального развития как структуры, созданные на основе партнерства между частным, государственным и общественным секторами с целью комплексного решения проблем определенной территории.

В современных европейских странах активно функционируют институты регионального развития (далее – ИРР). Задачи, решаемые ИРР определяются целью ее функционирования, варьируются в зависимости от политико-экономических установок государства и особенностей того времени, в котором они создавались. На этой основе выделяют три модели ИРР, различающихся по функциональному признаку: модель институтов регионального развития, как инструмента обеспечения регионального выравнивания внутри страны; модель институтов регионального развития, как основы обеспечения экономического выравнивания внутри международного объединения стран; модель институтов регионального развития, как инструмента присоединения к ведущим странам мира на основе инновационной экономики.

Зарубежный опыт представляет агентства как отработанную форму институциональной поддержки регионального развития. Они эффективно сотрудничают с местными и центральной властями как фокусные центры стратегического планирования и сопровождения проектов развития территорий, обеспечивают эффективное межсекторное сотрудничество власти-бизнеса-общественности и создают качественно новую экономическую среду.

В начале 2001 года появилось реальное основание для создания сети АРР в Украине и 9 июля 2001 эта идея была реализована. Ассоциация агентств регионального развития Украины объединила сначала 17 на октябрь 2002 – 27 АРР, а на июнь 2004 – 38 АРР. Создание аналогичной сети для поддержки процессов регионального развития в Украине было запланировано Правительством на 2000 год, но ошибочность подхода, который заключался в искусственной выработке агентств без учета специфических особенностей такого института как АРР, и предусматривал создание подотчетных облгосадминистрациям структур, а также недостаток значительных ресурсов, необходимых для осуществления этого замысла, объективно затормозил процесс.

В течение 2001-2015 гг., благодаря деятельности в Украине различных иностранных донорских организаций, поддерживающих развитие демократии в украинском обществе, а также благодаря собственным местным инициативам, практически во всех областях Украины возникли и действовали некоммерческие организации, которые были аналогами (или приближались к таким) агентств регионального развития. Предпосылкой их эффективного участия в процессах развития территорий было активное сотрудничество с местными и центральными уровнями исполнительной власти (во многих случаях такое сотрудничество было успешным, но непонимание властью ресурса АРР преобладало), и, прежде всего, с органами местного самоуправления, которые по своей природе и функциям ответственных за развитие определенных территорий.

Особенностями этого периода стало то, что: организации, действовавшие с целью содействия региональному и местному развитию, почти не привлекались к разработке местных и региональных программ и стратегий развития и процесса их дальнейшей реализации; деятельность существующих в Украине АРР и организаций, способствовали региональному и местному развитию, осуществлялась в основном за счет финансовой поддержки со стороны иностранных и международных доноров; практическое отсутствие координации и согласования деятельности организаций, позиционировали себя как АРР, на региональном уровне. Указанные аспекты актуализировали необходимость трансформации АРР в Украине в соответствии с актуальными европейскими стандартами.

Вместе с тем, для регионов Украины законодательно подтвержденная возможность создания агентств появилась в 2015 году, когда Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «Об основах государственной региональной политики». Принятием этого Закона были заложены основы для формирования в Украине нового органа – агентства регионального развития и определены основные принципы государственной региональной политики. Следующим шагом стало принятие 11 февраля 2016 Кабинетом Министров Украины Типового положения об агентстве регионального развития, которое окончательно урегулировало законодательное поле для создания и деятельности агентства. Отныне определена организационно-правовая форма для Агентства «учреждение, учредителями которой будут соответствующая областная рада и областная государственная администрация, а также региональные общественные организации, объединения предпринимателей, высшие учебные заведения и т.д.».

Согласно законодательству, агентство регионального развития является неприбыльной (получение прибыли не является целью деятельности) и небюджетной (не финансируется из Государственного бюджета Украины) учреждением, образуется на основе партнерства между государственным, частным и общественным секторами, организациями работодателей и их объединениями.

Целью деятельности АРР является «...содействие и организация регионального развития, развития отдельных территорий области, общин и их инфраструктуры, и соответ-

ствуючого об'єднання для цього організаційних і фінансових ресурсів, які походять як з території, так і з-за її меж, сприяє залученню інвестицій і позичок, формування позитивного іміджу регіону, надання консультативних послуг, покращення інвестиційного клімату в регіоні, збір і поширення інформації, розробка і реалізація проектів регіонального розвитку і отримання фінансування для їх реалізації». Отже, основна мета діяльності агентства – ефективна реалізація державної регіональної політики.

Агентства регіонального розвитку в Україні не зможуть повноцінно створити і ефективно реалізовувати свою місію і завдання, поки на обласному рівні не з'явиться розуміння, що підвищення конкурентоспроможності будь-якого регіону досягається через інвестування ресурсів місцевої влади і бізнесу в діяльність по наступних аспектах: мобілізація всіх регіональних стейкхолдерів (органів влади, бізнесу, громадянства) навколо виконання всіх цілей і завдань визначених в регіональній стратегії розвитку і плані заходів по її реалізації; розвитку людських ресурсів шляхом розвитку підприємницьких навичок, формування і розвитку лідерських і комунікаційних навичок, інклюзивності соціальних груп, які традиційно не мають доступу до ринку праці або мають обмежений доступ, розвиток професійних кваліфікацій, орієнтованих на попит регіонального ринку праці і забезпечення процесу навчання і переорієнтації місцевого населення впродовж життя; створення інфраструктури підтримки малого і середнього бізнесу; надання технічної допомоги малому і середньому бізнесу; надання консультацій і допомоги в організації нових підприємств; створення привабливого бізнес-іміджу регіону; впровадження інновацій, нових технологій і підтримку прикладних технологічних досліджень; сприяння розвитку сільської місцевості, в тому числі створення фінансових інструментів для фермерів і сільських підприємців; розвитку управлінської спроможності органів місцевого самоврядування.

З метою створення в Україні гнучкої і стійкої системи інституціонального забезпечення регіонального розвитку, враховуючи досвід європейських країн, необхідно реалізувати ряд заходів: визначити чітку ієрархію і законодавчо визначити статус регіонів згідно з нормами європейського міжнародного права; завершити формування ієрархічної системи органів самоврядування згідно з оновленою системою адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням специфіки кожного окремого регіону країни. Адже, як випливає з аналізу зарубіжного досвіду, саме органи місцевого самоврядування, як повноцінні представники населення регіону, зазвичай виступають ініціатором, двигачем і координатором заходів регіонального розвитку, виступаючи їх кінцевим споживачем; розробити власні механізми функціонування публічно-владних інститутів на місцевому і регіональному рівнях і розробити дієві механізми контролю за їх діяльністю.

Вважаємо, що агентства регіонального розвитку повинні стати центром управління стратегічним розвитком регіону, площадкою, яка дозволить прозорко і системно працювати над відкриттям в кожному регіоні власного соціально-економічного потенціалу і використанням всіх наявних засобів для цього – людського капіталу; фінансових інструментів (наприклад, засоби Державного фонду регіонального розвитку, обласного бюджету, донорів, кредитних ресурсів); внутрішніх і іноземних інвестицій. Крім того, діяльність агентств регіонального розвитку повинна стати толчком до активізації міжрегіонального співробітництва, економічного взаємодіяння, розробки і реалізації спільних міжрегіональних проектів. Для реалізації зазначеного доречно внести відповідні зміни в Закон України «Про основи державної регіональної політики» і Типового положення про агентства регіонального розвитку (зокрема, по розширенню можливостей агентств регіонального розвитку по наданню платних послуг для формування власних бюджетів розвитку).

Враховуючи аналіз досвіду зарубіжних інститутів регіонального розвитку, більшість

ство которых продемонстрировали успешные результаты только при широком привлечении к процессу местного экономического развития институтов ЕС и других организаций-доноров, считаем целесообразным ввести практику более широкого привлечения институтов Европейского Союза в процессы регионального развития Украины, как в качестве финансовых доноров, так и в качестве носителей лучших практик, изучение и внедрение которых позволит избежать ошибок стран, уже прошедших аналогичные этапы развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аналітична записка «Проблеми становлення агенцій регіонального розвитку в Україні», 2018. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx
2. Жуковська Ю. Агенції місцевого економічного розвитку як елемент електронної демократії / Жуковська Юліана // Information, Communication, Society (ICS-2017), 18-20 may 2017, Slavske, Ukraine, с. 278-279. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/38416/1/135_278-279.pdf
3. Кузьменко Л. М. Регіональні аспекти характеристики якості інституціонального середовища / Л. М. Кузьменко, М. О. Солдак // Управління економікою: теорія та практика: зб. наук. праць. Донецьк: Ін-т економіки промсті НАН України, 2010, с. 30-43.
4. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 258 / Офіц. веб-сайт Кабінету Міністрів України. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248941325>
5. Посібник з організації та діяльності агенцій регіонального розвитку: підготовлено в рамках проекту «Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні» (EuropeAid/125234/C/SER/UA), 2011. URL: http://regionet.org.ua/files/RDA_operational_manual_SSRD_2011_ua.pdf.
6. Regional Development Agency: URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regionaldevelopment-agencies>

PARTENERIATUL COMUNITAR - IMPERATIV AL IMPULSIONĂRII INIȚIATIVELOR LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

CZU: 352(478)

*Tatiana BOGOS,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The modernization of the administrative system, as a whole, and of the local public administration system, in particular, are clearly reflected by the level of democracy in a country. The transparency of the activity of administrative authorities, the involvement of the community members in the decisional process, the level of meeting the requirements of the population presumes changes and transformations at the structural and functional level of governing and the creation of the decisional process, which should be equal and well-balanced and reported to the public interest. This research examines the mutual conceptual connection between the public local authority and the community partnership as an imperative requirement for the modernization of the system and the reformation of the local public administration, stimulating it to be more coherent, efficient and effective and to match the real needs of the communities.

Keywords: *community partnership, inter-community cooperation, local public administration, public services, Republic of Moldova.*

Introducere. Autoritățile publice locale sunt un element - cheie în sistemul de guvernare. Fiind plasate pe prima linie, ele interacționează direct cu colectivitățile locale, resimțind atitudinea cetățenilor față de calitatea serviciilor prestate. Capacitatea autorităților publice de a-și exercita atribuțiile calitativ și eficient depinde în mare măsură de sprijinul pe care îl au din partea colectivității locale pe care o reprezintă.

Cetățenii au nevoie de rezultate concrete și de aceea doresc ca serviciile publice să fie mai aproape de ei, mai accesibile și mai calitative. Această stare a lucrurilor impune modificarea radicală a managementului public, în funcție de dinamica problemelor actuale [2, p. 23].

Realitatea economică, socială și culturală întâmpinată în multe localități din Republica Moldova nu fac altceva decât să demonstreze gradul înalt de stagnare predominant, or, adevărata însemnătate a unui „traie decent”, asigurat cu condițiile minime la sat în Germania, Italia sau Franța diferă mult cu ceea ce persistă în Republica Moldova. În acest context, parteneriatele comunitare reprezintă o oportunitate, o șansă perfectă care ar asigura bunăstarea și prosperitatea în localitățile din Republica Moldova, reprezentând unul din mecanismele care schimbă în mod efectiv conținutul vieții din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I și nivelul al II-lea.

Aspecte generale și definitorii ale conceptului de cooperare inter-comunitară și parteneriat comunitar. Înainte de a clarifica sintagma parteneriat comunitar, să analizăm și să definim mai întâi fiecare termen în mod particular și să determinăm esența acestuia.

Unul dintre instrumentele de optimizare și îmbunătățire a calității serviciilor publice la nivel local, care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare - este cooperarea inter-comunitară [8, p. 12]. Conform definiției dată de autorii J. Jackson, M. Balducci, R. Hertzog, P. Swianiewicz, cooperarea inter-comunitară are loc atunci când două sau mai multe autorități publice locale sunt de acord să conlucreze asupra oricăreia dintre sarcinile ce le revin, în scopul obținerii beneficiilor reciproc avantajoase [5, p. 10]. Astfel, cooperarea inter-comunitară permite oricărei administrații publice locale să facă față provocărilor cu care se confruntă, conlucrează cu alte administrații publice locale pentru a acționa împreună. Esența acestuia nu constă în anumite

forme organizatorico-juridice sau mecanisme de finanțare. Aceasta rezidă în însuși scopul cooperării inter-comunitare: prestarea serviciilor mai calitative și promovarea dezvoltării locale [5, p. 13].

Cooperarea inter-comunitară reprezintă un instrument avansat de lucru în procesul de decentralizare, dezvoltare regională și locală. Aceasta oferă oportunități reale autorităților locale de a eficientiza activitatea sa și a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate prin unirea eforturilor a mai multor comunități. Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. Acest instrument reprezintă o alternativă viabilă, mai ales pentru primăriile mici, cu mai puțin de 5 000 de locuitori, care nu au suficiente resurse pentru a presta servicii publice de calitate pe cont propriu. Scopul cooperării inter-comunitare constă în îmbunătățirea cantitativă (la nivel de servicii) și calitativă (performanță) a prestării serviciilor publice, datorită identificării tehnologiilor celor mai adecvate, accesibile din punct de vedere financiar, fezabile din punct de vedere economic, care respectă mediul și acceptabile din punct de vedere politic, precum și datorită concentrării pe factorii economici, prin atingerea unui impact ecologic pozitiv pentru populația Republicii Moldova [3, p. 122].

În viziunea noastră, un proces de cooperare inter-comunitară poate fi definit drept un proces generat de existența unor repercusiuni a unor probleme și necesități de interes public care persistă într-o unitate administrativ - teritorială; or, cooperarea inter-comunitară creează acele premise de identificare a soluțiilor care permit rezolvarea problemelor cu care se confruntă societatea și satisfacerea nevoilor sociale. În urma celor menționate, deducem că în cazul în care lipsește dorința, responsabilitatea și inițiativa din partea societății pe de o parte, precum și din partea autorităților locale pe de altă parte - de a contribui la rezolvarea unor chestiuni și satisfacerea nevoilor de interes public, nu va exista nici premisa necesară de a realiza cooperarea.

Dar, rezultatul este unul mult mai efektiv și proeminent dacă la identificarea necesităților prioritare și soluționarea problemelor stringente cu care se confruntă colectivitățile locale, participă nu doar administrația publică locală, dar și alți actori comunitari luați în ansamblu, ca: societatea civilă, organizațiile obștești, agenții economici, membrii comunității, instituții și organizații cu competențe în planificarea strategică, în identificarea și administrarea rațională a fondurilor și donațiilor, etc.

Crearea parteneriatelor locale au drept scop mobilizarea comunitară prin dezvoltarea unui dialog dintre sectorul public, sectorul antreprenorial și cel civic. Iar, prosperitatea rurală reprezintă obiectivul principal al unui parteneriat comunitar.

Autoritățile locale au un rol-cheie în parteneriat, pentru că ele dispun de puterile necesare privind planificarea și vânzarea terenurilor și clădirilor, dețin resurse imobiliare, întrețin sisteme de alimentare cu apă potabilă, supraveghează sistematizarea locuințelor și dezvoltarea industrială. Ca urmare, ele au o responsabilitate în ceea ce privește serviciile publice importante la nivel local, reprezentând comunitatea locală și protejând interesele publice ale acesteia [6, p. 29].

Esența parteneriatului comunitar constă în colectivitatea care activează în comun pentru a soluționa nevoile individuale ale fiecăruia în contextul larg al bunurilor publice. Astfel, noțiunea de comunitate, care este parte a filozofiei sociale, evidențiază necesitatea cetățenilor de a conviețui în baza unor valori, atitudini și responsabilități împărtășite și acceptate de către toți membrii comunității. Crearea spiritului comunitar implică neapărat un dialog sincer între cetățeni și oficialii publici. Această comunicare se bazează pe o guvernare deschisă și colaborare [2, p. 24].

Considerăm că parteneriatul comunitar ca și instrument de politică publică reprezintă o oportunitate excepțională în rezolvarea eficientă a unor probleme de interes public, probleme socio-economice cu care se confruntă colectivitățile locale.

În baza experienței acumulate a fost demonstrat că parteneriatul este eficient doar atunci când există încredere reciprocă, consens în luarea deciziilor și asumarea responsabilităților, egalitate în activitate [7, p. 8]. Drept, urmare, cetățenii vor deveni mai sensibili la nevoile cu care se confruntă localitatea, iar coparticiparea va deveni mai eficientă [2, p. 24]. Totodată, parteneriatul dintre administrația publică locală și ONG-uri reprezintă un mijloc sigur de atragere și valorificare a mijloacelor, precum și de menținere a obiectivelor renovate, de prestare calitativă a serviciilor, de diversificare a activităților etc., acționând în vederea atingerii scopurilor comune. De asemenea, asociațiile obștești în parteneriat cu autoritățile administrației publice locale ad-

ministrează implementarea proiectelor, își asumă răspunderea pentru asigurarea durabilității și dezvoltarea lor în continuare [7, p. 8].

Nu există dubii că eforturile actuale ale autorităților administrației publice locale, ale donatorilor și societății civile de a revitaliza localitățile din Republica Moldova sunt substanțiale. Probabil că nu a rămas nici o localitate în Republica Moldova care în ultimii 3-5 ani să nu fi implementat măcar un proiect vizibil de modernizare a infrastructurii și a serviciilor publice. Totuși, viteza modernizării trebuie amplificată, or, peste 1/3 din populația Republicii Moldova nu au șanse să primească acces la servicii comunale de bază nici peste 25-30 de ani. Astfel, sunt necesare abordări inovative. Iar soluția cea mai vizibilă de catalizare a vitezei de modernizare a serviciilor publice în mediul rural din Republica Moldova este promovarea cooperării inter-comunitare și sprijinirea dezvoltării parteneriatelor comunitare [4, p. 101].

În concluzie, considerăm că parteneriatul comunitar reprezintă în sine o alternativă care vine să sprijine lansarea și funcționarea inițiativelor și proiectelor de cooperare comunitară din Republica Moldova, asigurând în continuare dezvoltarea durabilă a localităților, prestarea serviciilor de calitate și atingerea intereselor publice. Din acest motiv, pledăm pentru impulsivitatea inițiativelor publice locale, care prin crearea parteneriatelor și realizarea proiectelor de dezvoltare durabilă pentru comunitate ar contribui la rezolvarea unor probleme fundamentale cu care se confruntă colectivitățile locale și la dezvoltarea localității în complexitate.

Examinarea avantajelor și impactului implementării parteneriatului comunitar în administrația publică locală din Republica Moldova. Conform autorului Angela Zubco, promovarea cooperării inter-comunitare și regionalizarea serviciilor va constitui în viitorul apropiat un aspect principal al politicii de dezvoltare al sectorului serviciilor de interes comun. Astfel, cooperarea inter-comunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și mai profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară. Respectiv, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea unor servicii publice, prin solidaritatea comunităților mari și mici, bogate și sărace, se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților [10, p. 54-55]. Astfel, cooperarea dintre unitățile teritoriale locale este cel mai potrivit exercițiu de redefinire și de partajare a acelor obiective, resurse și eforturi care fac accesibile și ameliorează unele servicii publice [1, p. 105].

În urma celor menționate putem remarca că cooperarea inter-comunitară constituie o premisă în crearea unui parteneriat comunitar, or, parteneriatul comunitar în administrația publică locală reprezintă un instrument de importanță majoră pentru dezvoltarea locală durabilă și creșterea atractivității pentru donatori; planificarea participativă, unul din instrumentele de dezvoltare a parteneriatului, fiind indispensabilă în elaborarea unor strategii locale eficiente de dezvoltare. Astfel, activitatea desfășurată în cadrul parteneriatelor comunitare conduce la îmbunătățirea substanțială a calității vieții, populația beneficiind de acces la servicii sociale de calitate mai înalte și câpătând încredere în forțele proprii [7, p. 10].

Din punct de vedere managerial, structurile de participare presupun o colaborare, iar parteneriatul reprezintă un instrument funcțional în rezolvarea problemelor. Parteneriatul, atât cel formal cât și informal, presupune două sau mai multe părți care acționează împreună pentru a realiza un scop comun, pe baza unui plan comun, având și resurse puse în comun, în condițiile unui management comun al activităților [9, p. 28].

Constatăm că importanța parteneriatelor comunitare rezidă din necesitatea de reformare, modernizare și ajustare la realitățile actuale a serviciilor publice, precum și din cerințele impuse din partea cetățenilor autorităților locale, contribuind la atragerea fondurilor în bugetul local, inclusiv atragerea donațiilor filantropice, la creșterea nivelului economic și sporirea condițiilor de trai din societate. Astfel, la capitolul crearea parteneriatelor comunitare și implementarea proiectelor în Republica Moldova au fost înregistrate mai multe progrese, care și-au demonstrat însemnătatea pentru societate.

În Republica Moldova, reforma autonomiei locale este una aflată încă în proces de consolidare, astfel, putem afirma că formarea unor parteneriate comunitare reprezintă una din premisele care creează acel climat favorabil de susținere a acestei reforme. Totodată asigurarea coeziunii economice și socio-culturale reprezintă un alt avantaj rezultat din crearea unui parteneriat co-

munitar, precum și omogenizarea politicilor publice astfel încât accentul principal să fie pus pe desfășurarea activităților de interes public și dezvoltarea localităților.

În concluzie, putem afirma că parteneriatele comunitare reprezintă un instrument valoros de influență și modernizare a administrației publice locale, cu rol de atragere a unor fonduri și donații, creștere a nivelului economic, dezvoltarea capacității de atragere a investițiilor și de îmbunătățire a calității vieții cetățenilor, prestarea unor servicii de calitate, satisfacerea intereselor generale ale colectivităților locale, atragerea unui număr cât mai mare de beneficiari, consolidarea încrederii în instituțiile publice și în final stoparea masivă a proceselor migraționiste, în special din mediul rural. Constatăm că sinergia eforturilor actorilor comunitari în ansamblu ar contribui considerabil la dezvoltarea capacităților autorităților locale în crearea parteneriatelor, precum și colectarea și utilizarea rațională a resurselor financiare, planificarea activităților și direcțiilor de desfășurare, și consolidare a relației interes public-proces decizional în contextul modernizării administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Brie I. Intercomunalitatea și/sau asociații de consilii locale. p. 105-112. În: Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova: Materialele conferinței internaționale, 17-18 decembrie, 2015/coord.: M. Roșcovan, S. Burcă, M. Bălici. Chișinău, 2016, 158 p.
2. Cantemir A. Parteneriatul comunitar - suportul guvernării democratice și eficiente. pp. 23-35. În: Parteneriat comunitar-imperativ al bunăstării de V. Postu V., Pistrinciuc. Chișinău: Centrul „Pro Comunitate”, 2005, 168 p.
3. Dezvoltarea regională (Suport de curs pentru participant). Proiectul „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”, implementat de către Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH în numele Ministerului Federal German pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (BMZ) și cu suportul Guvernului Român, Agenției Suedeze pentru Dezvoltare și Cooperare Internațională și Uniunii Europene. Chișinău, Ianuarie 2014, 184 p.
4. Ivașcenco G. De câte primării are nevoie Republica Moldova? pp.100-103. În: Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova: Materialele conferinței internaționale, 17-18 decembrie, 2015/coord.: M. Roșcovan, S. Burcă, M. Bălici. Chișinău, 2016, 158 p.
5. Jackson J., Balducci M., Hertzog R., Swianiewicz P. Cooperarea intercomunitară: Ghidul autorităților publice locale; Guvernul Republicii Moldova, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitățile Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitatea Femeilor (UN Women). Chișinău, 2015, 296 p.
6. Micu A. Dezvoltarea politicilor administrative prin promovarea parteneriatului local. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, nr. 2(6), 2011, Științe Economice, p. 29-37.
7. Postu V., Pistrinciuc V. Parteneriat comunitar-imperativ al bunăstării. Chișinău: Centrul „Pro Comunitate”, 2005, 168 p.
8. Programul bunelor practici ale Autorităților Publice Locale din Republica Moldova. Împreună pentru performanțe în guvernarea locală 2014-2015: 10 ani de performanțe și istorii de succes. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”. În: http://www.viitorul.org/files/library/5162306_md_prospect_2016_.pdf (vizitat 24.01.2020).
9. Zelenschi A. Dezvoltarea parteneriatului dintre administrația publică și organizațiile societății civile în asigurarea securității comunitare. În: Administrarea Publică: teorie și practică, nr. 1, 2019, p. 18-33. <http://aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/101/ro/Zelenschi.pdf> (vizitat 24.01.2020).
10. Zubco A. Cooperarea autorităților publice locale în domeniile de interes comun în contextul descentralizării administrative. p. 53-66. În: Descentralizarea administrativă – componentă a modernizării administrației publice din Republica Moldova: Materiale ale conferinței științifice a cadrelor didactice din 10 iun.2014/ col. red.: Aurel Sîmboteanu –[et al.]. Chișinău: CEP USM, 2014, 196 p.

INNOVATIVE PARTNERSHIP AND SMART REGIONAL TRANSFORMATION IN THE CONTEXT OF THE ELECTRONIC GOVERNMENT CONCEPT

CZU: [351/354:004]:332

*Anna ARTEMENKO-DIDENKO,
PhD student, Odesa National Academy of Telecommunications*

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

SUMMARY

The successful formation of a “smart region” on the basis of an innovative partnership should primarily be based on the existing capabilities of information technology. First of all, this is the provision of digital services to citizens in their daily life and the introduction of e-government tools at the levels of the region. Despite the obvious advantages, the implementation of this concept did not receive the expected development. In turn, this has led to the limited involvement of citizens in the smart transformation process.

It is shown that the further development of e-government practice will provide a solution to the problems that limit the development of the concept of smart transformation of the region. The main attention should be paid to the development of interactive communication at the G2C and G2B levels.

Keywords: *e-government, smart transformation of the region.*

Introduction. The use of digital technologies to improve the daily life of citizens is a prerequisite for a successful strategy of smart transformation of regions. Its relevance is determined by the ability to more fully use the human, structural and financial capital of the region, integrate all interested parties into regional innovation practice, identify and use the competitive advantages of the region and its potential for development based on specialization.

But in practice, the application of the concept of smart transformation of regions does not always lead to the planned results (Lappalainen, et al., 2015). The well-known examples of the implementation of this strategy to improve the efficiency of local government and economic development were based primarily on a technological approach, an emphasis on technology, and not on solving the existing problems of the region. As a result, the low involvement of citizens, the level of interaction between G2C and G2B did not provide support for solving the problem of smart transformation.

An alternative approach could be the initial position on the basis of smart transformation programs of the e-government concept. Despite the fact that e-government is based on information and communication technologies, it is primarily focused on unlocking the potential of people for development (Torres et al., 2005). As a result, the problem of citizen involvement, G2C can be successfully solved.

Smart transformation strategies for the region. Considering e-government as the basis of a smart transformation strategy, one should proceed from the purpose and characteristics of the instruments it uses. In particular, it can focus on areas such as public administration, education, health, and economic development.

The expected changes will be characterized by both long-term and structural trends: the growth of human capital and other assets, the globalization of local business, the possibility of

saving local budgets and costs. Also, the development of the scope of e-government functions often leads to the delegation of local government authority to specialized agencies, public or private (Torres et al., 2005).

To be successful when applying the concept of e-government, authorities should focus on the following tasks (Lappalainen, et al., 2015), Markkula and Kune (2015):

- concentrate public resources on the priorities, tasks, and needs of innovation and smart development;
- rely on the capabilities, competencies, competitive advantages, and potential of the region to enter the global perspective;
- facilitate interaction with stakeholders and encourage e-governance practices at the G2C and G2B levels;
- use reliable monitoring and evaluation systems.

Here the role of the state is important, but it is auxiliary. Governments must create the necessary conditions, environment, dynamics, and structures through which entrepreneurs and government learn about costs and opportunities and engage in strategic coordination. For this, e-government should become a tool for managing public sector reforms to provide public services and ensure interaction with the citizens of the region at the G2C level (Torres et al., 2005).

Known principles of good governance: respect for the rule of law; openness, transparency, and accountability to democratic institutions; fairness in relations with citizens, including mechanisms for consultation and participation, should be the basis for applying the concept of e-government (Torres et al., 2005).

To do this, smart transformation processes should be based on a combination of modern industrial policies with innovative public administration policies (Lappalainen, et al., 2015), Markkula and Kune (2015), (OECD, 2013):

- digital services enable the provision of digital government information, programs, and services;
- digital administration based on the use of information systems should provide support for the management and administrative functions of public institutions, including data management, electronic document management, and interdepartmental information flow.

Methods. To research the practice of using e-government at the regional level and the possibility of developing smart transformation processes in the region on its basis, a questionnaire was used, which made it possible to identify the main characteristics and trends in the implementation of digital technologies in the practice of public management of interaction between G2C and G2B (Torres et al., 2005).

The analysis of the obtained data made it possible to identify the main indicators that are the driving forces in relations between the G2C and G2B and can determine the implementation of e-government initiatives in local and regional authorities.

The application of the method consisted of the following steps: 1) selection of a group of experts, 2) development of a questionnaire, 3) analysis of answers, 4) generalization of the final results.

The main features of the application of the methodology are to ensure the anonymity of respondents and feedback.

Analysis of the results. An analysis of the results of the provision of public services in digital form for citizens and businesses (G2C and G2B) showed that only up to 60% of users use information online to perform online transactions.

Such a relatively low degree of relations in the G2C and G2B services indicates the limited spread of the practice of digital interaction in the region. This situation cannot ensure the successful implementation of smart transformation processes in the region.

Discussion. The results of the survey, conducted generally, correspond to the opinion of experts presented in a number of publications.

On the one hand, the development of interstate integration processes contributes to the emergence of interactive initiatives that pose the task of state institutions with the transition to digital technologies in their relations with citizens. While the benefits of using e-government tools to deliver services and transforming the relationship between administration and citizens are well known, many of the benefits of e-government have actually been realized (Torres et al., 2005).

Regarding the transformation of government attitudes towards citizens, the group of experts considers the presence of political will to be a decisive condition for the implementation of an overall development strategy in accordance with the concept of smart transformation (Lappalainen, et al., 2015).

In this regard, interaction at the G2C and G2B level has a particularly important impact on the development of e-government tools, since it formulates generally accepted goals, forms institutional structures and processes, establishes rules and regulations for interaction for all parties involved in the OECD (2013).

The following should also be taken into account. Reforms for civil servants are not always additionally stimulated, while the results of the smart transformation of the region's economy always bring benefits to businesses and citizens OECD (2013), Markkula and Kune (2015).

Many of the questions and comments of the respondents are based on the involvement of citizens at the G2C level as a central issue for the success of the e-government project. At the same time, monitoring this process already at the initial stage will allow determining the actual needs of users and transferring administrative services into digital form in accordance with the needs of the purpose of users. The necessary interactivity at the G2C and G2B levels will be a factor in ensuring the success of this task.

Conclusions. Currently, the development of the practice of e-government and the application of the smart transformation strategy has been accepted by all countries of Europe and the world. The traditional relationship between government and G2C citizens, government, and G2B business are based on a new, virtual interface.

At the same time, while recognizing the potential of e-government to facilitate the smart transformation process, some limitations should be noted when strategies focus on specific, limited areas of local development.

The results of the presented research allow us to conclude that the main problem remains the one-sided rather than interactive nature of the interaction.

The extent to which the use of digital e-government technologies can improve the administrative management of the smart transformation process is difficult to measure. But in any case, it is necessary, within the framework of the existing institutional environment, to consider the possibility of developing a region and identifying key areas, activities, or technological areas where they have a competitive advantage. Then, the emphasis in the development of regional policy on promoting innovations in these areas will really ensure the successful development of smart transformation processes.

BIBLIOGRAPHY

1. Lappalainen, P., Markkula, M. and Kune, H. (Eds). (2015). Orchestrating Regional Innovation Ecosystems: Espoo Innovation Garden. Espoo: Aalto University in cooperation with Laurea University of Applied Sciences and Built Environment Innovations RYM Ltd. [online] Available at: https://urbanmillblog.files.wordpress.com/2015/04/eka_final_cover_hires.pdf.
2. Markkula V., Kune, H. (2015). Making Smart Regions Smarter: Smart Specialization and the Role of Universities in Regional Innovation Ecosystems. Technology Innovation Management Review October 2015 (Volume 5, Issue 10). [online] Available at: https://timreview.ca/sites/default/files/article_PDF/MarkkulaKune_TIMReview_October2015.pdf/.
4. OECD (2013). Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation. OECD Publications. [online] Available at: <https://www.oecd.org/innovation/inno/smart-specialisation.pdf>.
5. Torres, L., Pina, V. and Royo, S. (2005) E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms? [online] Available at: https://www.researchgate.net/publication/28104721_E-government_and_the_transformation_of_public_administrations_in_EU_countries_Beyond_NPM_or_just_a_second_wave_of_reforms.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

CZU: 332.02:061.1EU

Николай ГОТИШАН,
докторант, Академия публичного управления

SUMMARY

The article analyzes the positive and negative trends in the EU regional policy. A brief excursus in the adoption of the main EU regulations governing regional processes is made. The importance of the experience of the EU regional policy for the modernization of local authorities of the Republic of Moldova is formulated.

Keywords: regional policy, positive and negative trends in regional policy, modernization of public services, aspects of regional policy, fragmentation of the European space.

Становление нового типа управления политикой региональной интеграции, генерирование консенсусной и многоуровневой системы управления как на уровне административно-территориальной единицы отдельного государства, так и на уровне трансграничного межгосударственного сотрудничества стран-членов ЕС, значительно обогатило мировой научный опыт и культуру государственного управления. Прежняя централизованная модель социально-экономического развития и управления регионами, в том числе системой социальных и государственных услуг, продемонстрировала свою неэффективность и архаичность. Зародившийся же прогрессивный стиль государственного управления регионами с устоявшимися целями, принципами, механизмами, технологиями, практическим опытом, который в конечном счёте привёл к формированию сверхсложной системы взаимодействия между субъектами европейской интеграции. Опыт ЕС в части доминирования общеевропейских целей над региональными, и в тоже время учёт частно-государственных и региональных целей многоуровневых центров принятия решений, подвели к необходимости проведения децентрализации государственной власти путём консенсуса. По этой причине исследование европейских процессов регионализации является особенно важным для понимания преимуществ и недостатков механизмов политики взаимоуправления местных, региональных и центральных органов власти в целях обеспечения населения качественными публичными услугами.

Углубление исследований в научных областях европейских стран региональных политик явилось историческим и логическим следствием глобальных структурных изменений на государственном и макро-географическом межгосударственном европейском уровнях.

В 1969 году, следствием глубокого научного анализа Европейской комиссией состояния экономики в европейских странах стало появление итогового документа «Региональная политика Сообщества», в котором получил отражение призыв к максимальному сближению индустриально развитых регионов с промышленно отсталыми районами, а также генерирование экономических центров развития в сельскохозяйственных районах.

В 1984 году в Европейском союзе проходит первая в истории конференция Европейского сообщества, направленная на обсуждение и выработку стратегий по взаимодействию автономных региональных органов европейских стран напрямую с наднациональными европейскими институтами.

В 1985 году развитие этих идей продолжилось через принятие судьбоносного для европейской демократии и органов местного самоуправления документа «Европейской хартии о местном самоуправлении».

В 1986 году страны единого экономического пространства Европы вырабатывают и подписывают «Единый Европейский акт», заложивший, по мнению многих исследователей, основы нынешней европейской региональной политики.

Далее, в 1989 году ЕС разрабатывает и принимает «Европейскую (Мадридскую) рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве территориальных образований и их властных органов».

В 1988-91 годах Европейский парламент согласовывает «Хартию Сообщества по проблемам регионализации» и «Хартию регионов Сообщества». Завершающим этапом формирования единой системы европейской региональной политики в странах ЕС стало подписание в 1992 году Маастрихтского договора, в соответствии с которым был создан Комитет регионов, принявший на себя роль генератора идей регионализации.

Анализ многогранных и противоречивых последствий перераспределения властных компетенций в ЕС имеет практическое значение для выработки национальных стратегий регионализации в странах, находящихся на пути вступления в ЕС. По этой причине, особенно важным является изучение положительных изменений и негативных тенденций в едином экономическом пространстве публичных услуг в странах ЕС.

Среди положительных тенденций региональной политики ЕС можно выделить следующие аспекты:

1. Впервые на глобальном уровне реализуется социально-экономический проект со странами, находящимися на разных уровнях социально-экономического развития, направленный на унификацию системы единых стандартов, норм, правил по оформлению и выдаче лицензий, сертификатов, дипломов, разрешений.

2. Узко и ультранационалистические, граничащие с сепаратизмом экономические и социальные политики отдельных регионов в странах Европы, уступают место объединительным процессам. Такие понятия, как «суверенитет», «государственная граница» заменяются понятиями «политики регионализации», а в последствии и понятиями «политики сплочения».

3. Традиционная структура государственной власти отдельно взятой страны трансформируется в многоуровневую систему взаимного управления единым европейским пространством. Генерируются самостоятельные многоуровневые центры управления национальными, наднациональными и субнациональными органами, что обогащает систему управления публичными услугами, утверждению качественных нормативно-правовых актов. Тенденции формирования и усиления централизованных стран в Европе сменились тенденциями разукрупнения государства.

4. На наднациональном уровне европейские структуры продвигают политику оптимального перераспределения ресурсов между странами-членами ЕС с целью катализации производства, стимулирования конкуренции, углубления уровня специализации отдельных регионов, что приводит наряду со сглаживанием региональных различий по критерию экономического развития, к удешевлению и росту многообразия публичных услуг. По мнению А.Г. Володина и Г.К. Широкова, на Европейском пространстве происходит «поэтапное преобразование мирового пространства в единую зону, где свободно перемещаются и распространяются потоки капиталов, товаров, услуг, идей, стимулируя развитие новых институтов» [2].

5. В рамках единого бюджетно-налогового и правового пространства происходит распределение и перераспределение финансовых ресурсов по твердо утверждённым нормам. Решения по выявлению и финансированию производства тех или иных товаров, оказанию спектра публичных услуг ориентировано исключительно на эффективность производства. При этом, объём налоговых поступлений с населения и бизнеса, определение статей расходов на социальные проекты регламентировано и входит в компетенцию политической системы каждого государства.

6. Модернизация системы услуг направлена на дифференциацию субъектов оказания публичных услуг с одной стороны, и на унификацию системы публичных услуг, с другой. Особое внимание уделяется анализу и учёту экономических, политических, со-

циальных, исторических особенностей европейских стран и регионов, направленных на обогащение опыта по конструированию единой системы оказания услуг. Европейскими и государственными институтами оказываются услуги по обеспечению силовых структур: армии, полиции, служб чрезвычайных ситуаций, пенитенциарных учреждений. Оказание услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, защиты окружающей среды, строительства дорог и мостов делегируются как государственным, так и частным, общественным структурам.

7. Создается единая система европейской безопасности, зона стабильности и лояльности регионов по отношению к государственным и европейским органам управления. Так, по мнению Т.В. Базаренко: «Суверенные государства слишком малы, чтобы обеспечить безопасность своим гражданам и эффективно участвовать в мировых делах» [3].

8. Создание общеевропейского таможенного союза решило проблему привлекательности инвестиций в малые страны и регионы Европы, а в последствии и доступа на обширный рынок продукции этих стран и регионов. Оформление же единого финансового пространства облегчило регионам и малым странам ведение расчётов единой общеевропейской валютой.

9. Европейские государства с развитыми элементами регионализма решили проблему передачи части компетенций из центра регионам путём закрепления этих механизмов в конституциях своих стран. Региональные власти избираются в самих регионах, которые активно представлены в органах центральной государственной власти и в общеевропейских структурах.

10. Регионы Европейских государств представляют буферную зону и выполняют защитную функцию общеевропейских ценностей от глобальных вызовов.

Наряду с положительными аспектами европейской региональной политики, аналитики и научно-исследовательские структуры ЕС отмечают и негативные последствия. Так, наиболее значимыми из которых являются:

1. Фрагментация политического пространства ЕС. К настоящему времени, в состав ЕС входят 27 государств, в пределах которых сформировалось около двухсот регионов, которые, по мнению профессора МГИМО Т. Зоной: «всё настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную сцену» [4]. О. Н. Богатырёва в своём научном труде также отмечает, что: «у каждой из 16 федеральных земель Германии в столице ЕС Брюсселе существуют собственные информационные и координационные центры, представляющие региональные интересы» [5]. Увеличение субъектов международных отношений политического европейского пространства приводит к усложнению механизма выработки общеевропейской позиции с множеством центров принятия решений на европейской арене, а иногда и к её противоречивости.

2. Наряду с процессами передачи части государственного суверенитета общеевропейским структурам, усиливаются и обратные процессы в полиэтнических государствах по защите идентичности малых народов стран Европы и этно-территориальных требований. Постепенно усиливается реакция регионов за обладание всё большими полномочиями и контролю за ресурсами и услугами. По утверждению Т.В. Базаренко: «...регионы уже не могут быть проигнорированы, они настолько консолидированы, что некоторые из них добиваются полномочий, которые государство изначально им предоставлять не собиралось» [3].

3. Процессы регионализации, приведшие к усложнению структуры европейского общества, породили чрезмерную административно-бюрократическую, негибкую систему государственно-территориального управления.

4. Открытость регионов и их самостоятельное представление региональной политики на европейском пространстве сделало регионы доступными к негативным влияниям извне, что осложнило работу национальных систем безопасности.

Опыт исследований в области региональной политики в европейских странах имеет колоссальное значение, в том числе и для Республики Молдова.

Во-первых, анализируя европейский опыт регионального развития как ведущего

фактора модернизации системы публичных услуг, возникла необходимость учитывать особенности региональных различий между северными, центральными и южными районами, в АТО Гагаузии и приднестровском регионе РМ. Региональный подход в законодательной, экономической, культурной и социальной сферах может стать мощным фактором стимулирования внутреннего потенциала регионов в систематизации и модернизации публичных услуг.

Во-вторых, в преддверии административно-территориальной реформы в РМ, применение европейских критериев районирования экономического пространства, представляет колоссальный интеллектуальный и практический опыт.

В-третьих, определение чётких принципов и выработка значимых акцентов региональной политики смогли бы помочь выработать унифицированные единые принципы планирования, финансирования, мониторинга и контроля территорий за соблюдением европейских требований к системе публичных услуг. Такой подход свёл бы на «нет» использование политических принципов распределения внутри бюджетных государственных и грантовых средств, а также оказал существенное влияние на ликвидирование коррупционных схем распределения.

В-четвёртых, активизация региональных исследований в РМ и широкая доступность итогов этих исследований послужили бы катализатором модернизации процессов демократизации и открытости сообщества РМ.

В-пятых, европейская научная мысль продвинулась далеко вперёд в выработке понятийного аппарата, исследований закономерностей развития регионов, их региональных различий. Богатый научный опыт европейской науки, напрямую влияющую на параметры реальной экономики, стали мощным фактором создания и развития глобальной европейской пространственной системы публичных услуг с их последующей оптимизацией и усовершенствованием.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. «Маастрихтский договор» <http://base.garant.ru/2566557/>
2. Володин А. Г., Широков Г.К. Глобализация: истоки, тенденции, перспективы. - М.: ПОЛИС, 5/1999.
3. Базаренко Т. В. Влияние процессов глобализации, интеграции и регионализации на Европейские государства и регионы, Вестник РУДН, серия международные отношения, 2013, № 3.
4. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов / Т.В. Зонова // Полис, 1999, № 5, с. 155–164.
5. Богатырева О. Н. Европейские модели регионализма, учебное пособие, Екатеринбург, издательство Уральского университета, 2018.

ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

CZU: CZU 332:351/354

Наталья МЕДЛОВСКАЯ,
*аспирант, Одесский региональный институт
государственного управления НАДУ при Президенте Украины*

SUMMARY

The purpose of this article is to study the regional transformation process in the context of public administration. Methods such as analysis of scientific publications, generalization and systematization were used. The article provides descriptions of the concepts "region", "transformation of the region", "transformation of regions". The realized goals and principles of the transformation of regions, the sources of financing used for the transformation, the achievements of the parties interested in the transformation process, and the transformation of politics are investigated. Also, a study for stimulating the transformation of regions, as well as the transformation of rundown regions is contained in the article. The problematic issues that appear in the process of transformation are indicated.

Keywords: region, transformation, development.

Вступление. Вопросы развития регионов всегда были одними из самых актуальных в государстве. От уровня развития регионов зависит не только качество жизни населения, но и уровень развития экономики государства. На современном этапе, в условиях реформы системы публичного управления, трансформация регионов – одно из приоритетных направлений государственной региональной политики.

Основная масса исследований посвящается вопросам трансформации социально-экономической системы регионов и цифровой трансформации. В литературе отсутствует определение термина «трансформация регионов», соответственно не определены цели и принципы трансформации регионов, не определено финансирование процесса трансформации, не определены стороны, заинтересованные в процессе трансформации регионов.

В западных странах (США и страны Европы) был разработан ряд подходов, развивающих теорию «центр – периферия», которые связывают базовые задачи управления территориями с организацией направлений взаимодействия различных уровней региональной системы.

Трансформация регионов. Регион представляет собой часть территории, которая характеризуется устойчивыми финансово – экономическими связями, производственной и социальной инфраструктурой, историческими, географическими, демографическими, национальными признаками.

Процесс трансформации регионов основывается на обеспечении устойчивого развития регионов путем эффективного использования всех имеющихся ресурсов и привлечение новых ресурсов. Цель трансформации регионов в большинстве случаев заключается в:

- создании в регионах условий для конкуренции;
- активизации внутренних источников экономического роста;
- создании благоприятного экономического климата и условий для роста реальных доходов и благосостояния населения;
- достижении мирового уровня эффективности использования материальных ресурсов путем внедрения новейших технологий, высокого качества товаров и услуг [1].

В современных условиях необходимо применять новые подходы к управлению процессом развития регионов, включая замену традиционных способов управления, базирующихся на применении властных полномочий, на более гибкие и рыночные и переход

от четких бюрократических процедур на те, которые ориентированы на предоставление населению качественных публичных услуг [2].

Также необходимо исследовать лучшие зарубежные тенденции и практики, принимать во внимание положительные результаты и использовать их, адаптируя к национальным особенностям, но обязательно учитывать особенности конкретного региона. Все шаги должны соответствовать ожиданиям общества.

Политика трансформации регионов определяется переходом к формированию новой экономической системы, главным критерием развития которой становятся цены мирового рынка, что приводит к переоценке понятия эффективности функционирования отраслей и регионов.

Основные цели стимулирования трансформации регионов для большинства стран заключаются в следующем:

- обеспечение их устойчивого развития в интересах всего государства, повышение уровня жизни населения, преодоления бедности и безработицы, формирования среднего класса;
- эффективное использование экономического, научного, трудового потенциала, природных и других ресурсов, а также особенностей регионов для достижения на этой основе повышения уровня жизни людей, оптимальная специализация регионов в производстве товаров и услуг;
- создание равных условий для динамичного, сбалансированного социально-экономического развития регионов всего государства;
- обеспечение соблюдения определенных государством социальных гарантий для каждого гражданина независимо от места его проживания;
- преодоление депрессивного состояния отдельных территорий, своевременного и комплексного решения проблем охраны окружающей среды.

Основываясь на этом положении, следует отметить что процесс трансформации регионов должен предусматривать:

- формирование инвестиционно-привлекательного климата в регионе;
- аккумулирование и накопление финансовых ресурсов за счет рационального использования природно-ресурсного и производственно-инновационного потенциала региона;
- формирование финансовой системы, ориентированной на решение проблем социально-экономического развития региона [2].

Для решения приведенных задач функциональная структура политики трансформации должна предусматривать следующие положения:

- экономический рост;
- однородность национального экономического пространства;
- стабильность;
- формирование жизнеспособной конкурентной среды;
- инвестиционная привлекательность [3].

Практическую реализацию государственной политики по стимулированию трансформации регионов в первую очередь должно обеспечивать правительство, центральные органы исполнительной власти, обеспечивающие формирование государственной региональной политики, а также местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в соответствии с их полномочиями. В качестве регламента этого процесса может быть предложение разработать соглашение о трансформации регионов, которое предусматривает:

- совместные мероприятия центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации в регионе государственной стратегии трансформации регионов;
- совместные мероприятия центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации региональной стратегии трансформации регионов;
- порядок, объем, формы и сроки финансирования совместных мероприятий, определенных сторонами, согласно государственному бюджету и местным бюджетам;

- порядок информирования о реализации сторонами соглашения о региональной трансформации регионов;

- порядок вступления в силу и срок действия соглашения.

Для практической реализации данного регламента могут быть предложены следующие шаги:

Шаг 1. Разработка и внедрение соответствующей стратегии, в которой будут определены четкие цели;

Шаг 2. Разработка плана трансформации, в котором будут указаны конкретные задачи, сроки выполнения, процесс финансирования, исполнители, контролирующие лица;

Шаг 3. Определение мер по поддержке наиболее развитых видов экономической деятельности;

Шаг 4. Определение мер по приоритетной поддержке инноваций для роста региональной экономики;

Шаг 5. Программа коммуникаций и обмена опытом трансформации между регионами;

Шаг 6. Расширение доступа к внешним источникам финансирования развития региона через доступ к программам структурных фондов ЕС: получение финансовой поддержки Европейского фонда регионального развития по вопросам исследований и инноваций для обеспечения эффективности региональных инвестиций;

Шаг 7. Расширение возможностей еврорегионального партнерства через определение и налаживание связей с европейскими регионами, имеющими смежную специализацию.

Трансформация требует длительного времени, в каждом регионе страны будет осуществляться неодинаковыми темпами. Возможно даже вариант трансформации одного региона в тесной взаимосвязи с другим соседним регионом.

Особое внимание необходимо уделить трансформации депрессивных регионов (промышленных и сельских регионов). Территории предоставляется статус депрессивной с целью создания правовых, экономических и организационных основ для принятия государственными органами и органами местного самоуправления особых мер по стимулированию трансформации таких территорий. Необходимым условием будет разработка плана предотвращения состояния депрессивности территории, который утверждается правительством.

Стимулирование трансформации регионов. Важное значение имеет стимулирование трансформации регионов – это комплекс правовых, организационных, научных, финансовых и других мер, направленных на достижение устойчивого развития регионов на основании объединения экономических, социальных и экологических интересов на общегосударственном и региональном уровнях, максимально эффективном использовании потенциала регионов в интересах их жителей и государства в целом. Такое стимулирование трансформации регионов должно осуществляться на основе:

- сбалансирования общегосударственных, региональных и местных интересов развития, определения государством с учетом предложений органов местного самоуправления научно обоснованных приоритетных направлений регионального развития;

- использование программно-целевого подхода к решению проблем социально-экономического развития, создания благоприятной инвестиционной среды в регионах;

- концентрации на конкурсной основе средств государственного бюджета, местных бюджетов, а также других ресурсов с целью достижения наиболее эффективного их использования для целей регионального развития;

- налаживание сотрудничества и взаимной ответственности центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в выполнении задач регионального развития.

Государственное стимулирование трансформации регионов осуществляется в соответствии с основами государственной региональной политики, законов о государственном бюджете, общегосударственных программ, других нормативно-правовых актов, а также программ экономического и социального развития, местных бюджетов.

Правительством утверждается государственная стратегия трансформации регионов.

Законодательным органом и органами местной власти с учетом норм, заложенных в государственной стратегии регионального развития, общих интересов территориальных общин регионов утверждаются региональные стратегии трансформации регионов.

К проблемным вопросам, которые могут возникать в процессе трансформации регионов следует отнести:

- отсутствие или несовершенство нормативно-правовой базы;
- ненадлежащее финансирование или отсутствие финансирования;
- зависимость экономических процессов от политических решений;
- отсутствие экономического роста;
- инфляция, дефицит товаров и услуг;
- нерациональная занятость, низкая оплата труда;
- низкий уровень производительности труда, отсутствие действенной мотивации трудовой деятельности.

Выводы. Трансформация регионов на современном этапе существенно меняет положение регионов в общей системе управления. Существует необходимость активизации участия государства в управлении регионами и в процессе трансформации регионов. Это необходимо для социально-экономического развития регионов, экономического роста, устойчивого социального развития.

В данной статье дано определение термина «трансформация регионов», определены цели и принципы трансформации регионов, источники финансирования процесса трансформации, стороны, заинтересованные в процессе трансформации, исследована политика трансформации, исследовано стимулирование трансформации регионов, также уделено внимание вопросу трансформации депрессивных регионов, определены возможные проблемные вопросы, которые будут возникать в процессе трансформации регионов. Результаты данного исследования можно будет применить при разработке и внедрении современных региональных трансформаций на основе инновационного развития сфер жизнедеятельности общества. Это даст возможность обеспечить стабильное и устойчивое развитие регионов и реализацию основных стратегических планов.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Трансформація економіки та права в умовах системних реформ України: Збірник наукових праць за матеріалами Всеукраїнської науково-практичної конференції (Одеса, 27 жовтня 2017 р.) Одеса: ОТЕІ КНТЕУ, 2017, 246 с. <https://www.otei.odessa.ua/wp-content/uploads/2017/11/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%92%D0%9D%D0%9F%D0%9A-27.10.2017.pdf>

2. Сучасні тенденції трансформації економіки та управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 20-21 жовтня 2017 р. Київ: Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2017, 176 с. <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21211/1/%D0%A2%D0%9D%D0%A3%2020%20-%2021%20%D0%96%D0%BE%D0%B2%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%8F%202017.pdf>

3. Конкурентоспроможність національної економіки: Матеріали XVII Міжнародної науково-практичної конференції, 5-6 жовтня 2017 р. К., 2017, 569 с. <https://econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2017/10/tezi.pdf>

АНАЛИЗ ПРОЦЕССОВ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНА НА ОСНОВЕ БАЛАНСА ДОМЕНОВ В «КРУГЕ УСТОЙЧИВОСТИ»

CZU: 332:005

Иван КОМАРОВСКИЙ,
аспирант, Одесский региональный институт
государственного управления НАДУ при Президенте Украины

SUMMARY

The issue of resilience of regions is considered in the context of the conditions for ensuring the possibility of its further development under the influence of destructive external or internal factors. It has been substantiated that a possible solution to the problem of determining the sustainability potential should be based on a comprehensive analysis of existing natural, social, economic, and political factors. To assess the resilience of regions, it is proposed to assign them to groups, which are further defined as "domains of influence". It is proposed to consider the interaction of domains as the main characteristic of the system in the process of its response and adaptation to external influences. To analyze and determine quantitative indicators of this process, it is proposed to use the concept of interaction of "domains of influence" in the "circle of sustainability", according to which the condition of balance between the values of domain indicators will characterize the degree of resilience of the region.

Keywords: *resilience of regions, "domains of influence" in the "circle of sustainability".*

Введение. Проблема устойчивости регионов является актуальной для многих стран. Но особо актуальной эта проблема является для приграничных и периферийных территорий Украины и Молдовы. Продолжающийся экономический кризис и нарастающая миграция трудовых ресурсов дополняются сохраняющимся противостоянием с Россией. Это предопределяет ситуацию, при которой риски дальнейшего развития кризиса достаточно велики.

Как известно, под понятием устойчивости территории предлагается понимать условие сохранения возможности продолжения ее дальнейшего развития при воздействии деструктивных внешних или внутренних факторов (Folke, 2016).

Для обеспечения своей устойчивости пространственная территория должна обладать такими двумя качествами, как способность активно противодействовать деструктивным факторам влияния и возможность осуществлять адаптацию к новому состоянию внешней среды. Основой для формирования таких свойств является соответствующая институциональная среда территории (Hassink, 2010).

Соответственно, при рассмотрении качеств институциональной среды региона в контексте определения и обеспечения его устойчивости, следует принять, что она должна обеспечить (Davoudi and Porter, 2012):

- возможность противостоять негативным внутренним и внешним деструктивным факторам, при условии обеспечения уравновешенного развития региона;
- состояние устойчивости на основе адаптации к изменениям внешней среды.

Из изложенного можно сделать обоснованный вывод, что способность к адаптации региона на основе даже возможного обновления его институциональной структуры является основным требованием к обеспечению его устойчивости.

Также следует отметить такую важную характеристику, как потенциал устойчивости территории, который характеризует способность региона активно противодействовать всем деструктивным факторам (OECD, 2014). При изучении потенциала устойчивости

обычно предлагается рассматривать три его основные качества:

- абсорбции или возможности прогнозировать и предотвращать внешнее деструктивное воздействие (absorptive capacity);
- адаптации, на основе внесения изменений в свою структуру для уменьшения последствий изменений во внешней среде (adaptive capacity);
- трансформации, на основе перехода в новое качество, соответствующее текущему состоянию внешней среды (transformative capacity).

Методология. При проведении исследований по оценке устойчивости региона следует рассматривать инструменты, сформулированные в руководстве, опубликованном (OECD, 2014). Рассматриваемая в руководстве методология основывается на исследовании взаимосвязи, существующей между состоянием устойчивости региона и деструктивными факторами влияния, которые характеризуются рисками их возникновения. Для конкретизации задачи обычно предлагается рассматривать группы «рисков», которые могут быть отнесены, например, к сфере экономики, политики, состоянию окружающей среды и другим факторам влияния.

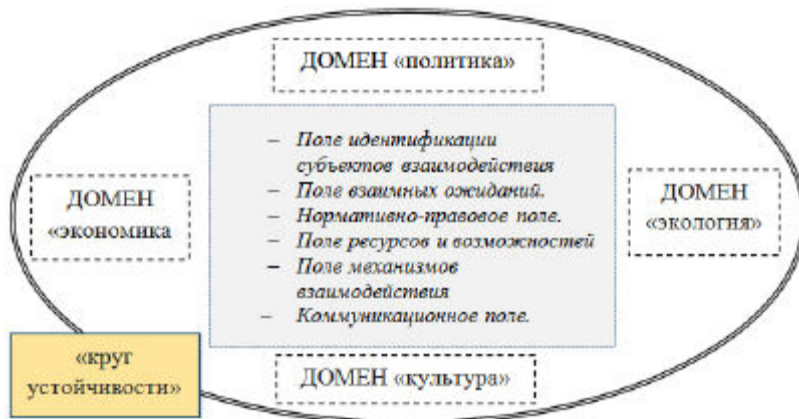
Необходимо отметить, что особенностью определения понятия «риск» в контексте устойчивости региона является акцент на появлении внешнего фактора, а не его последствий (OECD, 2014). При этом, решение задачи определения потенциала устойчивости и возможных «рисков» появления внутренних и внешних деструктивных факторов должно основываться на комплексном анализе существующих природных, социальных, экономических и политических факторов, которые формируют группы, влияющие в процессе своего взаимодействия на устойчивость региона (Connelly, 2007).

Для определения состава и перечня групп, формирующих факторы влияния, в работе предлагается использовать концепцию взаимодействия «доменов влияния» в «круге устойчивости» (James, 2015).

Формирование пространственной устойчивости региона на основе баланса доменов в «круге устойчивости». При идентификации ключевых факторов, влияющих на состояние устойчивости региона в первую очередь необходимо начинать с учета традиционных требований к обеспечению его сбалансированного развития: обеспечение развития и удовлетворения потребностей местных жителей при условии сохранения ресурсов природной среды для следующих поколений.

Определяя состояние региона через анализ процесса взаимодействия доменов» необходимо установить не только перечень таких «доменов влияния», но и определить значения индикаторов, которые будут их характеризовать в так называемых «функциональных полях». В многомерной вариации этих полей и будет формировываться и реализовываться тот или иной вариант процесса обеспечения устойчивости региона, рисунок.

Рис. 1. Функциональные поля взаимодействия «доменов влияния» в «круге устойчивости».



Источник: разработка автора.

Для получения объективной оценки процесса сохранения устойчивости, согласно рисунку, предлагается рассматривать взаимодействие «доменов влияния»: «политика», «экономика», «экология» и «культура». В качестве исходных данных для последующего анализа предлагается использовать значения индикаторов доменов:

а) домен «экономика»: уровень развития региональной инфраструктуры; наличие отраслей производства, не зависящих от деструктивных факторов влияния; наличие устойчивых финансовых активов; стратегия развития региона самодостаточна; есть возможность привлечения внешних ресурсов;

б) домен «культура»: устойчива социальная и культурная среда; уровень образования населения; наличие доступного жилья и уровень развития сферы услуг; уровень развития медицинской сферы; отсутствие дискриминации по религиозным и этническим признакам;

с) домен «экология»: уровень загрязнения окружающей среды; среда обитания не подвергается изменениям; флора и животный мир сохранили природное своеобразие; полезные ископаемые и энергетические ресурсы; инфраструктура гармонирует с окружающей средой;

д) домен «политика»: органы публичного управления имеют компетенцию необходимой для управления в условиях кризиса; есть гарантии сохранения условий финансовой деятельности, независимо от изменений; уровень коррупции не является критичным; государственных служащие (чиновники, таможенники, налоговые инспекторы, пожарная инспекция) не ограничивают инициативу бизнеса; органы публичного управления могут обеспечить реализацию противокризисных мероприятий.

Числовые и качественные значения перечисленных индикаторов могут быть определены с привлечением экспертов.

Согласно концепции взаимодействия «доменов влияния» в «круге устойчивости», суммарное значение индикаторов, относящихся к данному домену, должно отвечать условию качественного и количественного баланса между отдельными доменами. Разница между значениями индикаторов до наступления деструктивного фактора влияния, в момент кризиса и при адаптации системы позволяет однозначно отслеживать весь процесс. Все функциональные поля взаимодействия «доменов влияния» имеют непосредственную связь с функциональными механизмами управления процессом обеспечения устойчивости региона, таблица.

Таблица 1. Оценка связи между функциональными полями взаимодействия «доменов влияния» с функциональными механизмами публичного управления процессом обеспечения устойчивости региона.

«Домены влияния»	Функциональные поля взаимодействия «доменов влияния»	Функциональные механизмы государственного управления	Исходные данные функциональных полей и функциональных механизмов
Политика, культура, экономика, экология.	Поле идентификации субъектов взаимодействия.	Организационный.	Параметры, по которым происходит идентификация доменов: ресурсный вклад в обеспечении устойчивости; роль и место в региональной иерархии при принятии решений.
Политика.	Нормативно-правовое поле.	Правовой.	Нормативно-правовые акты на основе которых возникает легитимная среда взаимодействия.

Политика, культура, экономика, экология.	Поле взаимных ожиданий.	Социальный, экономический, организационный.	Принципы взаимодействия между представителями отдельных доменов на основе приоритета обеспечения устойчивости.
Политика, экономика.	Поле ресурсов и возможностей.	Организационный, финансовый, экономический.	Поле ресурсов и возможностей включает в себя всю совокупность материальных и нематериальных ресурсов сторон взаимодействия.
Политика, культура, экономика, экология.	Поле механизмов взаимодействия.	Организационный.	Поле механизмов взаимодействия представителей доменов в «круге устойчивости».
Политика, культура, экономика, экология.	Коммуникационное поле.	Организационный.	Единое информационное пространство для «круга устойчивости».

Источник: Разработка автора.

Выводы. Рассмотренная в работе методология исследования и оценки потенциала устойчивости региона на основе взаимодействия «доменов влияния»: «политики» с доменами «экономики», «культуры» и «экологии» позволяет на основе оценки текущих значений индикаторов доменов:

- получить основу для установления уровня устойчивости региона;
- определить эффективность органов государственного управления по преодолению кризисного состояния;
- рассчитать качественные и количественные показатели таких параметров устойчивости, как абсорбции, степени адаптации и трансформации институциональной системы региона.

Использование концепции взаимодействия «доменов влияния» в «круге устойчивости» также позволяет местным органам публичного управления не только улучшить эффективность своих действий при наступлении кризиса, но и отслеживать по результатам оценки соответствующих индикаторов потенциал уровня устойчивости.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Davoudi, S. and Porter, L. (2017). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End. Applying the Resilience Perspective to Planning: Critical Thoughts from Theory and Practice. Planning Theory & Practice, Vol. 13, No. 2, 299–333, June 2012. [online] Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14649357.2012.677124>>
2. Folke, C. (2016). Resilience (Republished). Article in Ecology and Society 21(4):44. December 2016, 31 p. <https://doi.org/10.5751/ES-09088-210444>. [online] Available at: <https://www.researchgate.net/publication/311621233_Resilience_Republished>
3. Hassink, R. (2010). Regional Resilience: A Promising Concept to Explain Differences in Regional Economic Adaptability? Article (PDF Available) in Cambridge Journal of Regions,

Economy and Society, 3, 45–58, doi:10.1093/cjres/rsp033. [online] Available at: <https://www.researchgate.net/publication/46512981_Regional_Resilience_A_Promising_Concept_to_Explain_Differences_in_Regional_Economic_Adaptability>

4. OECD (2014). Guidelines for resilience systems analysis, OECD Publishing.

5. Paul James. Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability. – [online] Available at: <<http://www.circlesofsustainability.org/wp-content/uploads/2014/10/Ch-08-Circles-Questionnaire-2015.pdf>>

6. Steve Connelly Mapping Sustainable Development as a Contested Concept Local Environment Vol. 12, No. 3, 259–278, June 2007

DIRECȚII ȘI TIPURI DE RAPORTURI ADMINISTRATIVE DINTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLOVA

CZU: 342.9:352/354(478)

Vasile FOTESCU,
doctorand, Univesitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The administrative legal relations between the central public administration authorities and the local administration, recognized in the legal literature as social relations, directly regulated by an administrative law, are distinguished by various types of relations between CPA and LPA that evolved after state reforms, due to the autonomy and decentralization of the local administration and which denote specific particularities, within the limits established by the current national legislation. The article analyzes the types of legal-administrative relations between central-local public authorities, which are based on principles and forms, which express the content of the relationship and interaction between these two levels of public administration. The author considers that the evolution of the relations between the central and local public administration requires the completion and modernization of the normative framework, which would determine another functionality of the administrative relations between the authorities, as well as the elaboration of a conception of the types of administrative legal relations between these structures, based on the experience of states with a rich experience in public administration, and, which would have a positive impact on the nature of local autonomy and decentralization.

Keywords: Administrative legal relations, central public administration, local public administration, types of administrative relations, forms of relations between CPA and LPA.

Reforma administrației publice în Republica Moldova este una dintre prioritățile Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016. Principalele obiective în acest context vizează: creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității; armonizarea legislației în vederea eficientizării actului administrativ; crearea unui sistem efectiv de funcționare a tuturor instituțiilor din administrația publică atât la nivel central, cât și local.

Modul de funcționare a administrației publice în Republica Moldova prevede raporturi administrative între subiecții acestea, bazate pe o relație strânsă între administrația publică centrală și administrația publică locală, pe acțiuni concertate în rezolvarea diverselor probleme.

Interacțiunea lor se concretizează în anumite tipuri și forme de relații. În știința dreptului administrativ sunt determinate tipurile de relații în care sunt implicate autoritățile administrației publice. Ioan Alexandru, în manualul *Administrare publică. Teorii. Realități. Perspective* [1 p. 494], consideră că, potrivit criteriilor de constituire în sistemul autorităților administrației publice și corespunzător tipurilor de structuri avem următoarele tipuri de relații între diferite autorități: relații de autoritate, relații de cooperare, relații de reprezentare, relații de control, relații de prestări de servicii (cu pondere în raporturile cu cetățenii).

Sergiu Cornea, în lucrarea sa *Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova* relevă că puterile statală și locală, ca forme ale puterii publice, unite printr-o identitate socială comună, în exercitarea funcțiilor sale nu pot activa în mod izolat [7 p. 193-194]. Ele desfășoară

activități în conformitate cu competențele, atribuțiile și funcțiile sale, relaționând între ele, creând astfel raporturi juridice stabilite prin lege.

M. G. Nurkin considera ca raporturile administrative dintre autoritățile de stat și autoritățile locale au următoarele caracteristici: 1) doi sau mai mulți subiecți ai raporturilor juridice; 2) activitatea activă a subiecților raportului juridic (luarea deciziilor și desfășurarea acțiunilor care afectează un alt subiect al raportului juridic); 3) activitățile coordonate ale subiecților raportului juridic (luarea unor astfel de decizii și efectuarea unor acțiuni în baza legii și a altor acte juridice de reglementare); 4) prezența unui singur scop spre care sunt direcționate activitățile subiecților raportului juridic [16 p. 22].

În literatura de specialitate rusă găsim și opinia E. B. Belousova, care evidențiază următoarele domenii de relaționare ale autorităților puterii statale cu cele ale puterii locale: a) stabilirea unor principii directorii de organizare a autonomiei locale, b) reglementarea competențelor autorităților locale și regionale, c) stabilirea competențelor autorităților publice centrale la nivel local, d) delegarea unor competențe către autoritățile publice locale, e) exercitarea controlului asupra activității administrației publice locale [15 p. 54-55].

Raporturile administrative dintre administrația publică de diferite niveluri în care APC interacționează în mod sistematic cu APL se disting și printr-o serie de direcții de influență ale statului asupra soluționării problemelor locale de către autoadministrarea locală:

- stabilirea de către stat la nivel legislativ a unei liste de probleme de importanță locală, care poate fi modificată;
- acordarea sprijinului de stat, în primul rând financiar, pentru autoguvernarea locală în soluționarea problemelor de importanță locală;
- asigurarea statului de drept și a ordinii pe teritoriul unității administrativ-teritoriale;
- anumite tipuri de control administrativ al statului;
- furnizarea de informații și asistență metodologică autorităților publice locale (instruirea angajaților, asistență în deschiderea instituțiilor de învățământ, asistență în pregătirea și adoptarea bugetelor locale etc.

Ion Creangă, în lucrarea *Curs de drept administrativ* evocă faptul că raporturile de drept administrativ se pot clasifica în mai multe categorii în funcție de natura lor de formare. Literatura de specialitate le determină ca raporturi de subordonare, de colaborare și de participare [8 p. 49-50].

Victor Saca și Nighina Azizov, în articolul *Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări*, analizând relațiile administrative în cadrul și prin intermediul sistemului politic, denotă două tipuri de relații de bază: relații administrative de tip intern și de tip extern. Astfel, autorii consideră că relațiile interne se stabilesc, în special, între autorități și în cadrul structurilor organizaționale ale instituțiilor cu funcții administrative, evidențiind următoarele tipuri de relații: de autoritate, de cooperare, de control, de reprezentare [14 p. 14-15].

Dana Apostol Tofan consideră că la organizarea și funcționarea administrației publice se formează raporturi de subordonare, de colaborare și de participare. În cazul raporturilor de subordonare unul din subiecte este de a conduce, a îndruma, a controla și anula actele emise de organul ierarhic inferior și eventual de a sancționa pe cel subordonat. În cazul raporturilor de colaborare, subiectele raportului de administrare publică se afla pe aceeași poziție și acționează într-un scop comun. Iar raportul de participare se profilează atunci când subiecții relației participă la exercitarea unor atribuții pe care legea le atribuie în competența ambilor subiecți [2 p. 36].

Vom analiza tipurile de relații care s-au conturat în Republica Moldova după declararea independenței și crearea noului stat. Perioada de după 1990 pentru Republica Moldova poate fi definită ca timpul implementării democrației și independenței, a stabilirii suveranității noului stat, recunoscut statele lumii. În societate au avut loc multe schimbări rapide și radicale, care au făcut să dispară sistemul totalitar centralizat. De rând cu întreaga societate din țară se schimbă și administrația publică, iar limitele și caracterul acestei administrații depind de regimul de guvernare al statului, de relațiile ce există între organele administrației publice de diferite niveluri, de istoria și tradiția poporului, de principiile de organizare și funcțiile exercitate de administrația publică.

La fel, activitatea administrației publice este influențată și diferă în dependență de mediul juridic în care se exercită. Realizând sarcinile atribuite de puterea politică, autoritățile administrației publice asigură apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice. Pe de altă parte, însăși structura administrației, funcțiile ei, sunt stabilite și reglementate prin lege, iar influența mediului juridic asupra administrației este evidentă.

În activitatea organelor administrative accentul se deplasează tot mai frecvent și mai pronunțat de la administrarea directă spre dirijarea indirectă, de la soluționarea problemelor curente spre exercitarea managementului strategic. Modificarea funcțiilor are influență directă și asupra mecanismului practic de lucru al organelor administrației publice. Tendința predominantă în prezent este descentralizarea funcțiilor administrației publice. Exercitându-și funcțiile, autoritățile administrației publice se află în anumite raporturi atât cu elementele interne ale sistemului administrației publice care activează sub influența mediului social, politic și juridic, cât și cu instituțiile ce reprezintă aceste medii [17]. Asta pentru că, autoritățile administrative, regulile juridice sau nejuridice, mijloacele materiale și umane ale administrației publice nu pot fi realizate în condiții bune fără stabilirea relațiilor dintre administrația publică centrală și cea locală ca elemente de bază ale unui sistem.

Distingem mai multe categorii de relații de care avem actualmente nevoie pentru a obține o administrație eficientă. Totuși, mai întâi e corect să analizăm raporturile ce apar între autoritățile administrației publice. Din primul grup fac parte raporturile autorităților administrației publice centrale de competență generală și autorităților administrației publice locale de competență generală și specială. Aceste relații sunt determinate de raportul de subordonare și, după conținutul lor, sunt relații de autoritate ierarhică, care se exprimă prin dreptul organelor administrației publice centrale de competență generală de a controla activitatea celorlalte organe și de a emite acte juridice obligatorii pentru acestea. Cu alte cuvinte, relațiile de autoritate sunt determinate de structura ierarhică a autorităților administrației publice. Structura organizațională și funcțională a sistemului autorităților administrației publice este alcătuită prin subordonarea din treaptă în treaptă a diverselor autorități până la organul de vârf, cum este Guvernul care exercită conducerea generală a administrației publice.

Din alt grup fac parte relațiile dintre organele administrației publice locale de competență generală și specială, de pe altă parte. Aici este important de menționat că organele administrației publice locale de competență generală nu sunt subordonate organelor administrației publice centrale specializate, de aceea aceste raporturi sunt de cooperare. Totuși, în unele cazuri acestea pot fi relații de control, determinate de delegarea pe care o au anumite ministere și departamente de a controla o anumită activitate a organelor administrației publice locale cu competențe generale.

Vorbind despre relațiile autorităților administrației publice centrale cu mediul politic menționăm că, deși administrația publică exercitată prin puterea executivă este chemată să execute decizia politică, partidele și formațiunile politice ca elemente ale sistemului politic nu se subordonează administrației publice. Astfel, voința partidelor politice nu poate fi impusă administrației publice decât găsindu-și reflectarea în normele juridice care, fiind raportate la organul legislativ al țării, devin obligatorii pentru administrația publică.

Autoritățile administrației publice centrale realizează relații cu puterea legislativă, în primul rând, în conformitate cu principiile separației puterilor în stat. Acestea sunt relații de cooperare, dar și relații de control exprimate prin controlul parlamentar al activităților organelor administrației publice. Parlamentul este autorizat să stabilească structurile organizatorice și modul de funcționare a administrației publice centrale, să elaboreze unele reglementări directe, interdicții și recomandări pentru acestea. Experiența statelor democratice a demonstrat că întărirea și consolidarea puterii legislative constituie o condiție esențială a realizării unei administrații publice eficiente.

Relațiile de cooperare dintre aceste structuri se realizează prin pârghiile de colaborare și cooperare a activității agenților publici competenți în realizarea unor scopuri comune. Acest tip de relații pot fi reglementate de acte normative și facultative. Anume acest tip de relații presupune o înaltă cultură politică și administrativă.

Sunt cunoscute mai multe tipuri de relații de care avem actualmente nevoie pentru a obține o administrație eficientă, dar mai întâi să analizăm raporturile ce apar între autoritățile administrației publice. Din primul grup fac parte raporturile autorităților administrației publice centrale de competență generală și autoritățile administrației publice locale de competență generală și specială. Aceste relații sunt determinate de raportul de subordonare și, după conținutul lor, sunt relații de autoritate ierarhică, care se exprimă prin dreptul organelor administrației publice centrale de competență generală de a controla activitatea celorlalte organe și de a emite acte juridice obligatorii pentru acestea. Din alt grup fac parte relațiile dintre organele administrației publice locale de competență generală și specială, de pe altă parte. Aici este important de menționat că organele administrației publice locale de competență generală nu sunt subordonate organelor administrației publice centrale specializate, de aceea aceste raporturi sunt de cooperare. Totuși, în unele cazuri acestea pot fi relații de control, determinate de delegarea pe care o au anumite ministere și departamente de a controla o anumită activitate a organelor administrației publice locale cu competențe generale.

Reiese că, în cadrul sistemului administrației publice, în dependență de locul și rolul organelor respective, autoritățile administrației publice centrale pot fi în raport cu aceste organe în relații de subordonare, de cooperare ori de control. Cu toate acestea, în afară de relații interne, autoritățile administrației publice sunt implicate în procesul de realizare a funcțiilor ce le au și în multiple relații cu elemente exterioare acestui sistem.

Începând cu anul 1994, autoritățile din Republica Moldova au adoptat mai multe legi și acte normative, precum Constituția Republicii Moldova, Legea Nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern, Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Legea Nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Hotărârea Nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat. Actele normative enumerate mai sus au propus o reorganizare radicală, creând, de fapt, un nou sistem de instituții de autogovernare locală. Aceste transformări ar trebui să realizeze în baza articolului 109 din Constituția Republicii Moldova și în baza art. 3 al Legii privind administrația publică locală, independența și autonomia administrației locale și separarea sa de sistemul puterii de stat. În practică, acestea deseori conduc la un grad mai mare de centralizare a organelor puterii de stat și subordonării autogovernării locale față de autoritățile centrale, cu toate că Republica Moldova și-a asumat obligația să respecte principiile autonomiei locale. Autonomia locală este principiul fundamental, care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia și constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia [12 p. 196]. Autonomia locală constituie principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat, constituie un drept, iar descentralizarea administrativă este un sistem ce o presupune. Ea nu trebuie înțeleasă însă în sensul unei libertăți totale, cu eliminarea oricărei intervenții a statului atunci când aceasta se dovedește necesară [9 p. 65].

Valoarea autogovernării constă în faptul că aceasta este superioară politicii, opiniilor temporare, ocazionale unilaterale ale partidelor. Autogovernarea locală poate fi privită ca un mecanism de interacțiune între comunitățile teritoriale și stat, a cărei principală sarcină este de a coordona interesele dintre cetățean și guvernare. În conformitate cu art. 3 al. 1 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice [6]. Trebuie de menționat deosebirea între administrația locală și cea centrală, Guvernul este o autoritate care se poate reforma din propria inițiativă, în schimb administrația locală este subordonată și activează în limitele specificate de autoritatea centrală. În acest sens putem spune că autoadministrarea este parțială și presupune anumite raporturi care sunt stipulate în legislația națională.

În acest sens, este binevenit să amintim că Legea nr. 436 din 28.06.2006 în art. 6 [11] stabilește că raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiul autonomiei,

legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Astfel, între autoritățile centrale și cele locale, cât și între autoritățile publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea, nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Relațiile dintre cele două componente ale administrației publice, care sunt constituite în subsisteme distincte, au un caracter dinamic, modificându-se în funcție de cerințele fiecărei etape de dezvoltare a societății [5 p. 66].

Prezența unei autorități autonome, care nu depinde în mod administrativ de autoritățile administrativ-centrale, obligația statului de a asigura autoguvernării locale o dezvoltare firească, ar trebui să fie singura modalitate de influență a statului asupra autorităților locale. În realitate, administrația publică centrală face o încercare de a menține un anumit grad de dependență asupra administrației publice locale, intensifică gradul de influență a organelor de conducere și ale oficiilor teritoriale guvernamentale de stat în organizarea și funcționarea sistemului administrației publice locale.

Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe le-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare [9 p. 70].

Din aceasta rezultă că, în construirea relațiilor cu autoguvernarea locală, Guvernul ar trebui să creeze și condițiile pentru dezvoltarea și activitatea sa prodigioasă.

În anumite circumstanțe, nu se poate exclude posibilitatea ca autoguvernarea locală să acționeze ca un «adversar» al statului, atunci când interesele municipiilor, localităților, teritoriilor se deosebesc de acele ale statului. Dar, construind un model de relații între puterea de stat și autoguvernarea locală, statul ar trebui să pornească de la faptul că acesta din urmă este principala sa «aliat» în unitățile administrativ-teritoriale și că administrația publică locală are un impact pozitiv asupra exercitării puterii de stat. În primul rând, organele și funcționarii autonomiei locale se formează direct din rândul cetățenilor din localitate, cunosc toate problemele locale, își asumă obligația de a le soluționa și au o responsabilitate directă în fața alegătorilor. În al doilea rând, autoritățile publice locale și funcționarii exercită anumite competențe delegate de puterea de stat, neimplicând administrația publică centrală în rezolvarea problemelor de importanță națională în unitățile administrativ-teritoriale.

Potrivit criteriilor de constituire în sistem a autorităților administrației publice și corespunzător a tipurilor de structuri analizate, se consideră că în administrația publică actuală avem diverse tipuri de raporturi între diferite autorități, raporturi ce au evoluat în urma reformelor statale și care denotă particularități specifice.

Unul dintre ele este raportul de autoritate, determinat de subordonarea administrației publice locale față de autoritățile centrale. Aceste relații de autoritate - ierarhice sunt determinate de structura unitară a subsistemului autoritar al administrației publice de stat. Este de remarcat că autoritatea guvernului asupra administrației publice locale, în practică, își depășesc competențele fără a ține cont de principiului autonomiei administrative și a descentralizării. Astfel, relația de autoritate, o relație ierarhică, determinată de statutul de superioritate a puterii centrale, este benefică doar în cazul când ea vine în sprijinul și autorităților publice locale.

Tipul de raporturi de control, este o consecință a subordonării ierarhice și a funcționării sistemului și administrării publice. Dreptul de control pe care îl are reprezentantul guvernului în teritoriu în conformitate cu Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cămarilor de Stat, precum și dreptul Guvernului de a adopta hotărâri și dispoziții, plasează organele administrației publice centrale atât în relație de autoritate, cât și în relație de control.

Spre deosebire de controlul parlamentar, controlul judecătoresc, precum și alte forme de control exercitate de către societatea civilă, controlul înfăptuit de către administrația publică asupra ei însăși desemnează un tip aparte al controlului, purtând denumirea de control administrativ [10 p. 205]. Așadar, administrația publică nu poate fi concepută în afara unei activități de control asupra modului în care își realizează obiectivele, decizia, execuția și controlul execuției fiind un proces unitar, care asigură însuși scopul legii. În funcție de poziția organului de control față de cel controlat deosebim controlul administrativ intern și controlul administrativ extern. Controlul administrativ intern este exercitat de către funcționarii publici cu funcție de conducere din

interiorul organului asupra celor din subordinea lor [3 p. 143-144.]. Controlul administrativ extern se efectuează de autoritățile sau funcționarii de decizie din afara organelor controlate, acestea pot fi atât organe centrale de specialitate din cadrul administrației publice, cât și organe înființate special pentru a efectua controlul în anumite domenii sau probleme. Controlul administrativ extern se clasifică în: control ierarhic, control de tutelă administrativă și control specializat [4 p. 133].

Controlul extern specializat este realizat de către autoritățile administrației publice, instituțiile publice și organele special constituite prin lege, care au atribuții de control, la nivel central și local, în cele mai diverse domenii și sectoare de activitate (financiar, sanitar, protecția muncii, comerț etc.).

Aici vom remarca că autoritatea guvernului asupra consiliilor locale trebuie exercitată strict în limitele legii și cu respectarea autonomiei funcționale a acestora. Amintim că administrația publică locală este în relații și cu ministerele și cu alte organe de specialitate ale administrației publice centrale. Ele sunt determinate de poziția acestor autorități în sistemul general al administrației publice și sunt situate în sisteme diferite, determinate după criteriile competențelor.

O particularitate a autorităților administrației publice locale cu competență generală (consiliile locale) este că acestea nu sunt subordonate ministerelor și altor autorități de specialitate ale administrației publice centrale. Între aceste două administrații ar trebui să se stabilească raporturi de cooperare. În cele mai dese cazuri, în practică relațiile dintre organele de specialitate ale autorităților centrale și locale cu competență generală sunt relații de control, determinate de delegarea pe care o au anumite ministere și organe ale administrației centrale de a controla un anumit domeniu de activitate. Realizând conducerea de ramură sau domeniu, acestea emit acte administrative care sunt obligatorii, fapt care determină o instabilitate și creează relații de autoritate între ele.

Raporturile de colaborare sunt foarte importante, dar destul de complexe. Este evident că reprezentanții administrației locale ar trebui să fie participanți activi la procesul de creare al cadrului normativ prin consultarea acestora, la proiectarea bugetului pentru unitățile administrative și procesele decizionale, în ansamblu, care îi vizează în modul cel mai direct etc.

Colaborarea dintre autoritățile publice ale statului sunt o expresie a accesului participativ al populației la soluționarea problemelor de interes general, în ultima instanță este o dovadă a existenței sau inexistenței unei societăți democratice. Pentru aceasta se pot folosi mai multe instrumente de lucru folosite de autoritățile centrale în comun cu cele locale: analiza factorilor interesați, care ar influența elaborarea și realizarea unui proiect, sondaje de opinie pentru a afla părerile și atitudinile cetățenilor, întâlniri și audieri publice. Aceste instrumente trebuie să fie adecvate scopului și momentului propus pentru solicitarea opiniei cetățenilor. Ele pot fi folosite și în elaborarea politicii financiare, în planificarea proiectelor de investiții sau stabilirea criteriilor de performanță ale serviciilor publice.

Din cele relatate, considerăm că în Republica Moldova pot fi evidențiate următoarele tipuri de raporturi dintre autoritățile centrale și locale precum: raporturi de autoritate, raporturi de control, raporturi de cooperare, raporturi de colaborare, cu particularități specifice.

În același timp, autorii mai multor studii efectuate constată că tipurile de raporturi, dominante în Republica Moldova, se caracterizează prin subordonarea autorităților locale față de autoritățile centrale, precum și prin efectuarea controlului administrativ. Deseori această subordonare conduce spre integrarea completă a autoguvernării locale în sistemul puterii de stat, mai bine zis, administrația publică locală devine o continuare a administrației publice centrale. Subordonarea autorităților locale puterii de stat demonstrează ineficiența relațiilor dintre ele și duc spre nivelarea caracteristicilor sociale în localități și spre incapacitatea puterii locale de a satisface interesele cetățenilor. Statul continue să exercite controlul asupra activităților și deciziilor autoguvernării locale, inclusiv a aplica controlul administrativ în sfera competențelor delegate.

În concluzie, considerăm că în Republica Moldova nu este elaborată și creată o tipologie optimă a raporturilor dintre autoritățile centrale și locale. Cu toate că au fost adoptate acte normative referitor la autoguvernarea și descentralizarea locală, competențele autorităților centrale au fost consolidate, iar cele ale administrației locale au fost diminuate. Evoluția relațiilor dintre administrația publică centrală și locală necesită o schimbare în esență, inclusiv completarea și

modernizarea cadrului normativ, care ar determina o altă funcționalitate a relațiilor între autorități, precum și elaborarea unei concepții a tipurilor de raporturi dintre aceste structuri, bazate pe diverse forme de relaționare și interacțiune dintre APC și APL, fundamentate pe experiența statelor cu o bogată experiență în administrația publică, fapt care ar avea un impact pozitiv asupra naturii autonomiei locale și a descentralizării.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I., *Administrația Publică, teorii, realități, perspective*. București: Luminalex, 1999, p. 494.
2. Apostol Tofan D., *Drept administrativ, Note de curs pentru forma de învățământ la distanță*, 2007, pag 36. În: <https://cj.md/drept-administrativ-partea-i/> accesat 17.06 2020.
3. Antoci A., *Tipurile și formele de control, administrația publică*, în *Revista Administrația Publică*, nr. 1 din 2018, p. 143-144.
4. Bălan E., *Instituții de drept public*, București: ALL BECK, 2003, p. 133; Belecciu Ștefan, *Controlul de legalitate asupra activității administrației publice*, în: *Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 339; Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrative*, Vol. II. București: ALL BECK, 2002, p. 446.
5. Bobeica E., *Autonomia locală – element constitutiv în activitatea autorităților publice locale*, în *Revista Națională de Drept, USM*, nr. 12, 2012, p. 66.
6. *Carta Europeană „Exercițiul Autonom al Puterii Locale”*, semnată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253- XIII din 16.07.1997, publicată în ediția oficială „*Tratate internaționale*”, 1999.
7. Cornea S., *Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova*, Teza de doctor, p. 193-194. În: http://www.cnaa.md/files/theses/2019/54281/sergiu_cornea_thesis.pdf, (accesat 12.12.2020).
8. Creangă I., *Curs de drept administrativ. Pentru studenții facultăților de drept* Ed. Epigraf, Chișinău, 2004, pag. 49 -50.
9. Guțuleac V., Comacinscaia E., *Note de curs Drept administrativ*. În: https://criminology.md/wp-content/uploads/2020/06/ispca_note_curs_d_a11.pdf (accesat 19.12.2020) p. 70.
10. Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, Vol. II. București: ALL BECK, 2002, p. 45.
11. *Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică locală*. nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 09.03.2007, nr. 32-35.
12. Manda C., *Drept administrativ: tratat elementar*, București, Lumina Lex, 2007, p. 196.
13. Negoită A., *Drept administrativ și știința administrării*. București: Ed. Athenacum, 199, p. 205.
14. Saca V. Azizov N., *Conexiunea dintre relațiile politice și administrative în procesul decizional din Republica Moldova: provocări și recomandări*, În *Revista Administrarea Publică*, ianuarie-martie, 2013, nr. 1 (77), p. 14-15 Chișinău, 2013 nr. 1, p. 11-20. În: <http://aap.gov.md/files/publicatii/revista/13/1.pdf> (accesat 10.01.2021).
15. Белоусова Е. В. „Муниципальная власть как разновидность публичной власти”, *Пробелы в российском законодательстве*, 2011, №3, с. 54-55. În: <https://isfic.info/munlaw/mesupr02.htm> (acesat 11.01.2021).
16. Нуркин М. Г. „Формы и принципы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве”, *Право и государство: теория и практика*, 2009, №10(58), с. 22. În: <http://naukarus.com/formy-i-printsipy-vzaimo-deystviya-organov-gosudarstvennoy-vlasti-i-organov-mestnogo-samoupravleniya-v-gorode-moskve> (accesat 18.01.2021).
17. În: <https://dreptmd.wordpress.com/teze-de-an-licenta/sistemul-administrativ-din-republica-moldova/> (accesat 12.01.2021).

REFLECȚII ASUPRA DELIMITĂRII COMPETENȚELOR ÎNTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CZU: 35.072.1

Tatiana CASTRAȘAN,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The functioning of the contemporary states cannot be conceived without the decentralization of power and the judicious sharing of responsibilities between public authorities, which is an indispensable condition for this process. For the current period of development of the Republic of Moldova, it is important to analyze the essence of decentralization, to draw up a classification of competences that would be the real expression of decentralization, acceptable for the existing realities, a model that would produce the effects expected in practice.

Keywords: public administration, decentralization, classification, skills.

Pe parcursul existenței Republicii Moldova au fost efectuate un șir de reforme ce vizează activitatea administrației publice în sensul descentralizării competențelor și consolidării autonomiei locale pentru alinierea la standardele europene de administrație publică și apropierii de cetățean. Nu este un secret pentru nimeni că autoritățile administrației publice centrale și locale activează într-un mediu excesiv de politizat, cu capacități administrative reduse, fapt care se reflectă în neproporționalitatea dintre atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor. Cu toate acestea, capacitatea administrativă este esențială prin evaluarea funcționării structurii și organizării autorităților administrației publice locale în vederea exercitării competențelor stabilite conform legislației în vigoare. Creșterea sau descreșterea capacităților administrative a autorităților locale depinde într-o măsură substanțială de modul în care este organizată și realizată activitatea acestor organe, dar și de calitatea personalului și de atitudinea acestuia referitor la realizarea atribuțiilor sale [2, p. 7].

În țările cu tradiții democratice, raporturile dintre autoritățile administrației de diferite niveluri se bazează pe cooperare, solidaritate și loialitate. În exercitarea competențelor conferite de lege, autoritățile administrației publice centrale și locale de diferite niveluri sunt asigurate cu condiții pentru a coopera și colabora în exercitarea atribuțiilor ce le revin. Autoritățile locale sunt consultate de către autoritățile centrale atunci când, prin acțiunile luate de către acestea din urmă, sunt afectate interesele din sfera lor de competență sau interesele individuale. Astfel, în prezentul studiu vom pune în discuție corelarea între competențele legale și capacitățile funcționale ale administrației publice locale, proporționalitatea între atribuțiile legale și resursele financiare alocate pentru exercitarea lor, impedimentele în exercitarea dreptului la autoorganizare a autorităților publice locale de nivelul I și II.

Referitor la noțiunea „competență”, în literatura de specialitate nu există o singură opinie, astfel prin competență înțelegem „un ansamblu de atribuții, prevăzute de lege” [7, p. 278], o „aptitudine legală” [12, p. 26] care reprezintă „dreptul și, totodată, obligația prevăzută de lege de a desfășura o anumită activitate” ori „capacitatea atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale”.

În legislația Republicii Moldova noțiunea „competențe” este definită în art. 1 al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006 drept „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite” [9]. În acest sens merită a fi amintită opinia autorului autohton Cornea Sergiu, care definește competența ca fiind „totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică.”

În ceea ce ne privește susținem idea potrivit căreia competența autorității administrației publice reprezintă ansamblul drepturilor și obligațiilor atribuite prin lege, realizate fiind în domeniile lor de activitate.

Carta Europeană a Autonomiei Locale [1] în articolul 4 stabilește în calitate de principiu de funcționare și activitate a autorităților publice, principiul subsidiarității, potrivit căruia colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități. Astfel, exercițiul puterii publice trebuie să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și responsabilitățile încredințate colectivităților locale trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

Potrivit opiniei autorilor Chivriga și Furdul, distribuirea competențelor între nivelele administrative trebuie efectuată ținând cont de următoarele principii:

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

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

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

4) transferurile de competențe trebuie să fie definite în funcție de vocația principală a fiecărui nivel de colectivitate [2, p. 8].

În acest sens susținem ideea promovată de Cornea S. potrivit căreia „delimitarea atribuțiilor care revin autorităților puterii statale și celor locale este o acțiune complexă și se referă la responsabilitățile, atribuțiile și modalitățile de acțiune ale acestor autorități” [4, p. 160].

În literatura de specialitate, până în prezent, nu a fost elaborat un set de criterii exacte și clar definite cu privire la delimitarea competențelor între diferitele niveluri ierarhice ale autorităților administrației publice. Din situația existentă în Republica Moldova, deducem că stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de identificarea și definirea problemelor de interes local și deci, a interesului local, cât de eliberarea statului de anumite domenii de activitate și de atribuții care la o anumită perioadă de dezvoltare nu prezintă interes pentru puterea statală și pot fi plasate în afara sferei de aplicare a influenței sale directe. Identificarea soluțiilor privind delimitarea optimă a sferelor de competență ale celor două forme de putere publică trebuie să aibă la bază următoarea aserțiune: problemele de importanță locală trebuie soluționate nemijlocit de populație sau de autoritățile puterii locale, iar problemele de importanță națională de autoritățile puterii statale. Este inadmisibilă transmiterea nici măcar a unei părți din responsabilitățile privind soluționarea problemelor locale autorităților puterii statale.

În procesul de delimitare a sferelor de responsabilitate între nivelurile de exercitare a puterii publice care a avut loc în ultimele trei decenii au apărut mai multe probleme, de soluționarea cărora depinde funcționarea eficientă a sistemului puterii publice în Republica Moldova. Aceste probleme sunt:

- Lipsa delimitării clare a competențelor. Competența autorităților puterii locale este reglementată de un număr impunător de acte normative, precum - Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 [8] și Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 [9], legile sectoriale care atribuie autorităților locale responsabilități în diferite domenii de activitate în funcție de sfera lor de reglementare;

- Neclarități privind delegarea atribuțiilor. Unele atribuții care țin de competența autorităților publice centrale, conform Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, pot fi delegate autorităților publice locale de nivelul I și II, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică [9];

- Reglementarea ambiguă a atribuțiilor partajate. Potrivit prevederilor art. 5 al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, autoritățile puterii locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și cele centrale, pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități;

- Delegarea de competență fără acoperire financiară. Există numeroase situații când legile adoptate prevăd pentru autoritățile administrației publice locale responsabilități fără ca să fie indicată sursa de finanțare pentru a fi soluționată problema dată;

- Dreptul autorităților puterii locale la autodeterminarea propriilor structuri și a statelor de personal în conformitate cu domeniile proprii de responsabilitate și necesitățile care rezultă din specificul colecti-

vităților locale pe care le reprezintă. Stabilirea centralizată a statelor de personal pentru toate autoritățile locale nu este justificată, deoarece colectivitățile locale sunt înzestrate cu potențial diferit de dezvoltare, unele având diverse avantaje economice și sociale sau premise pentru crearea lor, iar altele – nu, etc.

În sensul implementării Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni a fost elaborat Proiectul nomenclatorului competențelor APLI, APL II și APC [11]. Potrivit acestui proiect al nomenclatorului au fost stabilite competențele pentru următoarele domenii de activitate:

1. Servicii comunale;
2. Transport public și căi de comunicație;
3. Planificare urbană și teritorială;
4. Dezvoltare economică locală, administrarea proprietății publice;
5. Utilități publice;
6. Educație;
7. Servicii sociale;
8. Asistență medicală și control al sănătății publice;
9. Drepturile omului, egalitate de gen și incluziunea grupurilor vulnerabile;
10. Stare civilă;
11. Protecție civilă și situații de urgență;
12. Protecție mediu ambiant;
13. Ordine publică;
14. Consultanță agricolă și sanitar-veterinară;
15. Cultură, tineret, sport;
16. Apărare națională.

Acest nomenclator de competențe a fost elaborat, potrivit autorilor având la bază:

- Clasificatorul internațional al activităților Guvernului (COFOG) al Secretariatului Organizației Economice de Cooperare și Dezvoltare (Organizație internațională) din 30 aprilie 1997;
- Proiectul Clasificatorului unic al funcțiilor publice, aprobat în temeiul alin. (2) art. 7 al Legii nr. 158-XVI din 04.07.2008;
- Nomenclatorul informațiilor atribuite la secret de stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 411 din 25 mai 2010 și alte acte normative [10].

În ceea ce ne privește susținem ideea potrivit căreia la elaborarea nomenclatorului trebuie să ținem cont de competența generală sau funcțională a autorităților publice, inclusiv domeniile de activitate stabilite în art. 4 al Legii 136/2016 cu privire la Guvern și art. 4 al Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă.

Eficiența activității autorităților publice este determinată de stabilirea exactă a atribuțiilor pentru fiecare nivel, valoarea și eficiența funcționării puterii locale fiind determinate de existența anumitor atribuții asigurate de resurse necesare pentru realizarea lor. Să nu ne pomenim în situația în care la multitudinea de confuzii care există în delimitarea competențelor să mai adăugăm un nomenclator al competențelor.

În concluzie menționăm că legiuitorul Republicii Moldova urmează întâi de toate să aprobe mecanismul de distribuire a competențelor între autoritățile administrației publice bazat pe stabilirea clară a volumului specific de atribuții, cu indicarea sursei de finanțare a acestora. Într-o astfel de abordare se poate identifica în mod clar competența fiecărui dintre nivelurile de putere publică și responsabilitatea în vederea exercitării funcțiilor publice și soluționării eficiente a problemelor cetățenilor. Competențele atribuite autorităților publice locale trebuie să fie determinate de necesitatea asigurării condițiilor pentru a furniza serviciile prevăzute în scopul asigurării vitalității unităților administrativ - teritoriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale. În: [//cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/811270_md_ets_122.pdf](http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/811270_md_ets_122.pdf)
2. Chivriga A., Furdui V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2009, 42 p

3. Cornea S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice (Partea I), nr. 2, 2016, p. 56-71, 72, p.
4. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare. Teză de doctor habilitat. În: www.researchgate.net/profile/Sergiu_Cornea/publication/336675781_Organizarea_teritoriala_a_puterii_locale_in_Republica_Moldova_abordare_politologica_si_oportunitati_de_reformare_Territorial_organization_of_the_local_power_in_the_Republic_of_Moldova_politological_ap/links/5dabf26b4585155e27f75690/Organizarea-teritoriala-a-puterii-locale-in-Republica-Moldova-abordare-politologica-si-oportunitati-de-reformare-Territorial-organization-of-the-local-power-in-the-Republic-of-Moldova-politological-ap.pdf
5. Deliu, T. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998, 54 p.
6. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012, 148 p.
7. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. B.: All Beck, 2005, 658 p., p. 278.
8. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
9. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
10. Nota informativă la proiectul Nomenclatorului competențelor APLI/II, APC. În: <http://descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor>
11. Proiectul I, II, III, Nomenclatorului competențelor APL I/II, APC. În: <http://descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor>
12. Santai I., Tabără V. Administrație publică. Sibiu: Tecno Media, 2010, 504 p., p. 26.
13. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. B.: Ed. Universul Juridic, 2012, 570 p.

DISTRIBUIREA ATRIBUȚIILOR ÎNTRE NIVELURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

CZU: 352(478)

*Andrei RUSSU,
doctorand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The fact concerning the process of public administration reform, as an attribute and commitment assumed by the Republic of Moldova towards development partners, in order to accelerate its rapprochement with the European Union, is presented in this article. The tardiness of this process is determined by several legislative and political factors, which arbitrarily and unequivocally exclude the clear limits of delimitation of areas of competence between public authorities of different levels to the detriment of local authorities. Through the public administration reform, the aim is to reallocate the mandates of the central and local public administration by clearly delimiting the role, functions and competencies exercised by them. In order to achieve these goals, it is necessary to adopt the decision on starting the administrative-territorial reform and to create premises for providing LPA with sufficient financial resources by consolidating the fiscal base and streamlining the management of LPA public property.

Keywords: *reform process, local public administration, delimitation of competencies, efficiency of local authority, management of LPA public property.*

Reformarea administrației publice este un angajament asumat de Republica Moldova față de partenerii de dezvoltare cu scopul de a accelera apropierea sa de Uniunea Europeană. Însă acest proces se realizează cu pași tardivi. Imperfecțiunile legislației, lipsa, în unele cazuri, a limitelor clare de delimitare a domeniilor de competență au generat interpretări eronate între autoritățile publice de diferite niveluri și uneori acestea sunt stabilite, în mod arbitrar, de autoritățile centrale sau raionale neuniform și în detrimentul autorităților locale. Problemele identificate pot fi sistematizate după cum urmează:

- lipsa unei viziuni clare a sistemului administrativ în ansamblu;
- fragmentare administrativ-teritorială excesivă a țării;
- lipsa delimitării clare a competențelor între autoritățile publice de diferite niveluri;
- ineficiența APL de nivel II.

În conformitate cu legislația actuală, toate autoritățile locale din Republica Moldova de un anumit nivel (primării sau raion) primesc simetric același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune teritorială, de populație, de capacitate fiscală sau administrativă etc. Problematika capacităților administrative se referă la asimetria acestora, avându-se în vedere diferența bazei fiscale a majorității APL, unde veniturile sunt insuficiente pentru a întreține aparatul administrativ și pentru a presta servicii publice pentru localități cu dimensiune teritorială redusă și cu număr mic de locuitori. Acest impediment face imposibilă implementarea politicilor de dezvoltare economico-socială la nivel local, evidențiind necesitatea unei noi structuri consolidate la nivelul I și II (cu teritorii mai mari, cu un număr mai mare de populație) care ar facilita planificarea și dezvoltarea economică în furnizarea serviciilor publice.

Astfel, se constată lipsa unei abordări sistemice, precum și lipsa unei agende unice întru implementarea politicilor naționale din domeniu, iar din acest considerent nu se poate exclude riscul survenirii unui eșec, precum și riscul nerespectării angajamentelor asumate față de partenerii străini. Momentul survenirii riscului și/sau eșecului este determinat de o monitorizare și evaluare superficială a documentelor de politici publice, în condiția în care la ora actuală nu este aprobată o metodologie privind monitorizarea și evaluarea reformelor guvernării pe dome-

niile selectate și comunicarea rezultatelor înregistrate publicului larg (cetățenilor) într-un mod accesibil și transparent. Respectiv, remarcăm imposibilitatea de a determina momentan etapa de realizare a angajamentelor asumate, iar lipsa datelor oficiale în spațiul public despre realizarea anumitor obiective ale reformelor nu permit efectuarea analizelor aprofundate în domeniu.

Întrucât competențele în domeniul educației, sănătății, protecției sociale, administrării patrimoniului local între autoritățile administrației publice de diferite niveluri sunt pe alocuri confuze, se impune necesitatea delimitării complete și clare a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. Confuziile în delimitarea competențelor apar și din lipsa clarității dintre competențele delegate (transmiterea anumitor împuterniciri, ce țin de competența organelor centrale organelor alese ale administrației publice locale) și competențe deconcentrate care, la rândul său, înseamnă transmiterea anumitor împuterniciri de către organele centrale serviciilor (subdiviziunilor) lor din teritoriu. Totuși, deconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ci doar deplasează locul puterii de decizie, constituind, astfel, o variantă a centralizării [1] ce reconfirmă controlul ierarhic asupra legalității și oportunității actelor adoptate. Prin transferul responsabilităților (competențelor) către nivelurile APL nu se țin cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încât să fie acoperită o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice. Astfel, se conturează necesitate creării unei instituții responsabile pentru gestionarea serviciilor publice deconcentrate.

Conform planurilor de acțiuni de implementare a strategiilor de reformă a administrației publice și de descentralizare, au fost elaborate și aprobate o serie de acte normative ce țin de delimitarea proprietății, inventariere, înregistrare a patrimoniului etc. Actualmente, sunt desfășurate activități în cadrul Proiectului de înregistrare și evaluare funciară (PIEF), scopul căruia constă în asigurarea calității și transparenței administrării funciare în Republica Moldova. În plus, PIEF va fi derulat până în 2023, în baza Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare Numai după delimitarea propriu-zisă a proprietății publice va apărea claritate asupra izvorului resurselor financiare rezultate din gestionarea patrimoniului public. Potrivit Raportului de progres [2] al Proiectului Înregistrare și Evaluare Funciară, întocmit pentru perioada 2019 – 6 luni ale 2020, au fost neutilizate în totalitate resursele financiare alocate de donator, deoarece s-a tergiversat din diferite motive procesul contractării furnizorilor de bunuri și servicii și demararea lucrărilor. În 2020 au fost amânate mai multe activități planificate datorită situației excepționale generată de pandemia COVID-19, respectiv, au fost extinse termenele de executare a contractelor încheiate pentru lucrări cadastrale. În pofida modificărilor importante care au fost realizate în domeniul finanțelor publice locale prin modificarea și completarea Legii privind finanțele publice locale și a Codului Fiscal, descentralizarea financiară, în esență, nu a avut loc datorită faptului că acțiunile întreprinse nu au generat efectul de consolidare a veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale. Finanțarea unităților administrativ-teritoriale prin intermediul unor mecanisme de echilibrare financiară pentru fortificarea autonomiei locale urmează a fi ajustate, deoarece administrațiile publice locale rămân dependente de autoritatea care alocă mijloacele financiare respective, îndeosebi, în cazul alocării acestora prin intermediul transferurilor.

În ceea ce privește fragmentarea administrativ-teritorială excesivă a țării, mai multe studii constată că Guvernul nu are aprobat niciun concept de reformă în acest domeniu, iar acest subiect este foarte sensibil politic care, practic, lipsește din discursul și dezbaterile politicilor publice. Din cauza lipsei voinței politice, reforma administrativ-teritorială este pusă în suspans și creează consecințe negative, deoarece implementarea acestei reforme constituie o precondiție pentru multe alte documente strategice de dezvoltare a țării.

Pe lângă polarizarea socială și economică corelată cu disparități substanțiale între regiuni, Republica Moldova se confruntă și cu o discrepanță în creștere dintre comunitățile rurale și cele urbane. Aceasta este determinată, în principal, de concentrarea mare a activității economice și a forței de muncă calificată în capitală și în unele orașe, dezvoltarea socio-economică dez echilibrată a regiunilor, orientarea continuă și excesivă a regiunilor rurale către agricultură, lipsa ocupațiilor alternative în alte sectoare economice, care au drept rezultat emigrarea în masă a populației apte de muncă atât în interiorul țării - din zona rurală spre cea urbană - cât și cea

externă [3]. Emigrarea forței de muncă are loc tot mai mult pe an ce trece din cauza lipsei locurilor de muncă decente în țară.

În consecință, în majoritatea APL cheltuielile administrative depășesc veniturile colectate în teritoriu, ceea ce înseamnă că ponderea veniturilor locale este sub 10% din totalul veniturilor ceea ce denotă un nivel redus al autonomiei financiare locale. Întrucât APL dispun de bază fiscală proprie (distinctă de cea a statului), constituită din impozite locale, volumul acestora nu este suficient pentru a acoperi necesitățile. Respectiv, este necesară revizuirea modului de partajare a venitului, astfel, ca APL să dispună de resurse necesare (de exemplu, impozitele achitate de persoanele juridice să fie alocate integral APL).

În corespundere cu fragmentarea administrativ-teritorială excesivă a Republicii Moldova, remarcăm micșorarea numărului de personal în structurile centrale soldat cu creșterea volumului de muncă, precum și insuficiența și fluctuația mare în statele de personal la nivel local condiționează o frecvență scăzută a cursurilor de instruire [4].

Realizarea procesului de descentralizare financiară trebuie să fie asociat și cu activitățile conexe privind instruirea personalului din cadrul autorităților administrației publice locale în domeniul respectiv [5]. Ceea ce înseamnă că sarcinile administrative și de gestionare a serviciilor publice locale rămân în seama primarului, care nu face față tuturor problemelor cotidiene [6].

În ceea ce privește structura instituțională a autorităților publice locale, aceasta este una politizată ce se stabilește nu doar în dependență de domeniile de activitate (ele sunt identice pentru toate APL, indiferent dacă e oraș cu zeci de mii de locuitori, comună cu câteva mii de locuitori sau sat cu câteva sute de locuitori), dar și în dependență de capacitatea administrativă. Reieșind din cele expuse, se observă că persoanele în funcțiile-cheie nu se aleg în baza principiului de profesionalism, meritocrație etc., dar în dependență de preferințele politice, devotamentul politic, nepotism etc. Cu toate acestea, constatăm că Cancelaria de Stat nu deține un rol pro-activ și depolitizat identic față de toate APL din țară.

Procesul de delimitare clară a competențelor între autoritățile publice de diferite niveluri prevăzut de Strategia națională de descentralizare nu este încă definitivat [7]. În plus, nu se face o distincție clară între APL de nivelul I și cele de nivelul II. În majoritatea cazurilor este indicată sintagma "autoritățile publice locale". Pe cale de consecință se evidențiază ineficiența APL de nivelul II, întrucât Republica Moldova a revenit la sistemul administrativ-teritorial prin organizarea teritoriului în raioane (APL de nivelul II) în urma contrareforme din 2003. Iar, odată cu inițierea procesului de descentralizare au devenit vizibile deficiențele unui astfel sistem de organizare administrativ-teritorială, alături de delimitarea neclară a competențelor între nivelul central și nivelurile II și I. Revenirea la sistemul de raioane a fost efectuată fără a lua în calcul mai mulți indicatori importanți, care ar putea duce la creșterea eficienței APL:

- diferență semnificativă în număr de populație între APL-uri de nivelul II, de exemplu, raionul Orhei cu populație de 101,5 mii de locuitori și raionul Basarabeasca, doar 23 mii, respectiv de 4,4 ori mai mică;

- suprafața celui mai mare raion - Cahul, 1546 km² este de 5.2 ori mai mare decât cel mai mic raion - Basarabeasca, 295 km²;

- după număr de localități, cel mai mare raion este Fălești - cu 74 localități, iar cel mai mic este Basarabeasca - cu doar 10 localități.

Obiectivul reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova rezidă de fapt pe realocarea mandatelor administrației publice centrale și locale prin delimitarea clară a rolului, funcțiilor și competențelor exercitate de către acestea. Finalitatea implementării reformei administrației publice constă în următoarele:

- *Sunt clar delimitate competențele deconcentrate, delegate și descentralizate. Este elaborat și aprobat un Ghid ce cuprinde principiile și criteriile de delimitare a competențelor din punct de vedere tehnic. Noile tehnologii au schimbat dramatic modul de furnizare a serviciilor publice, astfel încât pot fi imaginate noi combinații și aranjamente între descentralizare, delegare și deconcentrare. Toate acestea însă trebuie subordonate exclusiv nevoilor și preferințelor beneficiarului. Din perspectiva beneficiarului este mai puțin important care nivel administrativ îi furnizează serviciile publice, cel mai important este ca acestea să fie accesibile, de bună calitate și să îl coste cât mai puțin [8].*

- Este elaborat Nomenclatorul competențelor, care conține toate competențele descentralizate, delegate și deconcentrate conform criteriilor enunțate. Totodată, este revizuit sistemul actual instituțional-juridic de alocare a competențelor către APL conform setului de principii și criterii enunțate în Ghid. Această acțiune este deosebit de complexă și presupune analiza și revizuirea unui volum semnificativ de acte normative cu eliminarea tuturor prevederilor confuze și contradictorii din acest domeniu al actualei legislații. Este preferabil să existe o singură lege, care să conțină toate competențele delimitate nivelului respective și chiar dacă ea va mai fi modificată în timp, să se evite transferarea competențelor prin alte legi.

- Este determinată aria de administrare pentru fiecare nivel al autorității publice locale de nivel I și nivel II, adică este implementată reforma administrativ – teritorială a Republicii Moldova.

Întru atingerea acestor scopuri se impune adoptarea deciziei asupra demarării reformei administrativ-teritoriale, crearea premiselor pentru asigurarea APL cu resurse financiare suficiente prin consolidarea bazei fiscale și eficientizarea gestionării proprietății publice a APL [9]. Odată cu demararea reformei administrativ-teritoriale, se va purcede la revizuirea cadrului legal al Republicii Moldova în domeniul administrării publice și delimitării competențelor, ținându-se cont de:

- identificarea și analiza bunelor practici și a punctelor forte ale legislației actuale în domeniu;
- identificarea și analiza punctelor slabe și domeniile problematice din legislația și implementarea actuală în domeniul vizat;
- propunerea domeniilor și actelor normative concrete, care trebuie modificate;
- oferirea recomandărilor pentru îmbunătățirea în continuare a politicii de administrare publică și implementarea acesteia.

Prin acestea, se va contribui la dezvoltarea cadrului legal, în acest sens, anume în ceea ce privește transmiterea facilității în folosință condiționată a bunurilor, inclusiv celor imobile, entităților lucretive cu capital public sau privat, celor cu scopuri sociale, organizațiilor necomerciale va contribui la dezvoltarea economică și socială a zonei și la creșterea nivelului de trai al locuitorilor.

În concluzie, reformarea administrației publice este un proces complex. Iar o administrație publică funcțională și profesionistă reprezintă o precondiție pentru o guvernare eficientă, democratică, transparentă și responsabilă. Actualmente, autoritățile APL nu dispun de mecanismele necesare pentru punerea în aplicare a responsabilităților din jurisdicția lor. Posibilitățile financiare limitate ale APL, precum și capacitatea redusă a populației administrate de a achita serviciile publice, în cantitatea și la calitatea corespunzătoare, discreditează și mai tare APL în exercitarea atribuțiilor sale. Prezența unui număr substanțial de cetățeni săraci care nu pot plăti taxele de utilizare a serviciilor la cote liberalizate este o amenințare directă la adresa viabilității metodei de finanțare a operațiunilor exercitate [10].

În plus, agenda reformei administrației publice urmează a fi armonizată cu reforma administrativ-teritorială, care este una foarte sensibilă pentru societate, în special, datorită experienței reformelor anterioare care nu au reușit să ofere soluții eficiente pentru asigurarea accesului la servicii publice locale. Pe de altă parte, actuala fragmentare administrativ-teritorială este asociată cu principalele probleme cu care se confruntă autoritățile publice locale în Republica Moldova: ineficiența guvernantei locale și cheltuieli administrative ridicate, dezechilibre fiscale verticale înalte, lipsa serviciilor locale de bază, mai ales în zonele rurale, unde locuiește majoritatea populației sărace, capacități instituționale limitate etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998, pag. 15.
2. Raportul asupra progresului de implementare al Proiectului de înregistrare și evaluare funciară, anul 2019 - 6 luni 2020. Instituția Publică Agenția Servicii Publice, Departamentul cadastru. În: [http://asp.gov.md/sites/default/files/main-page/PIEF-Raportul-de-Progres-S1 2020.pdf](http://asp.gov.md/sites/default/files/main-page/PIEF-Raportul-de-Progres-S1%202020.pdf)
3. Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei. http://gov.md/sites/default/files/document/attachments/briefing_book_rom.pdf (acces general restricționat).

4. Hotărîrea Guvernului RM nr. 966 din 09.08.2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021.

5. Studiu de monitorizare a implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor, Chișinău, 2018. În: http://www.transparency.md/wpcontent/uploads/2018/07/STU-DIU-FINAL-2018_07_17.pdf

6. Strategia națională de descentralizare enunță printre alte lacune și delimitarea incertă, neclară, incompletă a competențelor între autoritățile administrației publice de diferite niveluri. „Delimitarea competențelor între APL de nivelul întâi și nivelul al doilea este neclară, contradictorie, iar în unele cazuri chiar lipsește. Mai multe dintre activitățile indicate în calitate de competente proprii nu sînt definite clar, în unele cazuri acestea regăsindu-se și în sarcina nivelului imediat superior. Această situație permite interpretarea dublă, echivocă a responsabilităților/competențelor diferitelor niveluri ale unităților administrativ-teritoriale. Nu există criterii tehnice clare și funcționale care să fie legiferate și utilizate în mod expres pentru definirea, delimitarea, încredințarea și finanțarea competențelor”.

7. Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială elaborat cu suportul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), mun. Chișinău, 2018.

8. Report ”Local and regional democracy in the Republic of Moldova” CG36, Recommendation 436 (2019) Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee) 4 April, 2019.

9. În: https://expertgrup.org/media/k2/attachments/Studiu_analitic_asupra_structurii_teritorial-administrative_optimale_a_Republicii_Moldova.pdf

10. Raport GIZ Studiu privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, Chișinău decembrie, 2018.

PARTICULARITĂȚI DIMENSIONALE ALE INTERESULUI PUBLIC ȘI DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

CZU: 35.072.1(478)

Andrei BEDROS,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article briefly addresses the history of the transition of the administrative system from the post-Soviet period to the present day, through the relationship of public interest-administrative decentralization in the Republic of Moldova. It examines some valuable meanings of public interests in the context of the administrative field. Conceptual, structural and staged aspects of public interests are described, as well as the conditions of the transition to democracy for public interest holders.

Keywords: decentralization, public interest, public administration, society in transition.

Procesele de descentralizare și de consolidare a democrației sunt într-o relație directă, acționând reciproc întru stabilizarea democrației funcționale. Astfel că, evoluția mai mult sau mai puțin stabilă a descentralizării administrative poate fi asigurată într-o conjunctură clar definită, strict corelată din punct de vedere social, economic, cultural, etc. a intereselor publice, cât și în funcție de gradul de maturitate, afirmare și promovare a acestor interese, care să prezinte în sine dominări firești asupra administrativului spre eficiență, transparență și echitate. Modul de realizare al descentralizării are particularități specifice de la o țară la alta. Datorită suprafeței teritoriale, numărului și densității populației, condițiilor economice, politice, culturale etc. fiecare stat decide în parte modul și gradul de descentralizare administrativă. În acest context e important a conștientiza că descentralizarea administrativă este un principiu-cheie al modernizării societății. Actualmente, problema care trebuie să preocupe o societate, constă astăzi, în determinarea gradului necesar de descentralizare pentru a oferi stabilitate și eficacitate sistemului administrativ în ansamblu [1, p. 151]. Autonomia caracteristică administrării descentralizate nu prezintă un clișeu uniform, ci o paradigmă globală, acoperind o realitate diversificată.

Printre factorii ce vizează modernizarea și postmodernizarea întregului organism social, un rol-cheie revine maturității și respectiv afirmării și promovării intereselor publice. După cum observăm în literatura de specialitate geneza interesului public prezintă un substrat divers, ce corespunde societății cel formează și timpului în care se desfășoară, evoluând prin anumite transformări stadiale de manifestare și dezvoltare. Totodată, recentul avers de interes public este incomplet ca idee de reformă unificatoare, tocmai pentru că omite obiectivele sociale.

Unele subiecte fundamentale caracteristice interesului public sunt:

1) diversitatea socială; interesul public se suprapune parțial cu interesele individuale ale membrilor colectivității, și nu este posibil de realizat nici un demers care să satisfacă în egală măsură toate așteptările;

2) istoria relațiilor dintre grupurile sociale; în timp societatea se bazează pe o rețea complicată de procese de redistribuție și compensație dirijate de către stat, astfel încât orice decizie trebuie analizată prin prisma acestei structuri, și nu separat;

3) incertitudinea cunoașterii sociale; identificarea interesului public este un proces variabil, cât și unul de negociere și arbitraj;

3) dificultatea acțiunii politice; interesul public se referă la acțiuni ce trebuie întreprinse, nu numai la valori sau stări.

O semnificație aparține în aria conceptuală a capacității dimensionale a interesului public oferă sociologul și politologul francez Pierre Bourdieu, care pune în valoare noțiunile de domeniu, câmp, capital și habitus, unde societatea este o totalitate de relații și câmpuri sociale ale actorilor și agenților în parte cu modul lor specific de acțiune [2, p. 14]. Balanța intereselor publice într-un câmp depinde de pozițiile ocupate ale agenților în domeniu, accesul la resurse/capital, precum și traiectoriile, mediul social, vârsta, ș. a. modul în care aceștia au devenit purtători și promotori ai interesului public. Astfel, concepția lui P. Bourdieu, poate servi drept reper important în analiza capacităților dimensionale ale interesului public, în general, și a prognosticării structural – evolutive a acestuia, în particular.

În procesul descentralizării administrative interesul public depinde de o dezbatere socială și politică de succes, în care actorii, agenții din administrație pot ajunge la un consens privind valorile și acțiunile și să încheie un acord pe baza consimțământului armonios [3, p. 18]. Un rol-cheie în acest sens îl are promovarea în societate a culturii și educației politice participative, a culturii administrative, întru a fi integrați cât mai mulți cetățeni într-o dezbatere informată. Și ce e foarte important într-o democrație, oamenii trebuie să conștientizeze că au nu numai drepturi, ci și obligații.

Din anii '90 până în prezent, Republica Moldova se află în "tranziția" sistemului administrativ, de la organizarea centralizată a administrației publice, specifică sistemului sovietic-comunist, la o formă de organizare descentralizată a administrației publice, caracteristică sistemelor democratice de administrație, spre decentralizarea administrativă și satisfacerea intereselor comunităților umane. Procesul descentralizării administrative, în contextul realizării interesului public în cazul Republicii Moldova, este de tip tranzitoriu – inovativ societății moldovenești independente.

Ritmul procesului descentralizării administrative în Republica Moldova s-a desfășurat ne-uniform și controversat, evoluând prin mai multe stadii de aprofundare și extindere. O etapă, importantă, spre decentralizarea administrativă se realizează prin adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, esența căreia ține de reglementarea constituțională a administrației publice, în special în articolul 109. În cadrul acestuia sunt consfințite principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale, descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală, consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Ulterior, are loc semnarea în 1996 de către Republica Moldova a Cartei Europene a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997. În cadrul acestui document își află expresie exercițiul autonom al puterii locale, sunt recunoscute prioritățile descentralizării administrative, se inițiază racordarea administrației publice locale la unii parametri europeni.

Noi mecanisme de administrare publică au început să se implementeze din anii 1998–1999, odată cu adoptarea unui pachet nou de legi în domeniu: Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova din 12.11.1998 (M/O, nr. 116-118, 1998); Legea privind finanțele publice locale din 09.07.1999 (M/O, nr. 101-102, 1999); Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale din 19.07.1999 (M/O, nr. 124-125, 1999). Ca rezultat s-a creat noi dimensiuni teritoriale de nivelul doi, cu mecanisme de administrare publică comensurabile doctrinelor descentralizatorii administrative europene, dar cu păstrarea unor părgihii ale desconcentrării administrative.

În acel deceniu de independență a țării, la capitolul reformării sistemului administrativ, datorită acțiunii conjuncturii factorilor motrici progresivi, deducem o formă relativ slabă de pronunțare a interesului public în procesul descentralizării administrative, din diverse motive atât obiective, cât și subiective. Evoluția interesului public de atunci a dovedit o imaturitate componentială, limitări valorice, reculuri stadiale, ca rezultat al procesului de transformare a generatorilor și purtătorilor de interese publice, a imaturității bazelor sociale, economice, culturale. Atare situație a determinat starea de incertitudine și tensionare în sfera socială, devalorizând interesul public ca mobil al progresului social. De aici au urmat prejudicii pentru interesul general național și public al țării.

În urma alegerilor parlamentare din anul 2001 la putere au venit alte forțe politice – cele ale

Partidului Comunistilor. Datorită spiritului conservativ al factorilor de decizie cât și a purtătorilor de interese publice, nu s-a susținut parcursul reformelor administrative inițiate anterior, modificând esențial sistemul prin: excluderea serviciilor descentralizate, posibilitatea eliberării primarului din funcție de către consiliul ierarhic superior, excluderea posibilității instituirii impozitelor și taxelor locale și altele. Se schimbaseră conceptul inițial al reformelor în domeniu, aducându-se astfel abateri serioase de la prevederile constituționale și paradigmele descentralizării administrative europene. După implicarea Curții Constituționale, majoritatea noilor prevederi au fost calificate neconstituționale.

Ca rezultat al cooperării cu instituțiile europene, în anul 2005 a fost semnat Planul de acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova, care prevedea acțiuni concrete privind procesul descentralizării administrative. În anul 2006 are loc adoptarea unui pachet de legi: Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală (M/O nr. 32-35/116, 09.03.2007), Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova (M/O nr. 21-24, 16.02.2007), Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 (M/O nr. 29-31/91, 02.03.2007). Sumar aceste documente vizau relațiile dintre administrația publică centrală și cea locală, consolidarea capacităților administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Climatul sociopolitic al perioadei 2001-2009, inclusiv, acel ce ține de descentralizare, poate fi calificat ca o frână a intereselor publice, ca o de structurare a lor. Atare interese adesea reflectau o conștientizare deplasată de la firesc a statutului social al diferitelor segmente sociale (necesităților, valorilor, utilităților), reflectau tendințe de încălcare a normelor juridice, politice, morale, de combinare ciudată a scopurilor nobile, democratice, cu mijloace autoritare ce devvalorizau aceste scopuri. Se promovau interese înguste, pentru satisfacerea scopurilor "nobile", în detrimentul intereselor publice, se utilizau în relații metode autoritare cu decor democratic de comunicare, se combina paradoxal democraticul cu autoritarul în cadrul administrativului – toate aceste fenomene și procese aduceau țara la degradare civică.

Procesul descentralizării administrative în țara noastră, primește o intensificare și încurajare reală începând cu anul 2009, prin acordarea la putere a forțelor pro-europene. Aceste forțe își stabileau în programul de activitate, apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană, la capitolul administrare publică, prin înlocuirea structurilor puternic ierarhizate (institute de guvernare precedentă), cu structuri descentralizate, transparente, dinamice. Ele tindeau să activeze în baza supremației legii. În acest sens, are loc aprobarea la 05 aprilie 2012 a Legii nr. 68 cu privire la Strategia Națională de Descentralizare, tratând complex problema dezvoltării și consolidării capacităților unităților administrativ-teritoriale de ambele niveluri, în vederea gestionării eficiente a serviciilor publice.

Direcțiile principale prevăzute de Strategie sunt: a) descentralizarea serviciilor și competențelor; b) descentralizarea financiară; c) descentralizarea patrimonială; d) dezvoltarea locală; e) capacitatea administrativă; f) capacitatea instituțională a administrației publice locale; g) democrația, etica, drepturile omului și egalitatea de șanse.

Din enumerarea acestor direcții, deducem, caracterul complex al problemelor stringente cu care se confruntă comunitățile locale. Implementarea Strategiei era structurată într-un Plan de acțiuni pentru anii 2012-2015, care prevedea elaborarea, modificarea, perfecționarea, ajustarea actelor normative naționale pe domeniile sectoriale pasibile descentralizării la practica administrativă descentralizată europeană. Precum și desfășurarea multor activități organizatorice și de altă natură referitor la implementarea documentului respectiv.

Pentru a oferi claritate și coerență, domeniile de activitate ale administrației publice locale au fost specificate în „Nomenclatorul competențelor autorităților administrației publice locale”, precum: servicii comunale, educație preșcolară, primară și secundară, servicii de asistență socială, servicii de asistență medicală primară, planificare teritorială, dezvoltare economică locală, utilități publice, cultură, transport și infrastructură rutieră, tineret și sport, ordine publică, protecție civilă.

Apreciind, în ansamblu, procesul de implementare a Strategiei, observăm caracterul tergiversat de implementare a celor preconizate, deficitul de voință politică, caracter declarativist al multor prevederi, formalism în activități practice, sincronizare slabă dintre Strategie și Reforma administrației publice centrale, alocarea insuficientă a mijloacelor financiare. Atare abateri sunt

datorate de: prezența ”zonelor sensibile” în procesul generării și consolidării interesului general al țării; persistența dorinței de dominare și intervenție a guvernării în treburile administrației publice locale în administrarea financiară, patrimoniului și altor domenii de activitate; interesul scăzut din partea autorităților publice locale, ca rezultat al practicii defectuoase în domeniul managementului resurselor umane; gradul scăzut de atractivitate a locurilor de muncă în administrația publică locală; resurse materiale necorespunzătoare; incertitudine juridică ș. a. Această conjunctură asincronă formează un cerc vicios, de impas.

Succint, observăm necesitatea unui grad mai înalt de conștientizare de către funcționarii autorităților publice locale a capacităților de îmbinare și gestionare eficientă a domeniilor de activitate, cât și a rolului participativ al cetățenilor întru satisfacerea intereselor publice comunitare. Atare îmbinare din start solicită, din partea administrativului, cunoștințe, experiență, studiere adecvată a gestiunii acestor domenii de activitate prin prisma corelației de tip interes public – descentralizare administrativă [3, p. 22]. Desigur, această corelație, nu trebuie interpretată într-un mod simplist, fiindcă, de obicei, are un caracter neliniar, complex și nu întotdeauna se completează în mod firesc, fiind cuprinsă de unele contradicții.

Spre exemplu, măsurile în sănătatea publică, actualele acțiuni anti-COVID-19, obligă, ca fiecare unitate administrativ-teritorială să-și elaboreze un plan propriu de acțiuni reieșind din evaluarea riscului de răspândire a infecției în teritoriu. Respectiv, Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică se întrunește periodic întru ajustarea măsurilor de prevenire, control și răspuns privind COVID-19, în conformitate cu Planul de pregătire Aprobant prin Hotărârea Comisiei Extraordinare de Sănătate Publică nr. 20 din 11.09.2020. În dependență de indicatorii estimați sunt atribuite anumite niveluri de risc și coduri de alertă [4].

Analizând distribuția incidenței în Republica Moldova [5] după teritoriile administrative în 14 zile (23.09-06.10.20) de Covid-19, comparativ cu perioada precedentă, observăm o tendință de creștere a incidenței de la 238 cazuri la 100 mii populație la 296 cazuri la 100 mii populație. Ca rezultat, se stabilește în fiecare unitate administrativ-teritorială un anumit nivel de alertă. Spre exemplu, în urma indicatorilor din perioada respectivă, Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică Cimișlia (CTESPC) emite Hotărârea nr. 26/17 din 08.10.20 [6] în care se instituie un șir de măsuri restrictive, cu impact în domeniul social, economic, educațional etc., ceea ce a dus la apariția nemulțumirilor din partea societății civile, agenților economici și păturilor afectate. În urma dezbatelor, protestelor membrilor publicului, etc. lezați în necesități, utilități, activități publice, în data de 10.10.20 Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică Cimișlia emite Hotărârea nr. 27/18 [7], unde majoritatea restricțiilor sunt anulate. Analizând, astfel de situație, observăm că măsurile înaintate în Hotărârea nr. 26/17 din 08.10.20 a CTESPC nu și-a manifestat scopul nobil, dorit, în ameliorarea sănătății publice din regiunea teritorial-administrativă. Această situație demonstrează necesitatea creșterii gradului de consolidare a bazei sociale în promovarea interesului public și satisfacerea în final a cerințelor înaintate, cât și necesarul de cadre calificate, experiență, discuții publice, informare din parte administrativului.

În concluzie, fiecare țară își creează propriul traseu evolutiv-reformator, în baza unor scopuri bine determinate, unor orientări clare spre modernizare, rezultate așteptate. Reflectând asupra realității transformărilor sociale moldovenești, prin prisma corelației de tip interes public-descentralizare, identificăm un parcurs etapizat contradictoriu, cu baze sociale imature, cu cicluri paradoxale evolutiv-involutive ale stabilității-instabilității, consistenței-inconsistenței, ritmicității-aritmiei etc., cu dominări evidente ale componentelor conservatoare, autoritare etc. Acest parcurs depinde în ultima instanță de capacitățile de exprimare a interesului public ca mobil al transformărilor sociale în limitele sale de existență.

Implementarea adecvată a reformelor poate să se realizeze în condițiile unor câmpuri politice și administrative adecvat reglementate normativ, structural și funcțional, cu o statică și dinamică rațională, în stare să asigure un proces decizional transparent și echitabil. Aprofundarea reformelor de natură administrativă, adaptarea coerentă a paradigmatelor globale din domeniul administrativ la procesul local al implementării descentralizării administrative, prin prisma interesului public, este o condiție sine qua non a consolidării de mai departe a parcursului democratic al țării.

BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, *Drept administrativ*, Lumina Lex, București, 2005, 591 p.
2. Saca Victor, Structura interesului public în condițiile societății în schimbare. În: *Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială*, nr. 2, 2019. Chișinău, 2019, p. 11-19.
3. Saca Victor, Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: *”Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova”*. Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie, 2017. Chișinău: CEP USM, 2018, p. 7-29.
4. Planul de pregătire și răspundere la infecția cu coronavirusul de tip nou (Covid-19), RM, versiunea 2,, Aprobă prin Hotărârea Comisiei Extraordinare de Sănătate Publică nr. 20 din 11.09.2020.
5. nRaport săptămânal COVID-19 din /07.10.20/.
6. În: www.raioncimislia.md. Hotărâre nr. 26/17 din 08.10.2020. Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică Cimișlia.
7. În: www.raioncimislia.md. Hotărâre nr. 27/18 din 10.10.2020. Comisia Teritorială Extraordinară de Sănătate Publică Cimișlia.

DESCENTRALIZAREA ȘI DECONCENTRAREA ADMINISTRATIVĂ – PREMIZĂ PENTRU SERVICII PUBLICE DE CALITATE

CZU: 35.072.1:351

Sorin BRADU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A democratic system is functional when the economy is successful and, insofar as a democratic spirit is developed in the social mindset. The public service reform plays an important role in this process. The creation of apolitically neutral, professional and honest civil servants will provide the conditions for a real transformation of the public administration in our country. An important aspect of the reform of public administration is ensuring proper management in the implementation process.

A significant risk in the implementation of the public administration reform is the crowding-out of day-to-day tasks, thus leaving little time to look for new solutions to emerging failures. Theoretically speaking, Romania is already a decentralized state.

Keywords: public administration, reform, decentralization.

Societatea românească se află într-un continuu proces de schimbare în care serviciile publice au căpătat valoare pe dimensiunile instituționale ale statului, administrației publice dar, în mod special, dimensiunea ce ține de cetățeni, de calitatea vieții acestora, de raporturile între instituțiile publice și sectorul privat.

Noțiunea și definiția de „serviciu public” a apărut, pentru prima dată, în doctrina juridică franceză, în „Tratatul de drept administrativ”, editat sub redacția profesorului Maurice Haurion (1892). Și până în prezent, doctrina franceză este una în care problematica serviciilor publice și-a găsit una dintre cele mai aprofundate abordări. În acest sens, putem menționa lucrarea lui Francois Rachline „Services publics, économie de marché” [7, p. 116], în care se studiază atât noțiunile de bază ale serviciilor publice cât și rolul administrației publice în organizarea și gestionarea lor sub forma gestiunii delegate, în special, a concesiunii.

Serviciu public este, fără îndoială, o noțiune complexă, evolutivă, controversată și, în același timp, este o noțiune esențială pentru dreptul administrativ. Nicio lege nu a determinat niciodată ce se înțelege prin serviciu public. În legi s-a folosit și se folosește adesea acest termen, fiind considerat o activitate (sau o misiune) și o structură. De altfel, ceea ce cetățeanul înțelege prin serviciu public, nu este de fiecare dată același lucru cu cel recunoscut de jurisprudență. Expresia „serviciu public” evocă simultan trei semnificații: instituțională, juridică și ideologică. Combinarea celor trei semnificații ale serviciului public a jucat mult timp rolul de vector al expansiunii etatice: expansiunea gestiunii publice, impusă prin slaba rezistență a mecanismelor de reglare economică și socială, a contribuit la conturarea unui stat capabil să aibă răspuns la toate problemele publice.

Statul și unitățile administrativ-teritoriale, ca forme organizatorice de viață și activitate ale membrilor care le compun, au menirea de a asigura locuitorilor condițiile necesare de conviețuire - economice, sociale, culturale, de securitate etc., în mod continuu și permanent, organizând, în acest scop, o multitudine de structuri organizatorice, denumite frecvent în actele normative, dar și în doctrina juridică de specialitate servicii publice, pe care le dotează în vederea bunei lor funcționări cu mijloace materiale și bănești, cu specialiști etc.

Unele dintre aceste servicii publice se organizează numai de către stat, altele putând fi organizate și de către colectivitățile locale recunoscute de stat. În primul caz, vorbim de servicii publice

ale statului, în cel de-al doilea caz, de servicii publice ale comunei, orașului sau județului, după caz. Profesorul Paul Negulescu definea serviciul public ca un organism administrativ creat de stat, județ sau comună, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare pus la dispoziția publicului pentru a satisface, în mod regulat și continuu, o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă [6, p. 621].

Serviciile publice se întâlnesc oriunde este o activitate de stat. Se susține, de asemenea, că funcția executivă a statului se realizează prin servicii publice, iar totalitatea lor formează administrația. Definit ca activitate, serviciul public are următoarele caracteristici: 1) este o activitate tehnico-juridică; 2) funcționează regulat și continuu; 3) este o activitate pentru realizarea unor interese publice; 4) activitate fără a avea ca scop un câștig material; 5) activitate care poate fi supusă unor modificări. Astfel, se poate concluziona că noțiunea de serviciu public are două sensuri: un prim sens este acela de organism (organ), iar cel de-al doilea sens este acela de activitate.

Un aspect important al reformei administrației publice îl constituie asigurarea unui management corespunzător în cadrul procesului 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, nivelurile-cheie de conducere și decizie) să-și exprime sprijinul, angajamentul și recunoașterea necesității schimbărilor și implementării acestora.

Pe baza modelului dezvoltării integrate a organizațiilor, se pot identifica patru factori de blocaj în implementarea reformei:

- strategici – complexitatea decizională;
- structurali – birocrăția specifică a oricărui sistem, mijloace umane și financiare limitate, dimensiunea și complexitatea;
- culturali – teama de schimbare, tradiția „continuității”, schimbarea mentalității;
- comportamentali – absența stimulentei individuale, neînțelegerea obiectivelor finale, demotivare și frustrări, comportament de așteptare [5, p. 14].

Procesul de reformă a administrației publice atât la nivelul aparatului tehnic (reprezenți de membrii rețelei naționale de modernizatori din prefecturi și consilii județene) cât și la nivelul aleșilor locali, este perceput ca un proces care nu a adus încă transformările așteptate.

Astfel, jumătate dintre primari au o opinie nefavorabilă cu privire la schimbările din

administrația publică, în timp ce 36,4% dintre modernizatori consideră că administrația publică este supusă unui proces de reformare într-o mică măsură. Mai mult, între cei doi actori importanți ai procesului de reformă, modernizatorii din prefecturi și consilii județene și primarii localităților, există diferențe semnificative în perceperea acestuia. Reprezentanții rețelei de modernizatori au o percepție mult mai pozitivă asupra procesului în raport cu cea a primarilor, având în vedere implicarea mai intensă a acestora în acțiunile de reformă întreprinse.

Posibilele explicații ale acestei situații pot fi: lipsa de comunicare între grupurile de modernizatori din județe și primarii localităților pe probleme concrete de reformă; o serie de măsuri de reformă în curs de implementare nu

**Considerați că administrația publică este supusă unui
amplu proces de reformă?**

Tabelul 1

Variante de răspuns	primari		modernizatori		balans
	frecvențe relative (%)	frecvențe relative cumulate (%)	frecvențe relative (%)	frecvențe relative cumulate (%)	(%)
1	2	3	4	5	6=4-2
nu	3,6	3,6	0,0	0,0	3,6
Într-o mică măsură	46,6	50,2	36,4	36,4	10,2
Într-o mare măsură	41,9	92,1	54,5	90,9	-12,6
unor schimbări radicale	7,1	99,2	9,1	100,0	-2,0
non răspuns	0,8	100,0	0,0	100,0	0,8
Total	100,0	-	100,0	-	-

au încă efecte semnificative la nivelul localităților, procesul de reformă fiind unul de durată; mesajul politic de la nivelul guvernului nu este însoțit de o campanie de informare și cursuri de formare pentru aleșii locali pe componentele concrete ale reformei etc. De altfel, lipsa unei campanii de promovare a măsurilor de reformă ce vor fi întreprinse în perioada imediat următoare la nivelul administrației publice locale explică o concordanță redusă între aspirațiile și schimbările percepute de primari.

Reforma administrației publice în domeniul descentralizării și deconcentrării include trei elemente majore:

- continuarea descentralizării prin transferul de competențe și responsabilități administrative și financiare, de la nivelul autorităților administrației publice centrale la nivelul autorităților locale;
- continuarea procesului de desconcentrare prin delegarea de responsabilități în teritoriu în funcție de necesitățile pe plan local, în cadrul aceleiași structuri administrative (serviciile deconcentrate funcționează în subordinea ministerului care le-a delegat responsabilitatea);
- transformarea serviciilor deconcentrate din teritoriu, în funcție de necesitățile cetățenilor și pentru eficientizarea acestora, în servicii descentralizate în responsabilitatea autorităților locale.

Tendințe de centralizare și de descentralizare au existat în acest interval. Câteva prevederi legale noi au întărit controlul autorităților centrale asupra funcțiilor autorităților locale, în timp ce altele au acționat în direcția descentralizării.

În decursul ultimului deceniu, România a făcut pași importanți în planul descentralizării financiare, dar procesul de implementare a acestei politici a întâmpinat multe probleme datorită absenței unei strategii naționale a descentralizării.

Descentralizarea urmărește să ofere colectivităților locale o anumită autonomie permițându-le să-și definească singure normele de acțiune și să-și aleagă modalitățile de intervenție. Descentralizarea reprezintă principiul care conferă administrației publice locale posibilitatea de manifestare a unui grad de originalitate în desfășurarea activităților sale.

W. E. Oates a studiat problema descentralizării prin prisma impactului ei asupra bunăstării colectivităților locale [10].

În România „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice” [***Constituția României, art. 120], cu următoarele implicații pozitive:

- soluționarea rapidă, în funcție de specificul și resursele locale, a problemelor respectivei unități administrativ-teritoriale;
- serviciile publice locale sunt organizate, coordonate și conduse de autoritățile locale în concordanță cu nevoile locale;
- grad de operativitate ridicat al deciziei, care nu mai necesită aprobări de la nivel central;
- resursele materiale, financiare și umane sunt utilizate cu mai mare eficiență și ghidate pentru a răspunde unor nevoi prioritare, pe care autoritățile locale le cunosc și le simt mai bine decât autoritățile centrale;
- autoritățile publice locale trebuie să răspundă direct în fața alegătorilor lor;
- permite promovarea managementului participativ în gestionarea intereselor fiecărei colectivități locale;
- exercitarea unui control de stat (tutelă administrativă) asupra legalității activității autorităților locale autonome.

Descentralizarea poate determina și unele efecte negative ce pot fi anticipate și evitate:

- abuzul de putere al autorităților publice locale care poate merge până la a pune în pericol unitatea națională;
- soluții neadecvate la problemele locale;
- perfecționarea funcționarilor publici locali poate fi deficitară, mergând până la plafonarea lor în comparație cu cei din administrația publică centrală care beneficiază permanent de perfecționare și informatizare la nivel mondial.

Ca un răspuns adecvat la problemele identificate la nivelul sistemului administrației publice din România în domeniul descentralizării și desconcentrării serviciilor publice, au fost identificate următoarele priorități:

a. Îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate/deconcentrate. Într-o primă etapă, este necesar a se identifica schimbările de politici necesare îmbunătățirii sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate/deconcentrate. Pe baza direcțiilor analitice și conceptuale dezvoltate în cadrul strategiei pot fi elaborate soluții alternative, care să conducă la îmbunătățirea procesului în diferite sectoare și domenii. Dintre cele mai importante măsuri care să sprijine această prioritate menționăm: stabilirea mecanismelor necesare pentru coordonarea implementării strategiei; crearea unor mecanisme necesare asigurării comunicării direcțiilor principale de acțiune ale strategiei societății civile și altor beneficiari ai procesului de descentralizare; înființarea grupurilor de lucru pe componentele esențiale ale strategiei; adoptarea legii descentralizării, care va asigura coerența cadrului de descentralizare; elaborarea unui sistem de indicatori de măsurare a performanțelor derulării procesului de descentralizare.

b. Clarificarea competențelor la diferitele niveluri și structuri ale administrației publice. În cadrul reformei administrației publice, descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice trebuie să fie tratate ca procese complementare. În fiecare dintre sectoarele și domeniile în care se desfășoară aceste procese o distribuție rațională a responsabilităților trebuie să fie realizată pentru a îmbunătăți utilizarea resurselor, calitatea serviciilor oferite și orientarea către cererile beneficiarilor. În acest sens, se vor derula proiecte-pilot, incluzând negocierile, identificarea resurselor și transferul efectiv al competențelor la nivel local conform mecanismelor și procedurilor standard stabilite, înainte de generalizarea sistemului propus.

Obiectivele amintite mai sus pot fi realizate în condițiile desfășurării unei activități analitice și conceptuale bazate pe strategii sectoriale agreeate de comun acord cu beneficiarii.

c. Întărirea autonomiei financiare. Pentru implementarea măsurilor prioritare din cadrul reformei trebuie să fie întărită autonomia locală și capacitatea de management prin creșterea cuantumului veniturilor proprii la nivel local și prin întărirea predictibilității sistemului de alocare. Trebuie să fie stabilite reguli și proceduri stricte de alocare, precum și mecanisme de echilibrare, revizuite periodic, astfel, încât să garanteze un nivel minim al serviciilor în conformitate cu standardele naționale.

O autonomie financiară crescută trebuie să fie însoțită de constrângeri bugetare severe, de o transparență sporită și o mai bună aplicare a reglementărilor privind utilizarea resurselor și raportarea. Dintre cele mai importante măsuri care să sprijine această prioritate menționăm: creșterea veniturilor proprii la nivelul administrațiilor locale; introducerea sistemului de calcul bazat pe alocarea subvențiilor operaționale; proceduri și reguli stricte pentru derularea finanțărilor pentru investiții; îmbunătățirea sistemului de predictibilitate a alocărilor de la nivel central; îmbunătățirea sistemului de egalizare a distribuției resurselor pe orizontală; îmbunătățirea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivel local.

Procesul de descentralizare se desfășoară în beneficiul cetățeanului prin întărirea puterii și rolului administrației publice locale în scopul dezvoltării economico-sociale durabile a unităților administrativ-teritoriale.

Descentralizarea, analizată prin prisma efectelor ce le produce, în funcție de politica generală a statului, este factor al dezvoltării într-o economie de piață deoarece bunurile colective generează efecte la nivel local.

Teorema descentralizării optime [10, p. 35] susține că „Pentru un bun public a cărui arie de consum se întinde pe mai multe zone geografice (colectivități locale) și al cărui cost de producție este același atât la nivel central, cât și la nivel local, va fi întotdeauna mai ușor (sau, cel puțin, la fel de ușor) ca acel bun să fie produs în cantități optime în sens paretian la nivel local decât la nivel central (sau la fel ca la nivel central)”.

Din cercetarea realizată asupra procesului de descentralizare se poate de concluzionat că, teoretic, România este deja un stat descentralizat. Aducem în acest sens următoarele argumente:

- constituția garantează administrarea liberă a colectivităților locale și lipsa tutelei între diferitele niveluri;
- legile succesive au atribuit județelor și colectivităților locale competențe largi în materie de educație, sănătate, ajutor social, acțiune culturală, gestiune a serviciilor publice locale etc.

Realitatea din teren pare să rămână mult în urmă, adeseori, din motive de ordin financiar.

BIBLIOGRAFIE

1. Alesina, A., Perotti, R., „The Politics of Economic Growth”, Harvard University, Cambridge, Working Paper, nr. 4341, Cambridge, 1993.
2. Alesina, A., Perotti, R., „Income Distribution. Political Instability and Investment”, NBER Working Paper, nr. 4486, Cambridge, 1993.
3. Constituția României din 21 noiembrie 1991, republicată în Monitorul oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
4. Gupta, S., Luiz de Mello, Sharan, R., „Corruption and military spending”. European Journal of Political Economy, vol. 17, 2001, p. 749-777.
5. Hutchinson, P. L., LaFond, A. K., Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors, Tulane University, 2004.
6. Negulescu P., Tratat de drept administrativ, Tipografiile Române Unite, București, 1925, pag. 621.
7. Rachline F. Services publics, économie de marché. Paris: Presse de Sciences Politiques, 1996, pag. 116.
8. Trăilescu A., Drept administrativ. București: AllBeck, 2005, pag. 112.
9. Tudorel A., Reforma administrației publice locale, București, 2018, pag. 3.
10. Oates, W. E., Fiscal Federalism, New York, Hartcourt Brace Jovanovich, 1972.

SERVICIILE PUBLICE COMUNITARE DE EVIDENȚĂ A PERSOANELOR, PROBLEME ACTUALE ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE

CZU: 351.755.2(498)

Mihai-Ciprian BOBOCICĂ,
doctorand, Universitatea din Craiova, România,
șef birou, Direcția Publică Comunitară de Evidență a Persoanelor Dolj

SUMMARY

The aim of the article is to carry out an analysis of the way in which the decentralization policies, related to the community public services of population, were put into practice from 2005 to present. At the same time, we will observe the advantages of decentralizing this activity segment within the local authority. Moreover, we will look at the problems identified in practice, at the aspects that need improvements and what could be the potential solution adopted to contribute to an efficient public service oriented towards the citizens.

Keywords: *public services, personal records, decentralization.*

Introducere. Alegerea temei. Principiile descentralizării și autonomiei locale sunt consacrate în dreptul românesc, atât în legea fundamentală, cât și în legislația de nivel inferior. Constituția României din anul 1991, revizuită în anul 2003, prevede în art. 120 alin. (1) că: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice”, iar aceste principii sunt transpuse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ și în Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasburg la 15 octombrie 1985.

Progresul administrativ în comunitățile locale, în ceea ce privește descentralizarea serviciilor publice de evidență a persoanelor, nu este unul deosebit, dacă ne raportăm la faptul că debutul procesului de descentralizare a acestor servicii publice a avut loc în anul 2005, când au luat ființă primele servicii de evidență a persoanelor, în forma și în temeiul legislației actuale.

De fapt, pregătirea acestui proces, a început să fie pusă în operă etapizat, mai întâi prin digitalizarea tuturor datelor cu caracter personal ale cetățenilor români, iar, ulterior, prin informatizarea activităților desfășurate pentru realizarea evidenței persoanelor și abia, în prezent, se desfășoară digitalizarea și informatizarea stării civile. Actul normativ care stabilește modalitatea de înființare a serviciilor publice de evidență a persoanelor în structura actuală este Ordonanța Guvernului nr. 84 din 2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, aprobată în anul 2002 prin Legea nr. 372. Deși, legislația a fost adoptată încă în anul 2001, realizarea procesului de descentralizare a activităților de evidență a persoanelor începe în anul 2005, ulterior adoptării de către Guvern a Hotărârii nr. 2104 din 24 noiembrie 2004 pentru aprobarea Metodologiei privind criteriile de dimensionare a numărului de funcții din aparatul serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, constituirea patrimoniului și managementului resurselor umane, financiare și materiale.

Prin realizarea procesului de descentralizare, administrațiile locale au urmărit creșterea calității și eficienței serviciilor publice de evidență a persoanelor pentru a putea răspunde, într-o măsură îmbunătățită, exigentelor cetățenilor și dezvoltării comunităților locale.

Prin acest studiu mi-am propus să abordez câteva aspecte relevante în legătură cu descentralizarea serviciilor publice de evidență a persoanelor și cu măsurile de reformă instituțională de la nivelul administrației publice locale care au fost întreprinse pentru a conduce la îndeplinire scopul legislației, de a înființa un astfel de serviciu în fiecare unitate administrativ-teritorială [5, p. 2].

Conceptul de serviciu public. Originea cuvântului serviciu provine din limba latină, de la cuvântul *servitum* care are semnificația de sclav, semnificație care a condus la interpretarea a fi în serviciul cuiva, rezultând de aici și ideea de serviciu public.

În literatura de specialitate, serviciul public a fost definit ca fiind, „... 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].

O altă definiție întâlnită, 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].

În sens larg, serviciul public poate fi definit ca activitate desfășurată de o autoritate administrativă în vederea satisfacerii unui interes general. [1, p. 168].

Verginia Vedinaș definește serviciul public, în sens funcțional, ca fiind, „o activitate de interes general, realizată de administrație care are ca misiune satisfacerea unui interes general” [4, p. 559].

Deci, noțiunea de serviciu public, atât din punct de vedere funcțional, cât și din punct de vedere organizațional, ar putea fi definită ca fiind, instituția publică finanțată din veniturile comunității locale care desfășoară, în mod continuu, un anumit set de activități de interes general, pentru satisfacerea unui interes social.

Analiza cadrului legal. Până la apariția Codului administrativ, adoptat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din anul 2019, noțiunea de serviciu public nu a fost definită decât în Legea nr. 554/2004 Legea contenciosului administrativ, ca fiind o activitate organizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public [6, p. 3]. Deși, atât anterior Codului administrativ au fost în vigoare succesiv, atât acte normative privitoare la administrația publică locală, cât și acte normative privind descentralizarea serviciilor publice, în niciunul nu a fost reglementată noțiunea de serviciu public, deși acestea tocmai noțiunea de serviciu public, atât ca activitate, cât și ca autoritate sau instituție publică, îl vizau.

Codul administrativ stabilește că serviciul public reprezintă „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” [7, p. 4]. Deci, Codul administrativ definește serviciul public din punct de vedere funcțional, dar nu îl definește și din punct de vedere organizațional, ca structură cu sensul de instituție. Instituția publică fiind definită separat în același Cod, o „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” [7, p. 4]. Cu toate acestea, serviciului public privit ca activitate sau ansamblu de activități în codul administrativ îi este dedicată o secțiune completă care prevede modalitatea de înființare, organizare și de desființare.

Înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice de evidență a persoanelor reglementată, așa cum am arătat mai sus, de Ordonanța Guvernului nr. 84/2001, care stabilește că acestea se organizează la nivelul consiliilor locale ale comunelor, orașelor și municipiilor, precum și la nivelul consiliilor județene [8, p. 1]. Organizarea serviciilor de evidență a persoanelor s-a realizat încă de la început pe două paliere, un palier central, reprezentat de Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date și un palier local, la care se referă și acest articol, reprezentat de serviciile publice comunitare județene de evidență a persoanelor, dar și de serviciile publice comunitare locale de evidență a persoanelor. Inițial, aceste servicii publice au fost înființate la nivelul fiecărui județ, în municipiul București și doar în localitățile în care au funcționat vechile formațiuni de evidență informatizată a populației. Înființarea s-a realizat prin reorganizarea compartimentelor de stare civilă din aparatul propriu al consiliilor locale, respectiv județene și a formațiunilor locale de evidență a populației din structura Ministerului Afacerilor Interne. Ulterior, la decizia comunităților locale luată în funcție de numărul populației deservite, distanța la care era situat serviciul de evidență a persoanelor față de comunitatea locală, bugetul comunității locale, precum și alți asemenea indicatori, a început înființarea treptată de

astfel de servicii și în celelalte localități, în care nu au funcționat formațiuni de evidență informatizată a populației.

Pe lângă faptul că, între serviciile publice județene de evidență a persoanelor și cele locale există diferențe de tip funcțional, din punct de vedere al atribuțiilor pe care le îndeplinesc, există și diferențe de tip organizatoric reglementate chiar de actul normativ care prevede înființarea acestora. În timp ce, în cazul serviciilor județene de evidență a persoanelor, este prevăzut, în mod expres, că acestea funcționează ca instituții publice de interes județean, cu personalitate juridică, în cazul celor locale, legislația prevede că acestea se pot constitui cu personalitate juridică, lăsând la latitudinea consiliilor locale această decizie, însă nu este prevăzut modul de funcționare ca instituție publică distinctă.

Deci, deși în legislația care reglementează cadrul general de organizare și funcționare a administrației publice în România, serviciul public nu este definit decât din punct de vedere funcțional, ca activitate organizată de o autoritate sau de o instituție publică, cadrul normativ specific care reglementează descentralizarea activităților de evidență a persoanelor, definește, în mod expres, serviciile publice comunitare județene de evidență a persoanelor ca fiind instituții publice, în sensul de structuri funcționale care acționează în regim de putere publică și care prestează servicii publice. În anumite situații, precum ar fi cazul serviciilor locale înființate în subordinea consiliilor locale ale municipiilor reședință de județ ori ale sectoarelor municipiului București, care deserveșc o populație numeroasă, în opinia mea, consider că aceste servicii publice trebuie să fie organizate ca instituții publice cu personalitate juridică, iar decizia consiliilor locale trebuie să se raporteze la numărul populației deservite, care generează atât volumul de muncă, cât și complexitatea.

Încă de la debutul descentralizării activităților de evidență a persoanelor, când structuri din două sisteme administrative distincte, compartimentele de stare civilă aparținând administrației publice locale și formațiunile de evidență informatizată a populației aparținând administrației publice centrale, s-au unificat rezultând serviciile de evidență a persoanelor, funcționarii acestora au făcut parte din categorii distincte, iar aceste categorii au generat divergențe în ceea ce privește modul de lucru.

Într-o primă fază, serviciile de evidență a persoanelor au fost încadrate cu funcționarii publici preluați din cadrul compartimentelor de stare civilă, de la consiliile locale sau județene și din poliștii și personalul contractual care au fost detașați pentru o perioadă determinată de la formațiunile de evidență informatizată a populației. Ulterior, au fost încadrați funcționari publici în urma recrutării din sursă externă prin concursuri, iar această diversitate de personal cu care au fost încadrate serviciile publice de evidență a persoanelor au determinat modalități de lucru diferite, salarizare diferită, drepturi și obligații diferite, subordonări diferite etc.

Concluzii. Serviciul public nu trebuie să fie confundat cu „prestarea serviciului”, care reprezintă ansamblu de activități ce sunt realizate de un prestator de servicii și de aceea, în opinia mea, Codul administrativ ar trebui să definească serviciul public, atât din punct de vedere funcțional, ca activitate de interes general, cât și din punct de vedere organizatoric, ca instituție publică.

Perspectivile din care sunt analizate serviciile publice aplicate activității de evidență a persoanelor sunt multiple și vizează în principal: modalitatea de înființare, organizare și funcționare a acestor structuri, accesul în funcțiile publice sau modul în care s-a realizat descentralizarea acestui segment de activitate. Dacă ne vom raporta la numărul total de unități administrativ-teritoriale din România, care este de 3.228 clasificate astfel: municipii, inclusiv municipiul București – 103, orașe – 216, comune – 2862, județe – 41 și sectoare ale municipiului București – 6, așa cum sunt evidențiate pe site-ul Ministerului Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației[9], vom observa că numărul de servicii publice comunitare de evidență a persoanelor funcționale la data debutului descentralizării, poate fi considerat unul foarte mic, pe teritoriul țării funcționând 321 de servicii publice comunitare de evidență a persoanelor (în aproximativ 10% din unitățile administrativ-teritoriale). Din punct de vedere administrativ-teritorial, la aproape 16 ani de la debutul descentralizării nu există câte un serviciu de evidență a persoanelor în fiecare localitate, deci scopul legiuitorului nu a fost încă atins.

Diversitatea de personal, dar și faptul că legislația în domeniul evidenței persoanelor și procedurile de lucru au fost modificate odată cu descentralizarea serviciilor de evidență a persoanelor au generat încă de la început probleme, atât funcționale, cât și în ceea ce privește dezvoltarea și accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor de evidență a persoanelor.

Aceste probleme, ar fi putut depășite într-un mod eficient și poate chiar evitate în anumite situații, dacă pentru a suplini diversitatea de personal, ar fi fost implementat unui sistem propriu de formare și perfecționare profesională care să corespundă exigențelor și caracteristicilor particulare ale acestei activități deosebit de importante. Crearea unui sistem propriu de formare și perfecționare profesională a funcționarilor publici care activează în cadrul serviciilor publice de evidență a persoanelor, care să corespundă exigențelor și caracteristicilor particulare ale acestui tip de serviciu public, constituie o necesitate pentru asigurarea unui serviciu public de calitate atât cetățenilor, cât și statului deopotrivă.

În fine, din perspectiva dezvoltării și accelerării procesului de descentralizare a serviciilor de evidență a persoanelor și atingerea scopului legislației de a fi înființat câte un serviciu de evidență a persoanelor în fiecare unitate-administrativ teritorială, se impun a fi câteva modificări de tip procedural în legislația specifică.

Un prim aspect necesar pentru accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice ar fi ca reforma administrativă în acest domeniu de activitate să devină o prioritate, iar schimbările așteptate să depășească lentoarea și fragmentarea actuală. Atât instituțiile administrației publice centrale și serviciile publice comunitare județene de evidență a persoanelor, pe de o parte, cât și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, trebuie să se implice participativ pentru adaptarea legislației la realitățile și particularitățile fiecărei comunități locale în vederea modernizării structurale și funcționale a serviciilor publice comunitare locale de evidență a persoanelor.

O altă măsură pentru îmbunătățirea calității serviciilor de evidență a persoanelor este stabilirea unui termen limită în care autoritățile administrației publice locale din comunitățile locale, în care nu a avut loc descentralizarea acestor servicii publice, să implementeze măsurile necesare pentru apropierea domeniului evidenței persoanelor de comunitățile locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I., Căraș M., Bucur S., Drept administrativ, Editura Lumina Lex, București, 2005.
2. Dincă, D. V., Serviciile Publice, Editura Economică, București, 2018.
3. Negulescu, P., Tratat de drept administrativ, vol. I Principii generale, Ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Mârvan”, București, 1934.
4. Vedinaș V., Drept Administrativ, ediția a XII-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București 2020.
5. Hotărârea Guvernului României pentru aprobarea Metodologiei privind criteriile de dimensionare a numărului de funcții din aparatul serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor: nr. 2104 din 24.12.2004. În: Monitorul Oficial al României. 2004, № 1146, p. 2-3.
6. Legea contenciosului administrativ: nr. 554 din 02.12.2004. În: Monitorul Oficial al României. 2004, № 1154, p. 1-7.
7. Ordonanța Guvernului României privind Codul administrativ: nr. 57 din 03.07.2019. În: Monitorul Oficial al României. 2019, № 555, p. 2-144.
8. Ordonanța Guvernului României privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor: nr. 84 din 30.08.2001. În: Monitorul Oficial al României. 2001, № 544, p. 1-5.
9. În: http://www.dpfbfbl.mdrap.ro/nr_uat-uri.html accesat la data de 11.01.2021.

ATELIERUL III. DIMENSIUNI SOCIALE, ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Sesiunea 1. ASPECTE ORGANIZAȚIONALE, ECONOMICE ȘI SOCIALE
ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТАНДАРТОВ ООН ПО БОРЬБЕ С МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

CZU: 341.123:341.4(470)

Ришат НИГМАТУЛЛИН,

*доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института права
по международной деятельности и связям с общественностью
Бакинского государственного университета, заведующий кафедрой
международного права и международных отношений, г. Уфа, Россия*

SUMMARY

United Nations standards for combating international crime have been developed currently. The Russian Federation is successfully implementing them through effective public administration. The fight against international terrorism, drug trafficking and illegal migration are considered as priority areas. The state administration for counteracting international crime is carried out by improving the legislation, target-oriented planning, creating coordination structures, and the purposeful activities of state bodies.

Keywords: *United Nations, Russian Federation, international terrorism, drug trafficking, illegal migration.*

Мир на рубеже второго и третьего тысячелетий переживает глобальные потрясения. Как отметил Генеральный секретарь ООН, киберпреступность, торговля людьми, незаконный провоз мигрантов и экологические преступления все чаще приводят к дестабилизации государств и подрывают верховенство права, а незаконные наркотики по-прежнему являются угрозой для миллионов человек.¹ Борьба с уголовными преступлениями международного характера требует объединения усилий на универсальном, региональном и национальном уровнях. Главным звеном, на наш взгляд, является национальный уровень. В первую очередь это связано с тем, что нормы универсальных конвенций и международных договоров, посвященных борьбе с преступностью, очерчивая общее направление деятельности государств, зачастую, не являются нормами прямого действия. Попытаемся подтвердить данный тезис на некоторых примерах.

Как известно, в современном международном праве в ходе дискуссии установилась точка зрения о наличии «самоисполнимых» и «несамоисполнимых» норм международных договоров. Позиция Российской Федерации нашла свое выражение в известном Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации 10 октября 2003 года № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм между-

¹ Документ ООН A/75/1 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru> (дата обращения: 20.01.2021).

народного права и международных договоров Российской Федерации». В соответствии с пунктом 6 «Международные договоры, нормы которых предусматривают признаки составов уголовно-наказуемых деяний, не могут применяться судами непосредственно, поскольку такими договорами прямо устанавливается обязанность государств обеспечить выполнение предусмотренных договором обязательств путем установления наказуемости определенных преступлений внутренним (национальным) законом (например, Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 года, Международная Конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года)».²

Имплементация норм международного права в национальное законодательство требует определенной деятельности всего механизма государства. Управленческие решения касаются как нормотворчества, так и правоприменительной деятельности. В первую очередь это относится к присоединению к важнейшим антикриминальным конвенциям, принятым под эгидой ООН. Необходимо иметь в виду, что Российская Федерация, как член Совета Безопасности ООН принимает самое активное участие в разработке большого спектра документов, принимаемых в главных органах и комитетах Организации Объединенных Наций. В качестве одного из многочисленных примеров оперативного отклика России на решения ООН можно упомянуть Международную конвенцию о борьбе с финансированием терроризма, принятую 9 декабря 1999 года Генеральной Ассамблеей ООН. В соответствии со статьей 8 Конвенции, каждое государство должно принять в соответствии с принципами своего внутреннего права необходимые меры для того, чтобы определить, обнаружить, заблокировать или арестовать любые средства, используемые или выделенные в целях совершения преступлений.³ 10 июля 2002 года Российская Федерация ратифицировала эту Конвенцию и приступила к имплементации ее норм в национальное законодательство.⁴ Более того, Российская Федерация инициировала принятие в апреле 2005 года Генеральной Ассамблеей ООН Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, подготовленной на основе российского проекта 1997 года.⁵

Акты терроризма, совершенные в США 11 сентября 2001 года, вызвали возмущение во всем мире. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1373 о комплексе мер по борьбе с терроризмом, особенно по пресечению финансовой поддержки террористической деятельности. Резолюция обязала государства-члены принять меры против террористов в рамках ранее принятых многосторонних и двусторонних механизмов и соглашений. Резолюция также требовала от государств ввести уголовную ответственность за умышленное предоставление или сбор средств для совершения террористических актов, заморозить финансовые средства и активы террористов и их сторонников, запретить другим лицам предоставлять финансовые средства террористам, не предоставлять им убежище, оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием.⁶ Все эти положения резолюции 1373 были реализованы российским государством. Соответствующие изменения были внесены в действующее российское законодательство. В русле рекомендаций Совета Безопасности ООН 15 февраля 2006 года Указом Президента Российской Федерации был образован Национальный антитеррористический комитет. Он был создан в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму.⁷ Его задачей стала организация антитеррористической деятельности и ее координация на федеральном

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 2003, № 12, с. 5.

³ Документ ООН. A/RES/54/109 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru> (дата обращения: 20.01.2021).

⁴ Собрание законодательства РФ, 2002, № 28, ст. 2792.

⁵ Документ ООН. A/RES/59/290 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru> (дата обращения 20.01.2021).

⁶ Документ ООН. S/RES/1373 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru> (дата обращения 20.01.2021).

⁷ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23441> // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64074> (дата обращения: 20.01.2021).

уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Одним из опаснейших преступлений, создающим угрозу генофонду человечества, является незаконный оборот наркотических и психотропных веществ. Российская Федерация, как активный борец с международной наркомафией, создала систему противодействия наркотизации населения с учетом международного аспекта проблемы. В 1993 году впервые в нашей стране была принята Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации. Со временем эта работа приняла программный характер, в полной мере учитывающий стандарты ООН. Так, 22 января 2002 года, Правительство Российской Федерации Постановлением № 44 утвердило федеральную Целевую программу «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002–2004 годы».⁸ Она предусматривала меры по усилению сотрудничества России с Программой ООН по международному контролю над наркотиками, международными региональными организациями, Интерполом и государствами мира на двусторонней основе.

Серьезную угрозу осуществлению международного сотрудничества и гармоничному развитию государств создает незаконная миграция. По оценке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2016 году в России находилось от 8 до 10 млн. нелегальных мигрантов.⁹ Нелегальную миграцию можно определить как двойное зло. Нелегальные мигранты оказываются исключенными из правового поля как своей страны, так и страны пребывания, что ведет к серьезным нарушениям прав человека.

Перемещение нелегального мигранта при помощи преступных схем несет опасность, в том числе, и нелегалам, ставшими невольными жертвами преступников. Зачастую нелегальные мигранты становятся живым товаром. Именно это обстоятельство обусловило принятие двух протоколов к Конвенции против транснациональной организованной преступности 2000 года: Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее [3, с. 179]. По мнению В. М. Баранова, от успеха борьбы с незаконной миграцией напрямую зависит уровень реальной правовой защищенности законных мигрантов [1, с. 34]. Еще более сложной для государства становится ситуация, когда нелегальный мигрант является членом международной террористической организации. Проникнув на территорию России под видом легальных работников-мигрантов, обозначенные выше категории преступников разнообразными способами и приемами вовлекают в противозаконную экстремистскую и террористическую активность не только российских граждан, но и большое число трудящихся-мигрантов, особенно глубоко верующих и посещающих религиозные культовые заведения, неофитов или же активно интересующихся вероучениями [2, с. 457].

Современное российское законодательство позволяет проводить эффективную политику в сфере законной миграции и борьбы с нелегальной миграцией. 31 октября 2018 г. Указом Президента России была утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 гг. В ней закреплены основные принципы миграционной политики РФ: это обеспечение прав и свобод человека и гражданина; недопустимость любых форм дискриминации; соблюдение норм национального и международного права; гармонизация интересов личности, общества и государства. Концепция закрепила задачи и основные направления миграционной политики, позволяющие противодействовать незаконной миграции.¹⁰

Своевременные действия Правительства Российской Федерации привели к стабилизации ситуации. Этому способствовали меры по совершенствованию уголовного и административного законодательств, в частности, ужесточение ответственности за

⁸ Собрание законодательства РФ, 2002, № 4, ст. 335; 2003, № 29, ст. 3002.

⁹ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doc_2016_medium.pdf (дата обращения: 20.01.2021).

¹⁰ <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986> // Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64074> (дата обращения: 20.01.2021).

незаконное пребывание на территории Российской Федерации, организацию незаконной миграции, профилактические, организационно-правовые и технические меры контроля миграционных потоков. Так, за январь-декабрь 2020 года направлено около 190 тыс. представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда в Российскую Федерацию.¹¹

Активизировалось участие России в международном процессе регулирования миграции. По поручению Президента Российской Федерации Владимира Путина заинтересованные министерства России с августа 2020 года готовили полноправное членство в Международной организации по миграции. В конце 2020 года Российская Федерация стала ее 174-м членом. До этого, с 1992 года она была в статусе наблюдателя. В феврале 2021 года Президент Российской Федерации Владимир Путин внес в Государственную Думу Российской Федерации законопроект о принятии нашей страной Устава Международной организации по миграции.

Таким образом, Российская Федерация последовательно и неуклонно реализует стандарты ООН по борьбе с преступностью в различных сферах международной и внутригосударственной правоохранительной деятельности. Некоторые аспекты актуальной повестки дня предлагаются Россией на площадках ООН с учетом накопленного национального опыта. Однако, не все инициативы нашей страны осуществляются. Как правило, подобные факты вызваны противодействием ряда стран. В этой связи можно упомянуть российские инициативы по международному сотрудничеству по борьбе с киберпреступностью.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Баранов В. М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей. Нижний Новгород, 2004, с. 33-73.
2. Корсаков К. В. Эффективные формы и средства предупреждения криминальной активности трудящихся-мигрантов в России // Всероссийский криминологический журнал, 2019, т. 13, № 3, с. 455-464.
3. Нигматуллин Р. В. Сотрудничество государств в борьбе с преступлениями международного характера в XX веке и начале XXI столетия (историко-правовой аспект): Монография. – М.: Юрист, 2006, 336 с.

¹¹ <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/22689548> // Главное управление по вопросам миграции МВД России. [Электронный ресурс]. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795036> (дата обращения: 20.01.2021).

ASPECTE TEORETICE ALE DEZVOLTĂRII ORGANIZAȚIONALE

CZU: 005.7

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

Vasile TOMUZ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Organizational development is a planned effort, coordinated by senior management, which targets the entire organization and aims to increase efficiency, improve working conditions, through intervention on processes, using the knowledge of human behavior science.

Keywords: *organizational change, organizational development, change strategies, organizational performance.*

Dezvoltarea organizațională se referă la îmbunătățirea performanțelor la nivel individual, de grup și organizațional, la îmbunătățirea abilității organizației de a răspunde în mod eficace la schimbările din mediul extern. Se referă la creșterea capacităților interne, asigurându-se că structurile organizației, sistemele de resurse umane, posturile, sistemele de comunicare și procesele de leadership valorifică pe deplin motivația angajaților și îi ajută să funcționeze la potențialul lor maxim.

La rândul său, planificarea strategică contribuie la dezvoltarea organizațională, fiindcă ea stabilește direcția și obiectivele strategice ale organizației. Procesul planificării începe cu declararea formală a misiunii, care stabilește direcția și premisele planificării firmei. Sunt determinate apoi obiective strategice ale organizației și este creată baza pentru planurile operaționale ale organizației. Stabilirea misiunii și planurilor strategice ale organizației reprezintă punctul de plecare pentru procesul de planificare la nivelul întregii organizații.

Primele etape ale abordării strategice în instituțiile publice au însemnat mai mult planificare decât management. Deciziile strategice sunt fundamentale; afectează natura și direcția activităților și viitorul organizației; au limite de natură politică și constituțională. În 1980, savanții Olsen și Eadie elaborează un model de planificare strategică în sectorul public care seamănă cu planificarea strategică a afacerii [8, p. 65]. Planificarea strategică avea tendința să ignore factorul uman, dar acesta este unul dintre cei mai importanți factori pentru managementul strategic.

Dezvoltarea organizațională a apărut în urmă cu aproximativ 50 de ani, cunoscând o evoluție deosebită în anii '90. De-a lungul istoriei sale, dezvoltarea organizațională s-a dezvoltat ca un domeniu interdisciplinar, folosind modele și metode din domenii diferite, precum: antropologie, business, consiliere, economie, educație, management, comportament organizațional, psihologie, administrație publică și sociologie [1, p. 34]. Dezvoltarea organizațională este un domeniu de cercetare și practică dedicat dezvoltării cunoștințelor și eficienței capitalului uman dintr-o organizație cu scopul realizării cu succes a schimbărilor organizaționale și a creșterii performanței resurselor umane. Dezvoltarea organizațională este un proces de diagnoză continuă, planificare, implementare și evaluare, prin care se transferă cunoștințele și aptitudinile necesare dezvoltării capacităților de rezolvare a problemelor și administrarea schimbărilor ce pot surveni ulterior.

Potrivit DEX-ului, „a schimba” înseamnă a înlocui un lucru cu altul sau pe cineva cu altcineva, a da unui lucru altă formă, alt aspect, a modifica, a transforma, a muta [3].

Mihail Dumitrescu, în lucrarea sa „Introducere în management și management general”, aprecia că „...schimbarea reprezintă în general, o modificare, o transformare sau o prefacere în forma și/sau conținutul unui obiect, unei activități sau unui produs natural, de gândire sau social” [4, p. 35].

„The Economist Book - Strategie” explică conceptul de schimbare astfel: „Învață să iubești schim-

barea. Simte-te confortabil alături de intuiția ta. Fă din compasiune grijă, armonie și încredere pietrelor de temelie ale afacerii. Îndrăgostește-te de ideile noi” [11].

Gary Johns, în cartea „Comportament organizațional”, susține că schimbarea se petrece atunci când un program sau un plan este implementat pentru a deplasa organizația, sau pe membrii ei spre o stare mai mulțumitoare [5, p. 45].

În lucrarea „Progresul organizațional– schimbare, transformare și inovare organizațională” Ioan Petrișor afirmă că „schimbarea înseamnă încercarea de către întreprindere să fie altfel. Aceasta reprezintă starea a ceea ce se modifică, evoluează” [9, p. 44].

Multiplele aspecte ale schimbării organizaționale au fost prezentate pe larg de către Milan Kubr în „Manualul consultantului în management”. Acestea ar fi [6, p. 56]:

- schimbări în modul de constituire al organizațiilor: statutul juridic, forma de proprietate, domeniul de activitate etc.;
- schimbări ale sarcinilor și ale activităților: nomenclatorul de produse sau servicii oferite, furnizori, clienți și piețe;
- schimbări ale tehnologiei utilizate: echipamente, procese tehnologice, scule, materiale și energie;
- schimbări în structurile și procesele de management: organigrama firmei, procesul decizional, sistemul informațional, procedurile de control intern;
- schimbări în structura organizațională: stil de conducere, influențe, valori și tradiții;
- schimbări în rândul personalului: echipa managerială, personalul de execuție, competența, motivațiile, comportamentul și eficiența în muncă;
- schimbări ale performanței organizatorice: economice, financiare, sociale, modul în care organizația se integrează în mediul de activitate și își îndeplinește misiunea;
- schimbări ale imaginii pe care și-a creat-o organizația în cercurile de afaceri și în societate.

Ackerman Linda a expus, în lucrarea sa „Dezvoltare, tranziție sau transformare: problema schimbării în organizație”, trei tipuri principale de schimbare organizațională [1, p. 34]:

1. schimbarea de dezvoltare ce constă în îmbunătățirea deprinderilor, a metodelor sau a condițiilor care din anumite motive nu pot satisface așteptările curente;
2. schimbarea tranzițională ce înseamnă implementarea unei stări noi cunoscute, cum ar fi: reorganizări, introducerea de noi servicii, produse și tehnologii, procese și sisteme. La fel, schimbările tranziționale pot presupune schimbări de dezvoltare și anume:

3. schimbarea transformațională ce presupune implementarea unei stări noi necunoscute, fiind rezultatul unei succesiuni de schimbări tranziționale. Aceasta presupune parcurgerea atât a unor schimbări de dezvoltare, cât și a unor schimbări tranziționale.

Predișcan Mariana menționează că „...schimbarea organizațională reprezintă acțiunea, un ansamblu de acțiuni, un proces, prin care se urmărește modificarea, transformarea parțială sau totală a unei organizații, a elementelor sale componente sau a proceselor ce au loc aici, permițând trecerea, de la starea prezentă la o stare viitoare, dorită, care diferă cantitativ, sau calitativ de prima. Obiectivul unei schimbări organizaționale este instaurarea unei stări noi, în locul celei existente” [10, p. 46].

În concepția noastră, schimbarea organizațională reprezintă procesul prin care se urmărește adaptarea unei organizații la cerințele mediului în care își desfășoară activitatea, prin transformarea parțială sau totală a proceselor interne și a resurselor disponibile sau atrase, pe baza anticipării reacțiilor viitoare și a gestionării legale și eficiente a riscurilor potențiale, asociate mediului de desfășurare a activității.

Gruparea tipurilor de schimbări se realizează în funcție de o serie de criterii, dintre care cele mai semnificative le apreciem a fi:

- modul de reacție față de mediul ambiant;
- gradul de pregătire a schimbării de către organizație;
- modul de implementare a schimbării;
- domeniul în care are loc schimbarea;
- ritmul schimbării;
- natura schimbării;
- aria schimbării și mediul ambiant.

În funcție de modul de implementare a schimbării, literatura de specialitate prezintă patru grupe de strategii de schimbare, grupate astfel [9, p. 62].

1. strategii sus-jos - presupun informarea angajaților de către managementul organizației cu privire la necesitatea producerii unei anumite schimbări. Dezavantajele acestor strategii constau în aceea că schimbările dorite nu sunt foarte clare pentru toată lumea, în timp ce atașamentul și disponibilitatea necesare unei implementări eficiente lipsesc de cele mai multe ori;

2. strategii jos-sus - plasează responsabilitatea efectuării schimbării la baza piramidei ierarhice, unor echipe de angajați. Principalul avantaj rezultă din obținerea unui atașament față de schimbare mult mai mare decât în strategiile de sus în jos. Sunt strategii care se aplică cu rezultate bune numai pentru realizarea unor schimbări în cadrul unor funcțiuni ale organizației, prin urmare vizează segmente cu număr limitat de probleme. Dezavantajul principal constă în lipsa abordării de ansamblu și neobținerea colaborării tuturor membrilor organizației;

3. strategii între funcțiuni reprezentative – presupun recrutarea de reprezentanți din funcțiunile în care sunt persoane afectate de schimbarea propusă. Avantajul principal constă în lărgirea orizontului problemelor afectate de schimbare la nivelul mai multor funcțiuni, precum și obținerea unei colaborări mai ample în realizarea acesteia. Dezavantajul principal rezidă în aceea că angajații direct afectați de schimbare nu sunt implicați niciodată semnificativ în proces, nu înțeleg schimbările ce se fac și de ce sunt acestea necesare;

4. strategii-pilot - pornesc de la identificarea și definirea unei părți specifice a organizației ca lider al schimbării. În procesul schimbării sunt implicați puternic numai angajații din partea selectată ca lider al schimbării, rezultatele acestora reflectându-se la nivelul întregii organizații. Principalul avantaj rezultă din beneficiul constituirii unui colectiv de angajați care găsesc antrenantă și folositoare această modalitate de schimbare. Dezavantajul principal rezidă în adâncirea diferențelor între angajații din zonele-pilot și restul organizației, putând apărea uneori chiar sabotaje care să determine o eficiență finală scăzută a schimbării [90, p. 76].

Schimbările hard și soft reprezintă cele două extreme ale spectrului schimbării.

Tabelul 1. Atributele schimbărilor soft și hard.

Soft	Hard
Obiective și indicatori de performanță cuantificabili	Obiective și indicatori de performanță subiectivi și în cea mai bună situație semicuantificabili
Orientare spre sisteme tehnice	Orientare spre oameni
Număr limitat al soluțiilor posibile	Număr larg de soluții posibile
Definire clară a problemelor	Definire a neclară a problemelor
Necesar clar de resurse	Necesar neclar de resurse
Soluții metodologice structurale	Soluții metodologice variabile
Mediu ambiant rezonabil static	Mediu ambiant dinamic
Termene clare	Termene neclare
Delimitare a problemelor cu interacțiuni externe minime	Probleme nedelimitate cu multe și complexe interacțiuni externe

Sursa: Predișcan M., Managerizarea schimbărilor organizaționale, Timișoara, Editura Mirton, 2001, p. 20 [10].

În funcție de mediul ambiant și de aria schimbării, pot fi identificate schimbări produse într-un subsistem al organizației sau care vizează întreaga organizație.

În anul 1999, cercetătorii David Nandler și Michael Tushman, într-un articol publicat în „The Academy of Management, Executive Magazine“, au identificat două dimensiuni ale schimbării, și anume: aria schimbării și mediul ambiant [11].

Pornind de la intensitatea relativă a diferitelor tipuri de schimbări, se poate defini un clasament al acestora, în ordinea descrescătoare a manifestării intensității schimbării. Ordinea în acest clasament ar fi următoarea: recrearea, reorientarea, reglarea și adaptarea. Este clar că schimbările strategice sunt mai intense decât cele incrementale. De asemenea, schim-

bările anticipative sunt mai intense decât cele reactive, deoarece presupun realizarea unor activități complexe într-o perioadă scurtă de timp, fără a avea posibilitatea obținerii colaborării și atașamentului personalului.

În concluzie se poate de menționat, că dezvoltarea organizațională este un efort planificat și continuu pentru a schimba organizațiile spre a deveni mai eficiente și mai umane. Faptul că dezvoltarea organizațională este planificată o deosebește de eforturile accidentale sau de rutină care au loc în toate organizațiile. Eforturile dezvoltării organizaționale sunt continue în cel puțin două sensuri: ele se desfășoară pe o perioadă lungă de timp și devin elemente componente ale culturii organizaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Ackerman L. Dezvoltare, tranziție sau transformare: problema schimbării în organizație. Ed.: Copyright, 2001 by Jossey-Bass/Pfeiffer, San Francisco, CA. 1986, p. 34.
2. Burduș, E., Căprărescu G., Androniceanu, A. și Miles, M., Managementul schimbării organizaționale, Editura Economică, București, 2000, p. 65.
3. DEX - Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită), Ed.:Univers Enciclopedic Gold, București, 2009, p. 245.
4. Dumitrescu M. Introducere în management și management general. Ed.: Economica, București, 2002, p. 35.
5. Johns G. Comportament organizațional. Ed.: Economica, București, 1998, p. 45.
6. Kubr M. Manualul consultantului în management. Ed.: AMCOR, București, 1992, p. 56.
7. Nadler D., Tushman L. A model for diagnosing organizational behavior: A plying a congruence perspective, Managing Organizations: readings and cases, Little, Brown and Company: Boston Toronto, 1982, p. 56- 89.
8. Olsen J., Eadie C. The Game Plan: Governance with Foresight, Council of State Planning Agencies, Washington D. C., 1982, p. 65.
9. Petrișor I. Progresul organizațional - schimbare, transformare și inovare organizațională. Ed.: Timisoara, 1999, p. 44, p. 62, p. 76.
10. Predișcan M., Managerizarea schimbărilor organizaționale, Timișoara, Editura Mirton, 2001, p. 146.
11. The Economist Book – Strategie. Front Cover. Nemira, 1998, Business planning, p. 196.

SPECIFICUL SISTEMELOR DE MANAGEMENT ALE INSTITUȚIILOR PUBLICE

CZU: 005.7

*Ala GRECU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article describes the main management systems used in the management process by public authorities, namely: management by objectives; project management; budget management; participatory management.

The specific management methods and techniques as a whole include the tools that allow to solve as correctly as possible some problems specific to the different management functions taken individually.

Keywords: *management system, management methods, management techniques, management tools.*

Sistemul de management al instituțiilor publice ce prestează servicii se deosebește de tehnicile de management general prin sfera de cuprindere și complexitatea lor. Tehnicile de management privesc de regulă, realizarea unor atribuții sau sarcini manageriale de către un manager. Relația între tehnici și sistemul de management, este una de la parte la întreg.

Metodele de management facilitează exercitarea unor componente ale procesului managerial în vederea creșterii eficacității muncii managerilor.

Complexitatea managementului științific a condus la utilizarea unei mari varietăți de sisteme, metode și tehnici de management. Dacă avem în vedere ansamblul proceselor de management, atunci cele mai cunoscute sunt [1, p. 88]:

1. Metoda Rating-ului, Brainwriting-ul, Check-list, Chestionarul, metoda comparației factorilor, delegarea, managementul prin bugete, prin costuri, prin excepții, prin obiective, pe produs, prin proiecte, Sinetica, Ședinta, Tabloul de bord, tehnica Gordon.

2. Metoda care antrenează mai multe funcții de management: reprezintă analiza morfologică; analiza postului; aprecierea funcțională; cutia cu idei; tehnica lui Crawford; metoda PERT ; schema Stoc.

Din punct de vedere a anvergurii aplicării acestora, se disting sisteme și metode generale precum și specifice. Trebuie de menționat, că sistemele și metodele generale se referă la ansamblul proceselor și relațiilor manageriale din cadrul instituției publice.

Principalele sisteme și metode generale sunt [4, p. 65]:

1. Sistemul managerial prin obiective (MPO);
2. Sistemul managerial prin proiecte (MPP);
3. Sistemul managerial pe produs (MPPr);
4. Sistemul managerial prin bugete (MPB);
5. Sistemul managerial prin excepții (MPE);
6. Sistemul managerial participativ (MP).

1. Sistemul managerial prin obiective (MPO) se bazează pe determinarea riguroasă a acestora până la nivelul execuțanților, care participă nemijlocit la stabilirea lor și pe corelarea strânsă a recompenselor, sau sancțiunilor cu nivelul realizărilor obiectivelor prestabilite [4, p. 68].

Sistemul prin obiective trebuie să se amortizeze pe verticala sistemului de management, pe baza integrării eficiente a eforturilor și rezultatelor fiecărei componente. Acest lucru se face cu ajutorul instrucțiunilor, care se concretizează în programe de acțiune întocmite pentru fiecare subdiviziune organizată a instituției publice. Sincronizarea acțiunii se face cu ajutorul calendarelor la termen, care se întocmesc pornind de la termenele finale pentru obiectivele fundamentale și obiectivele specifice.

Suportul logistic al managementului prin obiective este asigurat cu ajutorul metodelor selectate pentru fiecare obiectiv în parte, prin intermediul cărora se realizează funcțiile managementului.

Cele mai utilizate metode folosite pe funcțiile managementului sunt [4,p. 74]:

- Previziune - metoda algoritmului Deutch-Martin; metoda arborilor de decizie; metoda arborilor de relevanță; metoda Delphi; metoda electre; metoda cutiei de idei; metoda Pro-pex; tehnica firelor de așteptare, tabelul de luare a deciziilor; metoda valorii actualizate; metoda Markowitz; metoda scenariului.

- Funcția de organizare - analiza valorii; metoda Brish; metoda CEGOS; metoda stabilistico-matematică; metoda diagramelor complexe; metoda ASME; diagrama tabelară, interview, metoda Matrix; metoda comparativă, metoda graduală, metoda indicelui, metoda punctelor Monte Carlo, operograma; organigrama, metoda PhilCarol, metoda programare liniară, metoda de programare dinamică.

- Coordonarea și antrenarea - analiza postului, cronometrarea, fotografia zilei de muncă; grafice - a lui Hyjmans, a lui Planus, al răspunderii liniare.

- Control – evaluare - metoda PERT, teste de analiză a personalității, de interpretare a rezultatelor, metoda timpilor standard administrativ, metoda work-factory [5,p. 56].

În final, după utilizarea repertoarelor de metode se face evaluarea realizării obiectivelor și recompensarea personalului. Acest sistem a fost conceput în S.U.A., în perioada postbelică și este în prezent cel mai folosit în occident datorită răspândirii sale prin intermediul firmelor de consultanță [5, p. 82].

Principalele avantaje ale utilizării acestui sistem sunt [4, p. 92]:

1. fundamentarea realistă a obiectivelor;
2. creșterea motivării, a responsabilității personalului vis-a-vis de realizarea obiectivelor;
3. dezvoltarea unui climat de creativitate;
4. corelarea realistă a rezultatelor cu nivelul salarizării.

Limite ale utilizării managementului prin obiective este: posibilitatea de a nu obține consensul funcționarilor în îndeplinirea obiectivelor instituției.

2. Sistemul managerial prin proiecte(MPP). A fost conceput ca o variantă specifică de adaptare a managementului la amploarea și ritmul actual de manifestare a progresului tehnico – științific, pentru soluționarea unor probleme cu caracter inovațional, într-un interval de timp scurt, și pentru organizări specifice care necesită aportul unei largi game de specialiști, din subdiviziuni organizatorice diferite, integrați temporar într-o rețea organizatorică autonomă.

Modalitățile cu ajutorul cărora se operaționalizează managementul prin proiecte depind de amploarea proiectului, noutatea sa, perioada de realizare a proiectelor, subdiviziunile organizatorice, caracteristicile climatului de muncă, s.a.

Principalele modalități organizatorice adoptate sunt grupate în trei variante [3, p. 56]:

a) Managementul pe bază de proiect cu responsabilitate individuală.

Atribue întreaga responsabilitate pentru derularea proiectului unei singure persoane, care asigură și munca de coordonare, necesară realizării lor.

b) Managementul pe bază de proiecte cu stat major.

Prin acest sistem dirijarea acțiunilor implicate în realizarea proiectului este asigurată de managerul de proiect în colaborare cu o echipă ce se ocupă în exclusivitate de această problemă [3, p. 61].

c) Managementul pe bază de proiect mixt.

Este o combinație a celor două variante prezentate, în care proiectul de ansamblu este dirijat de manager care colaborează cu șefii subdiviziunilor din cadrul instituției, care poartă responsabilitatea specifică atribuțiilor stabilite [3, p. 76].

Avantajele managementului prin proiect mixt sunt:

- favorizează schimburi de experiență între subdiviziunile organizației;
- reprezintă cel mai propriu cadru de formare a managerilor de înalt nivel a instituțiilor publice, care ulterior obțin experiență în implementarea proiectelor naționale și internaționale.

Limite:

- dificultăți în armonizarea rețelei organizatorice a instituției publice cu rețeaua organizatorică aferentă a proiectului;

-dificultate în găsirea și alegerea unor manageri de proiect buni și în convingerea acestora de a-și asuma riscurile implicate.

3. Sistemul managerial pe produs (MPPr). Acest sistem a apărut de circa două decenii, ca o reacție la dependența tot mai accentuată a firmelor de capacitatea de a se adapta la noile produse cu anumite caracteristici pe perioade relativ limitate. Acest sistem presupune sporirea capacității firmei de a proiecta, asimila, fabrica și comercializa noi produse [2, p. 78]. El este implementat de către firmele private ce trebuie să implementeze activități de menținere a produselor pe piață sau a serviciilor prestate.

4. Sistemul managerial prin buget (MPB). Acest sistem constă în asigurarea funcțiilor de management ale instituției, cu ajutorul bugetelor. Pentru că acest sistem să poată fi aplicat trebuie asigurat îndeplinirea mai multor premise [2, p. 85]:

- obiectivele fundamentale ale instituției să fie predominant de natură financiară;
- trebuie ca structurile organizaționale ale instituției să permită o delimitare a atribuțiilor funcționale detaliate, responsabilităților și competențelor pentru fiecare subdiviziune a instituției publice;
- sistemul informațional al instituției să fie centrat pe înregistrarea, transmiterea și analiza operativă a abaterilor de la nivelul previzionat al cheltuielilor;
- proiectarea unor mecanisme de adaptare a contabilității generale și analitice la cerințele impuse de determinarea unor costuri care să reflecte cât mai fidel contribuția fiecărui angajat la realizarea obiectivelor.

Avantajele utilizării managementului prin bugete derivă din posibilitatea evidențierii corecte și clare a contribuției fiecărei componente procesurale sau structurale, al amplificării rolului motivațional al bugetelor.

Dezavantajele - greutăți în adoptarea sistemului informațional, în lansarea și urmărirea execuției bugetelor.

5. Sistemul managerial prin excepție (MPE). Acest sistem a apărut ca o reacție la tendința de creștere a cheltuielilor indirecte într-o măsură cu mult mai mare decât cea a cheltuielilor directe.

Managementul prin excepție este un sistem simplificat de management, bazat pe vehicularea ascendentă a informațiilor care reflectă abateri de la limitele de toleranță stabilite și pe concentrarea celor mai buni manageri și specialiști în zonele decizionale și operaționale cheie pentru competitivitatea întreprinderii.

Managementul prin excepție este recomandabil a se aplica în societăți comerciale sau producție în masă sau de serie mică, cu procese tehnologice bine puse la punct, în care nivelul activității de producție nu înregistrează variații majore în intervale scurte de timp [5, p. 148].

6. Managementul participativ (MP). Constă în exercitarea proceselor de management, prin implicarea unui număr sporit de manageri și executanți, și a tuturor subdiviziunelor participative instituționalizate.

Avantajele managementului participativ sunt [5, p. 180]:

- creșterea nivelului general de informare a angajaților;
- crește gradul de fundamentare a deciziilor ca urmare a implicării unui număr mare de angajați, la derularea proceselor decizionale;
- este asigurat folosirea la un nivel superior a potențialului profesional și managerial al personalului instituției.

Dezavantaje:

- timpul excesiv afectat consultării subordonaților, al participării la ședințele organizate;
- creșterea cheltuielilor legate de pregătirea reuniunilor, multiplicarea materialelor;
- slaba operativitate a problemelor inedite apărute.

Concluzii. În contextul evoluției științei manageriale o componentă importantă o reprezintă subsistemul metodologic pentru managerii din instituțiile publice, deoarece sistemul de management reprezintă un ansamblu coerent de principii, reguli, metode și proceduri prin intermediul cărora se asigură exercitarea funcțiilor procesului de management a unei instituții publice, în vederea realizării scopului și obiectivelor instituționale.

Din punct de vedere a anvergurii aplicării acestora, se disting sisteme și metode generale precum și specifice. Trebuie de menționat, că sistemele și metodele generale se referă la ansamblul proceselor și relațiilor manageriale din cadrul instituției publice.

Din aceste șase sisteme generale clasice descrise (MPO, MPP, MPPr, MPB, MPE, MP) de către instituțiile publice sunt aplicte MPO, MPP atât de către autoritățile publice centrale cât și locale, iar MP numai de către autoritățile publice locale.

Domeniul business le aplică pe toate, reieșind din scopul pe care-l urmăresc.

BIBLIOGRAFIE

1. Dalotă D. Management general. Ediția a IV-a revizuită, Ed.: ProUniversitaria, București 2009, 105 p.
2. Maracine V. Decizii manageriale, Editura Economica, Bucuresti, 1998, 127 p.
3. Nicolescu O. Sistemul organizatoric al organizației, Ed.: ALL, București, 2012, 195 p.
4. Nicolescu O., Verboncu I. Fundamentele managementului organizației, Ed.: Editura Universitară București, 2008, 164 p.
5. Nicolescu O., Verboncu I. Fundamentele managementului organizației, Ed.: Tribuna Economica, Bucuresti, 2001, 345 p.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

CZU: 351/354(478)

Г. А. СИРОТЕНКО,
докторант, Академия Публичного Управления

SUMMARY

The article contains an analysis of the issues that constitute the content of the problem of the effectiveness of public administration, which constitute the focus of modern science and management practice.

Keywords: *activities of state bodies, problems of the effectiveness of public administration, degree of moral and ideological influence of managerial activity, level of democratism in management activities, principles of public administration.*

Представление о государственном управлении как о «воздействии» с неизбежностью порождает острую необходимость обсуждения проблемы эффективности государственного управления, под которой понимается определенный качественный уровень достижения управляющим субъектом желательных для него результатов в процессе управления. Эффективность в этом случае является наиболее яркой характеристикой, отражающей все стороны управления: логичность построения системы, адекватность использования средств при достижении определенных целей, корректность выбора этих целей, количество ресурсов, затраченных для достижения целей [2]. Анализ эффективности государственного управляющего воздействия в совокупности конкретных случаев его применения позволяет сделать вывод о дееспособности управляющей системы, ее готовности к решению стоящих перед обществом задач.

27 июня 2014 года Республика Молдова подписала в Брюсселе Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, что стало важным шагом на пути дальнейшего политического и экономического сближения страны с ЕС, это дало стране новый импульс последовательно продолжать идти взятым много лет назад курсом реформ (так например, В 2018 году, на долю ЕС пришло 70% всего молдавского экспорта и 56% общего торгового объема; ЕС реабилитировал 700 километров дорог и обеспечил жителей Кишинева и Бельцы современными троллейбусами; около 15700 человек получили доступ к питьевой воде благодаря водопроводу, построенному на деньги ЕС и др.) [6].

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности, эффективности государственного управления выступает социальность - наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальной жизни людей.

В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею, распространяется на все общество, на каждую сферу деятельности общества.

Актуальность этой проблемы возрастает в условиях постиндустриального общества, характерными чертами которого являются:

- ускорение темпов научно-технического развития;
- высокие социальные риски, нестабильность социальных связей, высокая социальная мобильность;
- острая конкуренция как на внешнем, так и на внутреннем рынках;
- глобализация экономических связей;
- постоянно растущая потребность в инновациях [4].

Все это предопределило отказ от традиционного механистического подхода к управлению и стимулировало поиск новых теоретических моделей и практических методик реализации эффективного государственного управления.

Вследствие своей практической и теоретической значимости, проблемы, связанные с разработкой методов повышения эффективности государственного управления, подробно рассматриваются практически во всех общественных науках, более того, эти проблемы стали ключевым предметом исследования отдельных научных дисциплин (например, экономики общественного сектора или муниципального менеджмента, например) [3].

Реформы государственного управления в рамках Соглашения об ассоциации Республики Молдова - ЕС определены как ключевые элементы, необходимые для проведения внутренних реформ в Республике Молдова. Принципы государственного управления, разработанные SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Поддержка совершенствования руководства и управления), отражают основные сферы реформы государственного управления (РГУ), такие как: стратегические рамки РГУ; разработка и координация политики; государственные службы и кадровое управления; предоставление услуг и управление государственными финансами (в том числе внешний аудит и государственные закупки).

По просьбе делегации ЕС и в сотрудничестве с правительством Республики Молдова, SIGMA провела обзор и оценку государственного управления в Республике Молдова в областях, охватываемых Принципами государственного управления SIGMA.

Само понятие эффективности, благодаря присущей ему многоаспектности, имеет множество трактовок и толкований. Безусловно, выбор одного из них или создание нового будет зависеть от целей конкретного анализа, уровня этого анализа и, наконец, избранной методологии: в административной теории, например, наряду с экономической составляющей понятия эффективности («отношение объемов предоставленных услуг к стоимости (объему) ресурсов, необходимых для предоставления данного объема услуг» часто выделяют также и техническую (или организационную) составляющую, определяемую с позиций целедостижения. Техническая эффективность обозначает степень соответствия государственных служб потребностям, желаниям и ресурсам их клиентов, т.е. отражает соответствие управленческой организации внешним условиям [2].

Исторически, в процессе смены одной доминирующей научной парадигмы другой, понятие эффективности изменялось и постепенно приобретало все более широкий круг толкований. Процесс расширения и усложнения значений этого понятия был особенно заметен в ходе методологических изменений внутри организационной теории и теории государственного управления.

Для достоверного и обоснованного суждения об эффективности государственного управления используются критерии и показатели, отражающие результат управления и полученный эффект. Исходя из того, что эффективность государственного управления представляет собой многомерную совокупность, включающую множество отдельных и, в то же время, тесно взаимосвязанных, и взаимозависящих друг от друга, процессов и явлений, при определении эффективности государственного управления используется многокритериальный подход [4].

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что оценку эффективности государственного управления делают разные общественные институты: граждане, семья, трудовые коллективы, общественные объединения, государственные структуры, а также:

- отчеты органов государственной власти, управленческих структур, а также должностных лиц о результатах их деятельности;
- общественное мнение, которое является разновидностью оценки эффективности государственного управления, представляющее собой совокупность суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей. Оно как бы соотносит результаты управления с потребностями, интересами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе субъективно, из-за своей массовости оно обладает свойством объективно «видеть» эффективность государственного управления;

- оценку эффективности государственного управления отражают средствами массовой информации, которые по своей сути призваны объективно оценивать происходящие в жизнедеятельности общества события и, следовательно, результаты управления;
- обращения граждан, содержание которых формирует представления о жизни людей, их потребностях, конкретных интересах, нарушениях их прав и т.п., что в определенной мере также позволяют судить об эффективности государственного управления, обнаружить недостатки, упущения, слабые места в системе государственного управления [3].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акульчев А. А., Игнатов В. Г., Понеделков А. В., Старостин А. М. «Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы» (Вестник Московского ун-та., Сер. 12. «Политич. науки» 2014 г.).
2. Атаманчук Г. В. «Теория государственного управления: курс лекций» (г. М., Высшая школа, 2014 г.).
3. Баранов Н. И. «Критерии социальной эффективности управления» /Сб. «Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России», г. Ростов н/Д., 2013 г.).
4. Комаров К. Б. «Международные методики определения эффективности государственного и муниципального управления» (г. М., Высшая школа, 2015 г.).
5. Шипунов В. Г. «Основы управленческой деятельности» (В. Г. Шипунов, г. М.: Высшая школа, 2012 г.).
6. The platform of EU-funded projects in the Republic of Moldova EU4Moldova.md

UNELE REFLECȚII CU PRIVIRE LA ROLUL STATULUI ÎN CALITATE DE PARTENER SOCIAL

CZU: 351.84:[364+369]

Nicolae BARBUȚA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The social protection of the population is the key element of social reforms and the main direction of state social policy. The implementation of social policy in the current conditions involves the application of new formulas for social protection of the socially disadvantaged population, of new tools for intervention in social development policies, implementation of socio-economic reforms with the active involvement of society through information, dialogue and consultation. In this sense, the consistent promotion of proactive social policies serves as a guarantor of citizens' rights to social protection and security.

Keywords: *the state, social partner, social protection, social insurance, social assistance, financing, National House of Social Insurance.*

Conform prevederilor art. 47 din Constituția R. 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, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare. Cetățenii au dreptul la asigurare în caz de: șomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență, în urma unor împrejurări independente de voința lor [1].

Axându-ne pe prevederile legii fundamentale menționăm că, protecția socială a populației este elementul-cheie al reformelor sociale și direcția principală a politicii sociale de stat. Implementarea politicii sociale în condițiile actuale presupune aplicarea de noi formule de protecție socială a categoriilor de populație social dezavantajate, noi instrumente de intervenție în politicile de dezvoltare socială, realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultări. În acest sens, promovarea consecventă a politicilor sociale proactive servește drept garant al drepturilor cetățenilor la protecție și securitate socială. Acest deziderat devine și mai consistent în condițiile angajamentului asumat prin semnarea la 27 iunie 2014, la Bruxelles, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

Astfel, Republica Moldova, confirmând alegerea sa privind dezvoltarea social-economică în baza modelului european, spre democratizare și onorare a angajamentelor asumate față de valorile fundamentale europene. Scopul protecției sociale este diminuarea riscurilor sărăciei și excluziunii tuturor persoanelor printr-un set de măsuri și politici publice. De menționat, că protecția socială, în calitate de ramură, include în sine 2 instituții distincte:

1. Asistența socială. În acest context, legiuitorul moldav, în art. 1 din Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003 [2], concepe asistența socială ca pe o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate;

2. Asigurarea socială, ce include în sine un ansamblu de norme obligatorii privind (art. 247): asigurarea materială de bătrânețe, boală sau traumatism, sau urmașilor acestora, a altor categorii de persoane prevăzute de lege [3].

Și acest sistem public de asigurări sociale, este administrat și gestionat de Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), recunoscută instituție publică autonomă de interes național, ce reprezintă un ansamblu organizat de forme de asigurări sociale, care își păstrează individualitatea, depind unele de altele, realizându-se aspectul de totalitate prin care sunt ocrotiți asigurații.

Casa Națională de Asigurări Sociale este un organ nou, care a marcat începutul activității sale în anul 2001 și este responsabilă pentru gestionarea resurselor financiare ale bugetului asigurărilor sociale [4].

Posibilitatea protecției sociale să ofere un suport adecvat și relevant depinde de volumul fondurilor alocate, așa dar sistemul formal de protecție socială în Moldova are două componente majore: asigurarea socială de stat și asistența socială. Asigurarea socială este setul de plăți de asigurare socială (pensii, indemnizații). Asistența socială este oferită prin livrarea plăților de asistență socială și serviciilor de asistență socială. Majoritatea banilor sunt destinați asigurărilor sociale - aproximativ 65% din total cheltuieli pentru protecția socială, respectiv asistența socială reprezintă 35%.

Această pondere rămâne constantă în decursul ultimilor ani. Asigurările sociale au apărut inițial ca reacție a asociațiilor de muncitori care au pledat pentru drepturile lor, organizându-se în sindicate care să-i protejeze în privința condițiilor de lucru – igiena și securitatea muncii ca elemente care să prevină accidente ce pun persoana în imposibilitatea de a munci, iar dacă, dintr-o cauză sau alta, se ajunge la incapacitate de muncă, existența unor fonduri financiare care să le asigure acestora un trai decent. Pentru a îndeplini obiectivele menționate, s-a creat un sistem național de asigurări sociale care are trăsături speciale. Cheltuielile pentru asigurările sociale reprezintă componenta principală a cheltuielilor publice pentru securitate socială atât prin aria de cuprindere, precum și prin proporțiile deținute.

Cele mai cunoscute forme sub care se realizează cheltuielile pentru asigurări sociale sunt: pensiile, indemnizațiile sau ajutoarele (pentru carantină, pentru boală sau traumatism, maternitate, tratament balnear și odihnă, ajutoarele de deces) etc. Locul principal, între acestea, prin ponderea mare și numărul de persoane beneficiare revine cheltuielilor cu acordarea de pensii, respectiv celor cu acordarea de indemnizații sau ajutoare. Cheltuielile pentru finanțarea sistemului național de asigurări se face cu resurse provenite din următoarele sfere: contribuții pentru asigurările sociale, contribuții pentru asigurările sociale a unităților particulare, contribuții diferențiate ale angajaților și pensionarilor care merg în centre de tratament și odihnă, contribuții pentru constituirea fondului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, alte venituri.

Potrivit Ministerului Finanțelor, prioritățile de cheltuieli în domeniul protecției sociale sunt:

- asigurarea sustenabilității sistemului public de asigurări sociale: sistemul de pensionare și indemnizații sociale;
- dezvoltarea sistemului de asigurări sociale echitabil și decent;
- consolidarea sistemului de asistență socială care să răspundă nevoilor persoanelor vulnerabile;
- asigurarea măsurilor de prevenire a fenomenului violenței și dezvoltarea serviciilor de protecție a victimelor violenței;
- creșterea responsabilității sociale a angajaților (stimularea angajaților pentru investiții în condiții de muncă, prevenirea discriminării, servicii sociale la nivel local, lupta împotriva muncii forțate).

În această ordine de idei menționăm, că finanțarea asigurărilor sociale (pensii de vârstă, invaliditate, de deces etc.) se efectuează din contul impozitelor (contribuțiilor, cotizațiilor) obligatorii. Prestațiile de asigurări sociale se dobândesc doar ca urmare a unei asigurări obligatorii. Conform legislației Republicii Moldova, prestațiile de asigurări sociale se plătesc din mijloacele CNAS, din bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și nu are nimic comun cu bugetul de stat. CNAS, prin intermediul Trezoreriei de Stat a Ministerului Finanțelor, gestionează bugetul asigurărilor sociale de stat, care este format din fonduri de asigurări sociale, al căror mod de constituire și funcționare se stabilește de legislație [5].

Mijloacele fondurilor se formează din contul cotizațiilor de asigurare, care sunt obligatorii pentru toți cetățenii încadrați în câmpul muncii. Tarifele plății pentru asigurare se stabilesc în fiecare an prin lege. Din bugetul de stat sunt finanțate prestațiile de asistență socială: indemnizațiile, alocațiile, compensațiile, ajutorul de deces și alte ajutoare. Aceste prestații sunt denumite necontributive, deoarece ele se acordă în afara oricărei asigurări ale persoanelor beneficiare. Aceste persoane nu sunt încadrate în câmpul muncii, nu plătesc cotele de asigurări, dar fiind

persoane în dificultate ele beneficiază de aceste prestații din bugetul statului. După finanțarea prestațiilor de asistență socială are loc transferul din bugetul de stat la bugetul asigurărilor sociale de stat ale CNAS. Din această cauză o astfel de finanțare se numește finanțarea protecției sociale de la bugetul de stat prin intermediul Casei Naționale de Asigurări Sociale.

Astfel, veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat provin din contribuții de asigurări sociale, transferuri de la bugetul de stat și alte venituri. Finanțarea asistenței sociale se realizează și din bugetele locale, din alocațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice. Așadar, din bugetele locale se plătesc compensațiile nominative lunare pentru călătoria în transportul urban, alimentația persoanelor nevoiașe în cantinele de ajutor social, acordarea de ajutoare materiale. Astfel, pe lângă autoritatea administrării publice locale se formează fonduri extrabugetare, care contribuie la finanțarea meselor de binefacere, coletelor cu produse alimentare de sărbători. Așadar, prestațiile de asigurări sociale se finanțează de la bugetul asigurărilor sociale de stat, iar prestațiile de asistență socială se finanțează de la bugetul de stat prin intermediul CNAS, bugetele locale și din fonduri extrabugetare.

Specificul pensiei din sistemul public de asigurări constă în asigurarea necesităților vitale minime ale pensionarului în baza principiului „solidarității generațiilor,” iar pensia privată reprezintă doar economii acumulate. Acest sistem de asigurare cu pensii poate fi atât obligatoriu, precum și benevol, contribuțiile de asigurări pot fi achitate atât de patroni, cât și de înșiși angajații sau de ambele părți în proporții egale, ultima variantă fiind cea mai răspândită în lume. Fondurile private de pensii constituie nu numai un instrument de soluționare a problemelor sociale, ci și un instrument financiar foarte eficace care, pe lângă faptul că asigură o situație materială pensionarilor asigurați, vine în economia țării cu investiții pe termen lung, contribuind astfel la dezvoltarea acestuia.

Activitatea fondurilor private este semnificativă, deoarece persoana depune mijloacele în aceste fonduri pe un termen îndelungat, fapt ce le permite să devină investitori în proiecte de durată maximă. În țările dezvoltate durata termenelor de investiții până la acordarea pensiilor poate atinge 40-50 de ani. Unele dintre riscurile acestei forme de asigurare este modalitatea de asigurare a valorii reale a banilor depuși în caz de inflație. Fondurile nestatale de pensii sunt de 2 tipuri:

1. Fondurile de pensii private ramurale (închise) sunt create de către patroni cu scopul atragerii și menținerii în activitate a forței de muncă, în special în ramurile cu locuri de muncă în condiții nocive și grele. Patronul, pe termenul contractului individual de muncă sau al contractului colectiv de muncă, încheie un contract cu un fond privat de pensii în vederea acordării unor pensii suplimentare angajaților săi, după care ei transferă regulat contribuțiile din fondul de salarizare în acest fond. Cotele de asigurare nu se impozitează, fapt ce constituie o prioritate și pentru angajator, și pentru angajați. În fondul privat de pensii se deschide câte un cont pentru fiecare participant în care, pe toată perioada de activitate, se înregistrează cotele depuse, precum și rezultatele capitalizării, adică sumele depuse în aceste fonduri sporesc în urma investițiilor lor în diferite ramuri ale economiei naționale, proiecte, hârtii de valoare, iar veniturile obținute din aceste operații constituie rezultatul capitalizării și se înregistrează în aceste conturi. Fondurile private de pensii au statut de organizații necomerciale, care acumulează contribuții și efectuează plăți sub formă de pensii în temeiul condițiilor prevăzute de contracte. Pentru a majora sumele colectate, fondul le transmite unor companii speciale de administrare a activelor. Veniturile obținute de fond prin aceste companii se distribuie totalmente între contribuabili, adică sunt utilizate pentru plata pensiilor. Prin aceasta fondurile de pensii se deosebesc de companiile de asigurare și bănci, care, fiind structuri comerciale, își asumă o parte din veniturile obținute în urma investițiilor. Companiile speciale de dirijare a activelor sunt responsabile de păstrarea activelor fondului și de sporirea lor. Când participanții la fondul privat de pensii îndeplinesc condițiile pentru a primi o pensie din acest sistem, el poate fi pensionat conform uneia din următoarele scheme de pensii, prevăzute în contract: - sub formă de anuitate (suma plătită anual, inclusiv dobânda, în vederea stingerii unei datorii în decurs de mai mulți ani) pe parcursul întregii vieți; - sub formă de plăți pentru o perioadă anumită de timp, preventiv stabilită în contract; - sub formă de plată unică achitată la momentul adresării.

2. Fondurile de pensii sub formă de depuneri particulare se autofinanțează în exclusivitate

de către participanți (angajați), care își asumă personal riscurile legate de depunerile efectuate. Aceste sisteme activează pe principiul benevol. În Marea Britanie sistemul privat de pensii există din 1978. Participanți la sistemul privat de pensii sunt atât patronii, cât și angajații. Peste 65% de pensionari primesc pensiile nestatale la locul de muncă. În S.U.A. sistemul privat de asigurări sociale constă din aproape 400 de fonduri și programe de pensionare ale diferitelor companii și cuprind circa 45% din populația activă. Republica Moldova se află în prezent în etapa incipientă a creării unui sistem privat de pensii. La data de 25.03.1999 în Republica Moldova a fost adoptat primul act normativ ce reglementează activitatea fondurilor private de pensii – Legea cu privire la fondurile nestatale de pensii [6].

Participarea statului la finanțarea asigurărilor de sănătate se poate justifica cu condiția că sunt prezente condițiile: în primul rând, sistemele de asigurare trebuie să accepte ca toți membrii unui grup de populație să fie acoperiți; nu există nici o bază pentru respingerea unui solicitant care are boli și necesită îngrijire medicală permanentă, un risc ridicat de îmbolnăvire sau un număr mare de dependenți, iar schemele de asigurare trebuie să accepte chiar și persoane fără venituri (asigurare gratuită); în al doilea rând, beneficiile trebuie să includă îngrijire medicală în domenii care erau odată considerate responsabilitate publică, cum ar fi anumite boli infecțioase sau probleme de sănătate mentală.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicat: 12.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1. Data intrării în vigoare : 27.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova nr. 547 din 25.12.2003 cu privire la asistența socială. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004.
3. Legea Republicii Moldova privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Statutului Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova, nr. 739 din 25.07.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 94-97/834 din 03.08.2000.
5. Legea Republicii Moldova nr. 489 din 08.07.1999. privind sistemul public de asigurări sociale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000.
6. Legea Republicii Moldova nr. 172 din 19.12.2019 cu privire la fondurile nestatale de pensii. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 87- 89 din 12.08.1999.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРИМЕР УКРАИНЫ

CZU: 657.6(477)

Олена АНТОНЮК,
д.е.н., доцент, Национальный университет
водного хозяйства и природопользования, Украина

Софія СМОЛЯРЧУК,
соискатель магистерского уровня высшего образования,
Национальный университет водного хозяйства
и природопользования, Украина

SUMMARY

The article is devoted to the consideration of the formation of legislative regulation of audit activity in Ukraine, as well as the role of the professional organization of auditors. The article discusses the structure of the legislative document, issues that are regulated by law regarding the activities of auditors and audit firms. The issues regarding the role of the Audit Chamber of Ukraine in the process of ensuring the quality of services, maintaining the registers of the subjects of audit activity were analyzed. The material of the article helps to determine the vectors of development of the regulatory framework of audit services at the national level in Ukraine.

Keywords: audit activity, audit, professional organization, state regulation.

Как известно, достоверность финансовой отчетности подтверждается независимым аудитом. Обеспечение качественной работы субъектов аудиторской деятельности зависит от надлежащей организации аудиторской деятельности, ключевая роль во многом принадлежит регулированию со стороны государства и профессиональной организации, которой является в Украине Аудиторская палата Украины (далее АПУ).

Исследованию истории развития аудита и, в частности, аудиторской деятельности посвящены работы зарубежных и отечественных учёных. В исследованиях аудита важный акцент делается на анализ нормативного регулирования аудиторской деятельности в конкретной стране. Такой подход чётко виден в научных трудах в течение нескольких лет, например, Peter Öhman and Eva Wallerstedt (2012) [1], Kinney, William R., Jr и Simunic Dan (2005) [2].

По нашему мнению, развитие аудиторской деятельности в Украине имеет особенности. Мы ставим за цель рассмотреть развитие аудиторской деятельности через призму регулирования государством и ролью профессиональной организации - Аудиторской палаты Украины.

Законом Украины «Про аудит финансовой отчётности и аудиторскую деятельность» [3], установлена норма, согласно которой на Аудиторскую палату Украины возложены ряд полномочий. Начало деятельности Аудиторской палаты в Украине приходится на 1993 год - дату принятия Закона Украины «Об аудиторской деятельности».

Закон Украины «Об аудиторской деятельности», который был принят в апреле 1993 года, предоставил легитимный статус, как аудиторской проверке, так и другим видам аудиторской деятельности, став импульсом их развития. За это время была создана система нормативного обеспечения сопутствующих и других услуг в Украине, которая продолжает совершенствоваться.

Концептуальные положения осуществления в Украине аудиторской деятельности определены в Законе Украины «Про аудит финансовой отчётности и аудиторскую деятельность». Официальным регулятором отечественной аудиторской деятельности является Аудиторская палата Украины, которая решает важные вопросы методологического и организационного управления аудитом. Законодательство об аудиторской деятельности включает в себя также Хозяйственный кодекс Украины, а поле нормативно-правового регулирования аудиторской деятельности предусматривает международные стандарты аудита, которые являются обязательными для соблюдения аудиторами (аудиторскими фирмами) и субъектами хозяйствования в отношениях с аудиторами и аудиторскими фирмами, а также нормативные акты, которые утверждаются АПУ.

Закон Украины «Об аудиторской деятельности» был изменён в 1995-1996 гг., а также в период с 2003 по 2006 гг., последний Закон Украины принят в 2017 г. – Закон Украины «Про аудит финансовой отчётности и аудиторскую деятельность». Среди этих изменений следует отметить: изменение классификации видов аудиторской деятельности в Украине, изменение состава субъектов обязательного (установленного законодательством) аудита финансовой отчётности и другие.

На сегодняшний день Закон Украины «Об аудите и аудиторской деятельности» регулирует следующие вопросы и включает соответствующие разделы которые касаются:

- общих условий осуществления аудиторской деятельности;
- профессиональных стандартов и аудиторского отчета;
- общественного надзора за аудиторской деятельностью;
- аттестации аудиторов;
- регистрации аудиторов и субъектов аудиторской деятельности;
- особенностей проведения обязательного аудита и аудита предприятий, представляющих общественный интерес;
- обеспечение качества аудиторских услуг;
- профессиональной ответственности аудиторов и субъектов аудиторской деятельности;
- профессионального самоуправления аудиторов.

Требования этого законодательного документа распространяется на аудиторов, субъектов хозяйствования независимо от формы собственности и вида деятельности, органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако вопросы государственного финансового аудита, а также деятельность по внутреннему аудиту юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления регулируются другими законодательными и нормативными документами. Кроме указанного закона, правовая основа аудиторской деятельности в Украине регулируется другими нормативно-правовыми актами и международными стандартами аудита. Кабинет Министров Украины может устанавливать особенности осуществления аудиторской деятельности в отношении определенных задач, включая особенности проведения аудита финансовой отчётности Национального банка Украины и банков.

Одним из важнейших полномочий АПУ является осуществление контроля над соблюдением аудиторскими фирмами и аудиторами требований законодательства относительно качества аудита, стандартов аудита, норм профессиональной этики аудиторов [4]. Контрольные функции, определённые Законом, осуществляет Комитет по контролю над аудиторской деятельностью, который для выполнения этой нормы работает с 2007 года. Предметом деятельности этого комитета является осуществление внешних проверок систем контроля качества аудиторских фирм.

В процессе своей деятельности АПУ учитывает внутренние требования к аудиторской профессии, включающие такие направления:

- 1) обеспечение роста рынка аудиторских услуг, создание новых рынков и преодоление недобросовестной конкуренции на рынке аудиторских услуг;
- 2) обеспечение ценности субъектов аудиторской деятельности и сертификата аудитора путем создания определённых условий для получения сертификата аудитора;
- 3) обеспечение роли профессиональных общественных организаций и объединений в

развитии аудиторской деятельности через создание условий, которые обеспечат пользу членства в профессиональных организациях и объединениях для вовлечения в них аудиторов, а также через разработку механизма аккредитации профессиональных организаций и объединений;

5) улучшение регуляторной деятельности в области аудита.

После подписания в 2014 году Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом особое внимание было уделено вопросам адаптации законодательства Украины об аудиторской деятельности с законодательством ЕС. В соответствии с Соглашением об ассоциации с ЕС Украина обязуется постепенно приблизить свое законодательство к законодательству ЕС. В условиях провозглашенной Украиной политики евроинтеграции, важным остаётся вопрос имплементации европейских стандартов ведения аудиторской деятельности, которые отражены в Директиве 2006/43/ЕС Европейского Парламента и Совета об обязательном аудите годовой отчетности и консолидированной отчетности, с изменениями, внесенными Директивой 2014/56/ЕС Европейского Парламента и Совета и Регламентом (ЕС) № 537 от 16.04.2014 г. «Об особых требованиях к обязательному аудиту субъектов общественного интереса» к отечественному законодательству.

На сегодня в Украине существует несколько реестров, внесение в которые имеет право осуществлять профессиональная организация - АПУ:

- реестр аудиторов;
- реестр субъектов аудиторской деятельности;
- реестр субъектов аудиторской деятельности, имеющих право проводить обязательный аудит финансовой отчетности;
- реестр субъектов аудиторской деятельности, имеющих право проводить обязательный аудит финансовой отчетности предприятий, представляющих общественный интерес.

Выводы. Современная история развития аудиторской деятельности в Украине имеет свои особенности. Так, официальной датой возникновения аудита в Украине считается 1993 год – год принятия Закона Украины «Об аудиторской деятельности», что с одной стороны свидетельствует о незначительном опыте существования аудиторской деятельности в Украине по сравнению с другими странами, а с другой стороны – о преимущественном использовании международного опыта.

Деятельность профессиональной организации в Украине – Аудиторской палаты Украины, отображает становление аудиторской деятельности и формирования ее методической базы.

Следует отметить приоритет в развитии именно аудита финансовой отчетности и регуляторной базы аудита, при этом развитие других аудиторских услуг (отличных от аудита) не было в основном приоритете, что объясняется объективными причинами. В последние годы, Аудиторская палата Украины учитывает процессы с целью адаптации законодательства Украины об аудиторской деятельности с законодательством стран Европейского Союза. Это наиболее видно в принятом в конце 2017 года новом Законе, регулирующем аудиторскую деятельность в Украине.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Peter Öhman and Eva Wallerstedt "Audit regulation and the development of the auditing profession: The case of Sweden", *Accounting History* (May 2012), pp. 241-257.

2. Kinney, William R, Jr; Simunic, Dan (2005) «Discussion of twenty-five years of audit deregulation and re-regulation: what does it mean for 2005 and beyond?» *Business and Economics—Accounting*. 25th Anniversary Issue, 2005.

3. Закон Украины «Про аудит финансової звітності та аудиторську діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>.

4. Официальный сайт Аудиторской палаты Украины. URL: <http://www.apu.com.ua>

ROLUL OSCE ÎN CADRUL ASIGURĂRII SECURITĂȚII COLECTIVE ÎN SPAȚIUL PAN-EUROPEAN

CZU: 327.7(4)OSCE

*Liana-Alina MANCIU,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova,
avocat, membru în Baroul București,
mediator, reprezentant în relația cu sistemul judiciar la Curtea de Apel București*

SUMMARY

The OSCE occupies a special place in the system of international organisations. The main mission of the organization is to develop effective models of conflict resolution between states. The OSCE includes 57 participating countries from Europe, Asia and North America, including the Republic of Moldova. The status of the mission was established by the Memorandum of Understanding with the Government of Moldova and the Authorities of Transnistria, the OSCE mission being invested to carry out three major tasks – peace-making, peacekeeping and peacebuilding. At the moment 15 OSCE operations are in place.

Keywords: OSCE, security, conflicts, dialogue, cooperation.

OSCE ocupă un loc aparte în sistemul organizațiilor internaționale, în special, datorită faptului că constituie o entitate dezvoltată din multiple conferințe internaționale, principiile de activitate ale acesteia derivând din cele proclamate în cadrul reuniunilor între state la cel mai înalt nivel.

Caracteristicile principale ale OSCE se referă la reglementarea detaliată a următoarelor problematici: securitatea colectivă, prevenirea și soluționarea conflictelor, dialog politic constant și deschis, normele și valorile comune asumate de state prin documentele adoptate, cooperarea instituțională cu alte organizații internaționale [1].

Astăzi, OSCE include 57 state-participante din Europa, Asia și America de Nord, printre care și Republica Moldova, cea mai mare organizație regională pentru securitate în sensul Cap. VIII din Carta ONU.

Prioritățile OSCE sunt:

- consolidarea valorilor comune și asistarea statelor membre în edificarea unor societăți democratice, civile, bazate pe statul de drept;
- prevenirea conflictelor locale, restaurarea stabilității și păcii în zone de tensiune;
- eliminarea unor deficite reale și perceptibile de securitate și evitarea creării de noi diviziuni politice, economice sau sociale, obiectiv ce se realizează prin promovarea unui sistem de securitate prin cooperare [2].

Principala misiune a organizației constă în dezvoltarea unor modele eficiente de soluționare a conflictelor iscate între state (indiferent de cauzele și tipologia acestora), astfel încât să fie preservată securitatea colectivă comună. Statele-membre OSCE au convenit asupra stabilirii unor principii specifice ce guvernează relațiile dintre ele pentru a crea o bază solidă de excludere a agresiunii și eventualelor forme de violență, și anume: egalitatea suverană a statelor, nerecurgerea la forță sau la amenințarea cu aceasta, stabilitatea frontierelor, integritatea teritorială a statelor, soluționarea pe cale pașnică a diferendelor, neamestecul în afacerile interne ale unui stat, respectarea drepturilor fundamentale ale omului, cooperarea interstatală, executarea de bună-voie a angajamentelor internaționale asumate [3].

În mod particular, în cadrul OSCE au fost puse în aplicare măsuri pentru limitarea activităților militare și sporirea transparenței: schimbul de informații privind forțele armate, sisteme de armament și planuri de implementare. Au fost create mecanisme specifice, inclusiv instituționalizate, să avertizeze crizele și să reducă eventualele riscuri [4].

La începutul sec. al XXI-lea, politicile comune, promovate de statele participante ale OSCE, înfrântează amenințări grave la pacea și securitatea colectivă, existând riscul ca acestea să destabilizeze statu-quo-ul existent și să perturbe calea pașnică a dezvoltării lumii.

Din acest punct de vedere, trei amenințări merită a fi marcate:

1. Terorismul internațional, acesta reprezentând o amenințare strategică legată de amploarea mișcărilor religioase fundamentaliste. Dincolo de riscurile imediate, terorismul amenință deschiderea și toleranța, specifice societăților democratice, masacrul de la revista franceză „Charlie Hebdo” și atacurile teroriste din noiembrie 2015 la Paris fiind exemple elocvente, în acest sens. Noul tip de terorism diferă de cel din deceniile precedente, deoarece pare a fi interesat de utilizarea violenței nelimitate și de producerea de pierderi masive. O consecință a acestei abordări este interesul manifestat de militanții săi pentru armele de distrugere în masă. Pentru acest tip de terorism, exemplificat de rețeaua veche Al-Qaeda și, mai recent, Statul Islamic al Irakului și Siriei (ISIS), Europa este atât o țintă, cât și o bază de lansare a atacurilor.

2. Proliferarea armelor de distrugere în masă reprezintă o altă importantă amenințare contemporană la adresa păcii și securității țărilor și popoarelor. Până la începutul anilor '90 ai secolului precedent, tratatele internaționale și controlul exporturilor strategice au determinat o limitare a răspândirii acestor arme, dar în prezent are loc o diseminare periculoasă a lor, mai ales, în zona fierbinte a Orientului Mijlociu. Răspândirea tehnologiei rachetelor purtătoare va amplifica instabilitatea și va crea Europei o serie de riscuri suplimentare. Riscurile deosebite, determinate de acest tip de amenințare, rezidă în faptul că prin intermediul armelor de distrugere în masă un grup terorist de mici dimensiuni poate provoca pierderi care anterior nu puteau fi cauzate decât de armate ale unor state naționale.

3. Existența unor structuri statale slabe și amplificarea crimei organizate. În unele părți ale globului (Somalia, Liberia, Afganistan, Bosnia și Herțegovina, Serbia, Muntenegru, Kosovo etc.) existența unor structuri statale slabe, conflictele civile și accesul la arme au determinat întărirea pozițiilor crimei organizate. Aceste situații sunt amenințări la adresa securității prin sprijinirea traficului de droguri, de ființe umane. Multe din aceste amenințări la adresa securității Europei sunt localizate în Balcanii Occidentali sau Europa Răsăriteană, sau au drept căi de acces Balcanii, Europa de Est și Asia Centrală.

Ca răspuns la amplificarea numărului conflictelor și a creșterii riscurilor terorismului internațional a devenit clar că democrația secolului XXI trebuie să includă și asigurarea unui cadru mondial de coexistență pașnică.

Democrația, guvernarea eficientă și respectarea legilor (statul de drept), în calitate de noi principii ale securității globale, presupun ca relațiile dintre state să aibă în vizor existența unor interese divergente, fără a face apel la utilizarea forței ca metodă de rezolvare a conflictelor.

Oportunitățile de definire a unui cadru stabil și pașnic de dezvoltare a statelor lumii în cadrul economiei mondiale sunt susținute de mai multe procese de reasezare a raporturilor de forțe pe plan mondial:

- Procesul de cristalizare și manifestare a Europei ca un centru de putere și stabilitate;
- Definirea unor noi dimensiuni ale relațiilor de asigurare a securității dintre Uniunea Europeană și NATO, pe de o parte, și între aliații europeni și SUA în cadrul NATO, pe de altă parte;
- Interdependențele intereselor vitale ale statelor democratice din întreaga lume care nu pot prospera decât în lipsă de violență și conflicte [5].

Securitatea atinge multe aspecte ale modului în care trăim. OSCE cuprinde trei dimensiuni ale securității: politico-militară, economică și de mediu, umană. Activitățile OSCE acoperă toate cele trei aspecte: prevenirea conflictelor prin stimularea dezvoltării economice, asigurarea utilizării durabile a resurselor naturale și promovarea respectării depline a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În viziunea OSCE, pe terenul democrației un rol aparte îi revine parlamentului legitim și opoziției loiale. Acest lucru nu poate fi construit peste noapte, chiar și astăzi există o mare varietate de misiuni OSCE pe probleme de guvernare democratică.

În asemenea circumstanțe, mandatul misiunilor OSCE, dislocate în teren, se referă la multiple aspecte, precum urmează:

Controlul asupra armamentului. OSCE, prin activitatea în teren, ajută la stoparea răspândi-

rii de arme și oferă asistență în distrugerea acestora. Forumul pentru Cooperare în Securitate, principalul organ al OSCE care se preocupă de aspectele politico-militare, contribuie la aceste eforturi prin dezvoltarea de documente ce reglementează transferurile de arme convenționale și stabilirea principiilor care determină nonproliferarea. Aceste măsuri, care se încadrează în dimensiunea politico-militară a organizației, sunt concepute pentru a construi încrederea între state prin creșterea predictibilității și transparenței activităților militare convenționale pentru a reduce riscul unui eventual conflict [6].

Combaterea traficului de ființe umane. Traficul de ființe umane afectează aproape toate statele OSCE, fie ca țări de origine sau ca state de destinație. Această formă modernă a sclaviei este un afront adus demnității umane, care implică adesea teroare psihică și violența fizică. Traficul de ființe umane angajează probleme legate de drepturile omului și statul de drept, executarea legii și controlul criminalității, inegalitatea și discriminarea, corupția și migrația.

Combaterea terorismului. Cu expertiza sa în prevenirea conflictelor, managementul crizelor și avertizarea timpurie, OSCE contribuie la eforturile de nivel mondial în domeniul combaterii terorismului. Multe măsuri eficiente contra terorismului se încadrează în alte zone în care OSCE dezvoltă activități certe, precum formarea poliției și de monitorizare a frontierelor. OSCE este preocupată, de asemenea, de problemele drepturilor omului în domeniul luptei contra terorismului.

Prevenirea și rezolvarea conflictelor. OSCE activează pentru a preveni conflictele spre escaladare și pentru a facilita soluționarea conflictelor existente. De asemenea, contribuie la procesul de reabilitare în zonele postconflict. OSCE colaborează cu reprezentanți ai Națiunilor Unite și altor organizații internaționale care au dislocat misiuni în zonele afectate de conflict.

Activități economice. OSCE se angajează în numeroase activități pentru a susține creșterea economică, inclusiv consolidarea întreprinderilor mici și mijlocii, monitorizarea impactului economic al traficului de persoane și luarea de măsuri împotriva corupției și spălării banilor.

Educație. Programele de educație sunt o parte integrantă a eforturilor organizației în prevenirea conflictelor și reabilitarea postconflictuală. Proiectele OSCE pentru tineret includ tematici referitoare la drepturile omului, mediu, toleranța și asistența pentru minorități.

Alegeri. Recunoscând că alegerile democratice constituie baza pentru un guvern legitim, OSCE organizează procesul de observație (monitorizare) a alegerilor în cele 57 de state-participante. De asemenea, furnizează asistență tehnică pentru îmbunătățirea cadrului legislativ și administrativ în vederea organizării și desfășurării alegerilor în anumite țări. În cadrul anumitor operațiuni în teren, OSCE trebuie să efectueze activități aferente domeniului electoral, inclusiv de formare pentru membrii Comisiei electorale, mass-media și poliției, precum și inițiative de educație a alegătorilor.

Activități de mediu. Recunoscând legătura strânsă existentă dintre problemele de mediu și securitate, OSCE asistă statele-participante la utilizarea durabilă și buna gestionare a resurselor naturale. Organizația susține proiecte pentru a îmbunătăți managementul apei, a preveni degradarea solului și a dispune în condiții de siguranță de deșeuri toxice și radioactive. Organizația promovează conștientizarea importanței mediului și participarea publicului la adoptarea deciziilor pe acest segment. Colaborarea în domeniul mediului ambiant poate oferi, de asemenea, o bază pentru construirea păcii internaționale și reconstrucția și reconcilierea postconflict. Practica a demonstrat că națiunile sunt dispuse mult mai probabil să coopereze decât să lupte pentru controlul asupra bazinelor hidrografice internaționale [7].

Buna guvernare. OSCE asistă statele-participante în lupta împotriva corupției și construirea instituțiilor statului democratic și responsabil față de cetățenii săi.

Statul de drept. Conceptul de stat de drept formează o piatră de temelie a asigurării respectului drepturilor omului și activităților de democratizare promovate de OSCE. Acesta nu descrie doar formal cadrul juridic necesar funcționării unui stat de drept, dar are ca scop organizarea unei justiții imparțiale și independente bazate pe acceptarea completă a demnității umane.

Drepturile omului. Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale formează o parte esențială a conceptului de securitate OSCE. Organizația monitorizează atent situația drepturilor omului din statele participante, catalogând neregulile și raportând situațiile de criză

pe acest teren, în acest sens, perfectând periodic rapoarte asupra respectării drepturilor omului în anumite state/regiuni.

Drepturile minorităților. OSCE identifică și urmărește rezolvarea timpurie a tensiunilor etnice, care ar putea pune în pericol pacea sau stabilitatea. Organizația internațională promovează drepturile minorităților naționale și acordă o atenție deosebită situației romilor.

Toleranța și non-discriminare. OSCE susține activ statele-participante în combaterea formelor de rasism, xenofobie și discriminare, inclusiv antisemitismul și discriminarea împotriva creștinilor și a musulmanilor.

Egalitatea de gen. OSCE își propune să ofere șanse egale pentru femei și bărbați, precum și pentru a integra egalitatea de gen în politici și practici în cadrul participării statelor, precum și organizația în sine. Cu parteneri locali, OSCE inițiază și dezvoltă proiecte pentru abilitarea femeilor să se angajeze în diverse segmente ale vieții politice, sociale, culturale. Organizația colaborează cu autoritățile naționale în revizuirea legislației și ajută la construirea mecanismelor naționale pentru a asigura egalitatea de șanse între femei și bărbați.

Libertatea și dezvoltarea presei. Mass-media echidistantă, obiectivă și bine dezvoltată este piatra de temelie a societăților democratice. OSCE monitorizează încălcări ale libertății de exprimare în mijloacele media ale statelor sale participante. Aceasta include revizuirea legislației ce reglementează mass-media, precum și cazurile în care jurnaliștii sunt judecați pentru activitățile lor profesionale sau sunt victime ale hărțuirii. OSCE, de asemenea, se angajează în dezvoltarea mass-mediei prin instruire și sprijin pentru editori și jurnaliști.

Reforma militară și cooperare. Forumul pentru cooperare în securitate, care se întrunește săptămânal în Viena, oferă un cadru pentru dialog între statele-participante ale OSCE în legătură cu conduita militară și măsurile de consolidare a încrederii și securității. Activitățile practice pentru a ajuta statele în reformarea legislației lor, reducerea și/sau conversia armatelor, instruirea personalului cu privire la regulile de purtare a războiului și drept internațional umanitar, reprezintă doar câteva domenii legate de reforma militară ce sunt continuu pe agenda acestui Forum.

Poliția. Operațiunile cu angajarea forțelor de poliție ale OSCE sunt o parte integrantă în organizarea eforturilor de prevenire a conflictelor și reabilitare de post-conflict. Activități legate de poliție se concentrează pe provocările reprezentate de crima organizată și transnațională, traficul de droguri, arme și ființe umane, încălcări masive ale drepturilor omului. Activitățile includ educația și formarea poliției, efectuarea de reforme administrative și structurale.

Managementul de frontieră. OSCE urmărește să consolideze securitatea frontierelor, facilitând, în același timp, turismul legal și comerțul, protejarea drepturilor omului și promovarea contactelor interumane. Colegiul pentru Personal de Management al Frontierelor al OSCE din Dushanbe, Tadjikistan, antrenează ofițeri de frontieră pentru statele-membre OSCE și parteneri de cooperare, inclusiv Afganistan, și promovează cooperarea transfrontalieră din regiunea Asiei Centrale.

Actualmente, sunt în exercițiu 15 operațiuni OSCE în următoarele state [8]:

Albania. Mandatul acestei operațiuni cuprinde: reforma legislativă și judiciară, inclusiv a proprietății; reforma administrativ-regională; reforma electorală; instituirea capacităților parlamentare; politicile antitrafic și anticorupție; dezvoltarea eficientă a cadrului legal privind mijloacele media; promovarea bunei guvernări și managementul proiectelor orientate pentru consolidarea societății civile; asistență poliției, în special formarea poliției de frontieră într-un cadru coordonat cu alți actori internaționali în domeniu.

Misiunea OSCE în Bosnia și Herțegovina are scopul de a contribui la producerea reformelor în domeniul educației, statului de drept și drepturilor omului, guvernarea eficientă, cooperarea în domeniul securității etc. De fapt, respectiva misiune are în vizor restabilirea societății și edificarea democrației în urma genocidului etnic devastator ce a zguduit Bosnia la mijlocul anilor '90 ai secolului trecut.

În Muntenegru OSCE și-a asumat următoarele obiective: punerea în aplicare a principiilor OSCE, cooperarea dintre Republica Muntenegru în cadrul OSCE, în toate cele trei dimensiuni: aspectele umane, politico-militare, economice și de mediu, securitate și stabilitate; facilitarea contactelor, coordonarea activităților și promovarea schimbului de informații cu președintele în

exercițiu, instituțiile OSCE, operațiunile OSCE în teren, în special, cu cele dislocate în sud-estul Europei, precum și cooperarea cu organizațiile internaționale; democratizarea; promovarea activităților economice diverse și consolidarea statului de drept.

În Serbia vor fi luate măsuri pentru democratizarea societății, cooperarea cu partenerii externi, aplicarea justă a legii, consolidarea statului de drept, respectarea drepturilor omului, promovarea securității.

În Kosovo, misiunea OSCE se axează în mod special pe: protejarea drepturilor comunității, inclusiv revenirea și reintegrarea persoanelor strămutate, siguranța și libertatea de circulație, asigurarea respectului pentru drepturile de proprietate, non-discriminarea, promovarea participării în viața publică, accesul la educație, conservarea limbii și culturii grupurilor etnice; reforma administrației publice locale în scopul îmbunătățirii calității serviciilor și participarea publicului la luarea deciziilor; monitorizarea statului de drept și situației drepturilor omului, activității instanțelor judecătorești și poliției; sprijinirea eforturilor antitrafic; îmbunătățirea procedurilor de supraveghere asupra executivului; dezvoltarea în continuare a sectorului de siguranță publică, inclusiv poliție, organe vamale și serviciile corecționale; consolidarea mass-mediei; îmbunătățirea accesului și calității la învățământului superior pentru toate comunitățile; monitorizarea proceselor electorale.

Scopul misiunii OSCE în Macedonia (Skopje) este: implementarea reformelor în domeniile educației, antidiscriminării, securității, reprezentării echitabile, descentralizări, promovarea îmbunătățirii relațiilor interetnice.

La rândul său, Misiunea OSCE în Republica Moldova, stabilită la întrunirea a 19 a Consiliului Superior al OSCE la 4 februarie 1993, a fost dislocată în teren la 25 aprilie 1993, având sarcina primordială de a facilita rezolvarea politică durabilă și definitivă a conflictului de pe teritoriul Republicii Moldova care implică intenția secesionistă a populației, predominant ruse, din Transnistria [9]. Statutul misiunii a fost stabilit prin memorandumul-acord, încheiat cu Guvernul Moldovei și autoritățile Transnistriei, misiunea OSCE fiind investită să îndeplinească trei sarcini majore – peace-making (instaurarea păcii), peacekeeping (menținerea păcii) și peacebuilding (edificarea păcii).

Astfel, respectiva misiune se referă, în mod special, la:

- facilitarea stabilirii unui cadru de politică cuprinzător pentru dialog și negocieri și asistarea părților la conflict în urmărirea negocierilor pe durata reglementării politice a conflictului, consolidarea independenței și suveranității Republicii Moldova împreună cu o înțelegere despre un statut special pentru regiunea transnistreană;

- colectarea și furnizarea de informații privind situația din regiune, inclusiv situația militară, investigarea incidentelor specifice și evaluarea implicației lor politice;

- încurajarea statelor participante la negocieri în stabilirea unui acord privind statutul și retragerea timpurie, ordonată și completă a trupelor străine;

- furnizarea de consultanță și expertiză, precum și stabilirea unui cadru pentru drepturile omului și minorităților, transformări democratice, repatrierea refugiaților și definirea unui statut special pentru regiunea transnistreană;

- inițierea prezenței vizibile a OSCE în regiune și stabilirea de contacte cu toate părțile la conflict, autoritățile locale și populația;

- asigurarea transparenței, distrugerea munițiilor și a armamentului;

- coordonarea asistenței financiare și tehnice pentru a facilita o astfel de retragere și distrugere.

Deși, cu eforturile consolidate ale misiunii OSCE în Moldova, conflictul de pe Nistru a fost înghețat și în cei peste 20 de ani nu a fost stabilită o soluție definitivă pentru soluționarea acestuia, fapt care alături de recenta criză din Ucraina pune sub un mare semn de întrebare sistemul colectiv de securitate stabilit în Europa de la prăbușirea zidului Berlinului încoace.

Cât despre Ucraina, odată cu izbucnirea violențelor armate în regiunea Donbass (Donețk și Lugansk), la 21 martie 2014, la cererea guvernului ucrainean și în baza consensului celor 57 de state-participante, OSCE a dislocat în terenul afectat de conflict o misiune specială de observare, al cărei mandat a fost extins de mai multe ori. Misiunea de fapt reprezintă o operațiune civilă și dezarmată de monitorizare, ai cărei membri sunt prezenți în toate regiunile Ucrainei și nu doar

în cele afectate. Misiunea are scopul principal de a observa și a raporta situația reală din teren, precum și a facilita dialogul între părțile implicate în criză.

De asemenea, aici OSCE a dezvoltat un proiect de coordonare, format din planificare, implementare și monitorizare de proiecte dintre OSCE și instituțiile sale și autoritățile ucrainene relevante. Astfel de proiecte pot viza toate aspectele legate de activitățile OSCE și poate implica organisme guvernamentale, precum și neguvernamentale. Scopul este de a sprijini țara în adaptarea legislației, structurilor și proceselor la cerințele unei democrații moderne.

Mandatul misiunilor de la Baku și Erevan [10] include următoarele elemente: promovarea implementării principiilor OSCE în toate dimensiunile, incluzând drepturile omului, aspectele politice, economice și ecologice ale securității, facilitarea contactelor și schimbului de informații cu OSCE, stabilirea contactelor cu autoritățile locale, universități și instituții științifice, executarea altor scopuri acordate între guvern și OSCE. Misiunile OSCE din Asia Centrală împart aceleași obiective.

În ciuda unor suprapuneri în activitatea Consiliului Europei și OSCE, aceasta din urmă rămâne a fi singura organizație pentru asigurarea respectării drepturilor omului și promovarea instituțiilor statului de drept în întreaga regiune OSCE, inclusiv din țările care nu sunt membre și nici nu au statut de observator pe lângă Consiliul Europei.

BIBLIOGRAFIE

1. Actul Final al Conferinței de la Helsinki pentru Securitate și Cooperare în Europa. În: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (vizitat la 20.01.2021).
2. Pop A. O.S.C.E. Rolul și implicarea în acțiunile de menținere a păcii. În: *Fiat Justiția*, 2001, nr. 1, p. 92.
3. Костин С. Реформирование ОБСЕ – необходимое условие для дальнейшего существования организации. В: *Право и безопасность*, 2013, № 1-2 (44), с. 101.
4. Караганов С., Бордачев Т. К новой архитектуре евроатлантической безопасности. Доклад российских экспертов к конференции дискуссионного клуба «Валдай», Лондон (Великобритания), 08-10 декабря 2009 г. În: http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/European_security_rus.pdf (vizitat la 20.01.2021).
5. Pop A. O.S.C.E. Rolul și implicarea în acțiunile de menținere a păcii. În: *Fiat Justiția*, 2001, nr. 1, p. 102.
6. Perrot O. Le rôle de l'OSCE dans le règlement des conflits. Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP), Université de Montréal (Canada). În: <http://www.operationspaix.net/70-dossier-du-rop-le-role-de-losce-dans-le-reglement-des-conflits.html> (vizitat la 21.01.2021).
7. Snoy B., Baltes M. Environmental Security: A Key Challenge for the OSCE. În: *Yearbook on the Organization for Security and Cooperation*, 2007, p. 315.
8. OSCE Field Operations. În: <http://www.osce.org/where> (vizitat la 22.01.2021).
9. Arhiliuc V. *Diplomația preventivă și dreptul internațional*. Chișinău: CEP USM, 2004, p. 188.
10. OSCE Annual report for 2014. Luxembourg: Imprimerie Centrale, 2015, p. 78-91.

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

CZU: [351.84+364]:614.4

Оксана ЕЛЬЧИЕВА,
*аспирантка Одесского регионального института
государственного управления НАГУ при Президенте Украины,
директор департамента социальной защиты населения
Николаевской областной государственной администрации*

The article considers the problematic issues of the organization of social services during a pandemic. The normative-legal acts regulating the work of social protection institutions during quarantine have been studied, and appropriate proposals have been made to improve the current legislation.

The measures carried out by the heads of social protection institutions, in order to prevent the infection and the spread of COVID-19 among employees and wards of inpatient facilities, are outlined. Incentive measures applied to employees in their working conditions during a pandemic are analyzed. The article identifies the main problems faced by social workers in the exercise of their powers.

Keywords: *pandemic, COVID-19, quarantine, social worker, elderly people, people with disabilities, families in difficult life circumstances, wages, self-isolation, critical infrastructure.*

С целью предотвращения распространения на территории Украины острой респираторной болезни COVID-19, вызванной коронавирусом SARS-CoV-2 (далее - COVID-19) Правительство приняло решение установить с 12 марта 2020 на всей территории Украины карантин [1; 2].

Установление жёстких ограничений стало серьёзным вызовом для организации работы учреждений социальной защиты населения.

Более 40 000 социальных работников, несмотря на усиленные карантинные меры, продолжают работать в усиленном режиме и ежедневно заботятся о том, чтобы в условиях карантина граждане пожилого возраста, лица с инвалидностью, семьи в сложных жизненных обстоятельствах получали необходимые социальные услуги.

Более 30 000 социальных работников обслуживают одиноких граждан пожилого возраста и лиц с инвалидностью, которые находятся дома, а именно обеспечивают их продуктами питания, медикаментами и другими товарами, а также помогают оплачивать счета, готовить пищу, убирать и тому подобное.

Также более 6000 работников и специалистов по социальной работе оказывают паллиативную помощь в учреждениях и заведениях, в которых временно или постоянно проживают или находятся дети, престарелые граждане, ветераны войны и труда, лица с инвалидностью, лица с устойчивыми интеллектуальными или психическими нарушениями, бездомным лицам и другим уязвимым слоям населения [3].

Ежедневно учреждениями системы социальной защиты населения осуществляются мероприятия по выявлению граждан, нуждающихся в помощи. По информации, предоставленной областными, Киевской городской государственными администрациями, дополнительно обнаружено около 25,0 тыс. одиноких граждан пожилого возраста и лиц с инвалидностью, которые нуждаются в предоставлении социальных услуг [3].

Карантин предусматривал жёсткие требования к самоизоляции граждан, дистанционной работы работников предприятий, учреждений, организаций, кроме объектов критической инфраструктуры. Также предусматривался запрет регулярных и нерегулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом в городском, пригородном, междугородном, внутриобластном и межобластном сообщении, в частности пассажир-

ские перевозки на городских автобусных маршрутах в режиме маршрутного такси, кроме перевозки работников учреждений независимо от формы собственности, обеспечивающих охрану здоровья, продовольственное обеспечение, управления и предоставления важнейших государственных услуг, энергообеспечения, водоснабжения, связь и коммуникации, финансовые и банковские услуги, функционирования инфраструктуры транспортного обеспечения, сферы обороны, правопорядка и защиты, объектов критической инфраструктуры, имеющим непрерывный промышленный цикл [1].

В соответствии со статьёй 6 Закона Украины «Об основных принципах кибербезопасности Украины» к объектам критической инфраструктуры могут быть отнесены предприятия, учреждения и организации независимо от формы собственности, которые:

1) осуществляют деятельность и предоставляющих услуги в области энергетики, химической промышленности, транспорта, информационно-коммуникационных технологий, электронных коммуникаций, в банковском и финансовом секторах;

2) предоставляют услуги в сферах жизнеобеспечения населения, в частности в сферах централизованного водоснабжения, водоотведения, снабжения электрической энергии и газа, производства продуктов питания, сельского хозяйства, здравоохранения;

3) являются коммунальными, аварийными и спасательными службами, службами экстренной помощи населению;

4) включены в перечень предприятий, имеющих стратегическое значение для экономики и безопасности государства;

5) являются объектами потенциально опасных технологий и производств [4].

Таким образом, в законе определены общие принципы, по которым предприятия, учреждения и организации, независимо от формы собственности, могут быть отнесены к объектам критической инфраструктуры. К сожалению, действующим законодательством Украины не определены критерии, по которым определяются объекты критической инфраструктуры в сфере социальной защиты населения.

Поскольку учреждения социальной защиты населения не были включены в перечень объектов критической инфраструктуры, это привело к возникновению проблем по доставке на рабочие места работников учреждений социальной защиты населения и непосредственного выхода на работу работников учреждений социальной защиты населения в возрасте 60+, которые в соответствии с действующим законодательством должны были находиться на самоизоляции.

Вместе с этим работники социальной защиты населения должны обеспечивать:

- работу «горячих» линий с целью оказания помощи мало защищённым слоям населения (одиноким лицам, и лицам, одиноко проживающим, гражданам старше 80 лет, гражданам пожилого возраста, нуждающихся в уходе, лицам с инвалидностью и другим лицам, нуждающимся в помощи) в обеспечении и доставке продуктов питания и медикаментов в места их проживания;

- продуктами питания, медикаментами граждан и другими товарами, а также оплаты счетов и т. п. граждан в возрасте 60+, одиноких граждан, лиц с инвалидностью в условиях самоизоляции [5];

- своевременное назначение и выплату всех видов государственной помощи, льгот, субсидий и т.д.;

- выявление лиц, нуждающихся в помощи, в условиях осуществления карантинных мероприятий;

- качественное и своевременное предоставление социальных услуг всем нуждающимся лицам, в том числе лицам, находящимся на самоизоляции, что значительно расширило круг лиц, нуждающихся в предоставлении социальных услуг [6].

Реализация указанных полномочий приводит к контакту социальных работников непосредственно с людьми, которые могут быть инфицированными COVID-19 и инфицированными COVID-19.

С целью недопущения заражения и распространения COVID-19 руководителями учреждений социальной защиты населения приняты следующие меры:



- проведена роз'яснювальна робота з персоналом по індивідуальним профілактичним заходам, алгоритму реагування на виявлення симптомів серед працівників / підопечних;
- оновлені інформаційні плакати та нагадування персоналу про важливість техніки миття рук і / або обробки рук спиртосодержащими антисептиками;
- введено температурний скринінг для працівників/підопечних;
- прийняті заходи по не допуску працівників, які мають ознаки респіраторних захворювань, на роботу та обслуговуванню громадян/підопечних;
- введена віддалена робота для працівників, які змушені були залишатися вдома в умовах самоізоляції при виникненні симптомів респіраторних захворювань і підвищеної температури; а також для працівників, які витрачають багато часу на шлях до роботи громадським транспортом і / або мають хронічні захворювання;
- мінімізовано кількість працівників, які контактують з клієнтами/відвідувачами;
- впроваджено дистанційне консультування/надання послуг за принципом «єдиного вікна» там, де це можливо;
- скасовано проведення особистих прийомів громадян, максимально обмежено фізичні контакти працівників з відвідувачами;
- максимально обмежено участь працівників у заходах (культурних, політичних, спортивних, соціальних, релігійних і т.д.) з масовою участю громадян;
- заборонено проведення масових заходів у межах компетенції установи;
- максимально обмежено відвідування підопечних/вихованців, дітей батьками, законними представниками і родичами. До моменту стабілізації ситуації рекомендується підтримувати родинні зв'язки і спілкування в телефонному режимі, засобами інтернет зв'язі;
- заборонено доступ сторонніх осіб до установ, в яких проживають постійно;
- призупинено до стабілізації ситуації будь-які поїздки підопечних/вихованців за межі закладу / установи, або їх переведення в інші заклади;
- введено перебування в карантинній групі при зараженні підопечних в стаціонарні установи в період часу, необхідного для проведення медичного і лабораторного дослідження [7].

Також в посиленому режимі проводяться дезінфекційні та інші профілактичні

Співвідношення звернень на телефонну "гарячу лінію" до виявлених випадків COVID-19 у Миколаївській області



мероприяття по предупреждению возникновения и распространения вспышки болезни: увеличено количество влажных уборок с использованием моющих и дезинфицирующих средств и возможностью осуществления кварцевания; обеспечено постоянное наличие жидкого мыла, одноразовых бумажных полотенец, спиртосодержащих дезинфицирующих средств как для персонала, так и для посетителей/клиентов; обеспечение средствами индивидуальной защиты работников и подопечных.

Важным также является вопрос предупреждения и своевременного выявления заболеваемости у подопечных в стационарных учреждениях социальной защиты населения. Согласно рекомендациям Министерства социальной политики Украины руководители учреждений социальной защиты (гериатрические пансионаты, психоневрологические интернаты, другие стационарные учреждения) должны ограничить перемещение персонала за пределы учреждений социальной защиты, для этого предлагается:

- проанализировать персонал учреждений социальной защиты, где подопечные/воспитанники проживают постоянно, определив тех работников, которые непосредственно обеспечивают проживание людей в учреждении;
- пересмотреть режим работы учреждений для обеспечения работы / отдыха персонала;
- проанализировать имеющиеся жилые комнаты в учреждениях и выделить отдельные комнаты для проживания/отдыха персонала;
- обеспечить персонал, который останется в учреждениях, в условиях карантина, питанием [8].

Вместе с этим, в настоящее время отсутствуют законодательные основания и практические механизмы перевода сотрудников стационарных учреждений социальной защиты населения на работу вахтовым методом и соответствующего обеспечения их проживанием и питанием.

Учитывая риски заражения COVID-19, законодательством Украины установлены дополнительные доплаты к заработной плате работникам сферы социальной защиты населения, непосредственно оказывающих социальные услуги по месту жительства/пребывания получателя социальных услуг (дома), в размере до 100 процентов заработной платы на период выполнения мероприятий, направленных на предупреждение возникновения и распространения, локализацию и ликвидацию вспышек, эпидемий и пандемии коронавирусной болезни (COVID-19) [9, 10, 11].

Также утверждён соответствующий перечень должностей работников поставщиков социальных услуг государственного/коммунального сектора. Итак, теперь доплату в раз-

мере до 100 процентов заработной платы смогут получить: педагог социальный / специалист по социальной работе; специалист по социальной помощи на дому; социальный работник; социальный работник; специалист по физической реабилитации; практический психолог психолог [10].

Вместе с тем, законодатель отметил «до 100%», что приводит к манипулированию при определении размера премий, в частности устанавливая её размер от 1% до 100%.

Также надо учитывать, что в соответствии со штатным расписанием, на основании единой тарифной сетки размер оклада социального работника с 01.09.2020 года 1 тарифного разряда составляет 2225 гривен, с 01.01.2021 - 2670 гривен. Указанным работникам осуществляются доплаты до уровня минимальной заработной платы (с 01.09.2020 года - 5000 гривен, с 01.01.2021 - 6000 гривен). Поэтому надо понимать, что большая часть соответствующих доплат „съестся” доначислениями к размеру минимальной заработной платы.

Важными вопросами также является разработка и внедрение системы обучения социальных работников особенностям работы в условиях распространения инфекционной болезни и принятия мер по недопущению распространения и заражения инфекционной болезнью; алгоритма действий (протокола) / системы оперативного реагирования на случай/действий для социальных работников, которые общаются с вероятно заражёнными лицами, нуждающимися в предоставлении социальных услуг.

Украина, как и другие страны, не была готова к вызову пандемии COVID-19. Но Украина не единственная страна, которая сталкивается с такими проблемными вопросами, поэтому интересно изучение опыта других стран по организации работы стационарных учреждений системы социальной защиты населения в условиях пандемии.

Соответственно, отсутствие чётких механизмов и необходимых нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы предоставления социальных услуг в условиях пандемии, привело к возникновению проблемных вопросов при осуществлении предоставленных полномочий социальными работниками.

Несмотря на существующие проблемы, работники социальной сферы продолжают работать рядом с медицинскими работниками в условиях распространения COVID-19 в Украине и предоставляют услуги лицам, которые нуждаются в помощи, а также заботятся о том, чтобы никто не остался без социальной поддержки и защиты.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/law/show/s/211-2020-%D0%BF#Text>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text>

3. Близько 40 тисяч працівників соціальних служб надають необхідні послуги людям, які потребують допомоги. Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/18445.html>

4. Закону України «Про основні засади кібербезпеки України» від 5.10.2017 № 2163-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.

5. Інформаційна онлайн-платформа «Допомога поруч» для надання адресної допомоги вразливим верствам населення в період карантину. Режим доступу: <https://dopomoga.msp.gov.ua/>

6. Закон України «Про внесення до деяких законодавчих актів ,спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» від 30.03.2020 № 540-IX. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>.

7. Постанова Головного державного санітарного лікаря України від 09.05.2020 № 15 «Тимчасові рекомендації щодо організації протиепідемічних заходів при здійсненні дозволених видів діяльності, які передбачають приймання відвідувачів в офісних приміщеннях на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Режим доступу: <https://moz.gov.ua/golovnij-derzhavnij-sanitarnij-likar-ukraini>.

8. Лист Міністерства соціальної політики України від 23.03.2020 № 736/05-33/2-20 «Про заходи з метою запобігання поширенню коронавірусної інфекції COVID-19 підопічних / вихованців закладів соціального захисту». Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/>.

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 № 530-IX. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>.

10. Наказ Мінсоцполітики від 22.05.2020 № 321 «Про затвердження Переліку посад працівників надавачів соціальних послуг державного/комунального сектору, які безпосередньо надають соціальні послуги за місцем проживання/перебування їх отримувачів (вдома)». Режим доступу: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/sp/321.pdf>

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2020 № 375 «Деякі питання оплати праці (грошового забезпечення) окремих категорій працівників, військовослужбовців Національної гвардії та Державної прикордонної служби, посадових осіб Державної митної служби, осіб рядового та начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, поліцейських, які забезпечують життєдіяльність населення, на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та протягом 30 днів з дня його відміни». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2020-%D0%BF#Text>.

REPERE ISTORIOGRAFICE CU PRIVIRE LA PROTECȚIA SOCIALĂ

CZU: 364(091)

Denis COȚOFAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article conducts a historiographical study of the development of the phenomenon of social protection. The author subjects to analysis the gradual evolution of the protection of the individual in different periods of time, from antiquity to the present. The most important landmarks in the development of social protection on the European continent are highlighted, with the aim of establishing benchmarks for a broader research of the examined phenomenon.

Keywords: social protection, evolution, social security, European framework, labor force.

Încă de la începuturile sale, problema protecției sociale a unei persoane a atras atenția teoreticienilor și practicienilor din diferite domenii, în special, psihologi, sociologi, manageri, funcționari publici, care au examinat și au studiat această problemă prin prisma diferitelor abordări.

Odată cu acumularea experienței practice, interesul pentru cercetarea acestui fenomen social este în permanentă creștere. Astăzi, în lume persistă o literatură extinsă despre cele mai diverse aspecte ale protecției sociale.

Istoria formării protecției sociale datează din cele mai vechi timpuri, pornind de la implicarea statului în furnizarea bunăstării sociale a indivizilor, având drept obiectiv ajutorul reciproc necesar supraviețuirii în comunitățile arhaice.

Astfel, în civilizația sumeriană acordau o atenție deosebită ajutorului acordat celor în nevoie. O zeiță sumeriană, Nanshe, era preocupată de justiția socială și de echitate.

Codul lui Hammurabi și reglementările din Grecia Antică prevedeau și ele forme de protecție socială a indivizilor aflați în situații de risc în urma calamităților, foamei, războiului etc. De exemplu, pentru invalizii de război, statul atenian plătea pensii [5, p. 21].

În jurul anilor 4500 î.e.n., meșteșugarii cioplitori în piatră în vechiul Egipt, puneau la comun cele necesare, constituind ceea ce numim noi astăzi „un fond de ajutoare”, în scopul susținerii membrilor colectivității asupra cărora se abăteau diverse nenorociri [15, p. 15].

În aceiași ordine de idei, în China, Israel, India, Franța, Anglia s-au identificat înscrisuri ce chemau oamenii să-și iubească vecinii, îngrijindu-i pe cei săraci, precum și diverse legi care protejau individul. Protecția socială a fost văzută ca o datorie religioasă a omului, o activitate religioasă menită să transforme lumea după chipul și asemănarea lui Dumnezeu.

Timp de aproape două milenii din zorii creștinismului și până în secolului al XIX-lea, asistența socială s-a practicat sub forma acțiunilor caritabile, patronate de către Biserică sau inițiate de persoane private, fără intervenția statului. În tot acest interval, asistența socială s-a practicat într-o manieră empirică, nefundamentată științific, mai puțin sistematică și coerentă, concretizată în acțiuni spontane și izolate.

Asigurările își fac apariția în România anilor 1300, când breslele din Transilvania adoptă principiul întraajutorării, acceptând să plătească periodic o sumă de bani vărsată într-un fond mutual, care să permită sprijinirea familiilor sărace ale breslei, ce își pierdeau o rudă apropiată, manifestându-se astfel, inițial, sub forma asigurărilor de viață. Formele incipiente de manifestare a unor sisteme de asigurări sociale în România este caracterizată de apariția unor asociații de întraajutorare (1855-1889) [4, p. 9-15], în diferite centre muncitorești, fără o bază legislativă și care, în temeiul contribuției membrilor la constituirea unui fond, urmăreau asigurarea împotriva unor riscuri care puteau conduce la incapacitatea lucrătorului de a-și „închiria” forța de muncă [13, p. 92].

Industrializarea și exodul rural, care a însoțit-o, au dat naștere, în special pe teritoriul Euro-

pei (secolul XIX), unei noi clase a muncitorilor care nu puteau trăi decât pe salariu. Dacă din diferite motive (boală, accident, șomaj, bătrânețe) își pierdeau acest unic venit, ei rămâneau fără nicio sursă de existență. Rătăciți în mediul urban, muncitorii și persoanele aflate în grija lor nu mai beneficiau de protecția asigurată altădată de clan, trib sau familie în sens larg, adică de acel sistem tradițional, unde rudele sau persoanele din acest trib sau clan se ocupau de copii, bolnavi și de cei în vârstă.

Primul mare sistem de protecție socială a fost instituționalizat în Germania, la sfârșitul sec. al XIX-lea. Otto von Bismarck este considerat părintele asigurărilor sociale din 1863, când el se pronunțase pentru principiul asigurării obligatorii, unul dintre principiile cele mai dezbătute ale asigurărilor sociale [1, p. 92].

Bismarck și-a prezentat proiectele sale într-un mesaj foarte celebru în Reichstag, la 17 noiembrie 1881. Ca urmare, au fost promovate, în interesul muncitorilor din domeniile industriei, trei legi fundamentale privind asigurarea medicală (1883), asigurarea contra accidentelor de muncă (1884), asigurarea împotriva invalidității și bătrâneții (1889).

Reunite în Codul asigurărilor sociale (1911), ele au fost completate cu regimul asigurărilor de invaliditate și bătrânețe pentru funcționari, de deces (1911) și, mai târziu, de asigurarea contra șomajului (1929) [9, p. 23-24]. Asemenea sisteme au apărut și în alte țări (Australia, Noua Zeelandă, Suedia, Danemarca, Anglia etc.).

Actul juridic care a utilizat pentru prima dată în lume termenul de securitate socială este Legea americană de securitate socială (Social Security Act), din anul 1935. Această lege reglementa protecția șomerilor, asigurarea de bătrânețe și deces în favoarea salariaților, asistența socială a persoanelor defavorizate [16].

Conceptul de „securitate socială” a fost unul revoluționar în anul 1942, prin celebrul raport al britanicului William Beveridge – Social insurance and allied services – care a proclamat obiectivul ambițios de a elibera omul de teamă și nevoie. Prin acest raport a fost motivată ideea unui drept de securitate socială care, ulterior, a făcut obiectul unor documente internaționale.

Înființarea Organizației Internaționale a Muncii în anul 1919 a dat noi impulsuri în domeniul securității sociale. Problematika socială și cea a muncii nu constituie subiecte de interes exclusiv ale acestei Organizații. De aceea, încă de la început, au fost adoptate o serie de convenții cu privire la securitatea socială, de exemplu: Convenția nr. 3/1919 asupra protecției maternității; Convenția nr. 12/1921, nr. 17-18/1925 privind ajutoarele în caz de accidente de muncă și boli profesionale; Convențiile nr. 35-40/1933 privind asigurările de bătrânețe, de invaliditate și deces; Convenția nr. 44/1934 referitoare la șomaj etc. [8, p. 8-9].

În timpul celui de-al Doilea Război Mondial, mai multe declarații internaționale au afirmat, în mod solemn, responsabilitatea statelor pe planul economic și social, încurajând reînnoirea drepturilor pozitive, de exemplu: Carta Atlanticului semnată de F. Roosevelt și W. Churchill la 12 august 1941, având drept scop stabilirea obiectivelor alianței dintre S.U.A. și Anglia, inclusiv prin afirmarea și stabilirea colaborării între toate națiunile în domeniul economic, cu scopul de a asigura cele mai bune condiții de muncă, o situație economică mai favorabilă și securitatea socială; Declarația de la Philadelphia adoptată la 10 mai 1944 la cea de a 28-a sesiune a Conferinței Internaționale a Muncii, mai multe dispoziții ale ei privesc securitatea socială, indemnizația pentru riscurile sociale și prevenirea lor.

Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea generală a Națiunilor Unite, prevede în art. 22 că fiecare persoană, în calitate de membru al societății, are dreptul la securitate socială, ea fiind îndreptățită să obțină satisfacerea drepturilor economice, sociale și culturale, indispensabile demnității și liberei dezvoltări a personalității sale, grație efortului național și cooperării internaționale, ținând seama de organizarea și resursele din fiecare țară.

În Rusia protecția socială s-a dezvoltat în perioada de criză (din 1986 până în 1991), care coincide cu perioada istorică „perestroika” din URSS, marcând, de fapt, începutul formării unui nou sistem de protecție socială a populației. Această perioadă este extrem de dificilă și controversată, întrucât au existat procese de reformă economică, instabilitate politică, deteriorare a bunăstării din cauza scăderii efective a veniturilor populației, a deficitului total de bunuri, a

devenit necesar să se distribuie produse și articole vitale de consum. Era nevoie de a introduce imediat o nouă situație de urgență, instrumente de protecție socială - magazine de servicii speciale, sistem de cupoane, asistență în natură pentru familii și copii etc.

De fapt, această perioadă constituia pregătirea pentru formarea unui nou sistem de protecție socială a populației. Din anii 1991, începe o nouă etapizare a evoluției sistemului de protecție socială în Rusia - ca stat cu o economie de tranziție și apoi de economie de piață [14, p. 85].

Sistemul de protecție socială din țările fostei URSS urmărea să ofere asistență și servicii persoanelor în vârstă, persoanelor cu dizabilități și familiilor cu copii. Acest sistem a fost construit pe principiul „asigurării fără prime”. Resursele financiare au fost formate în detrimentul plăților din întreprinderi și din fondurile bugetului de stat. În Ucraina, după proclamarea independenței, a început să fie introdus un sistem de asigurări sociale, finanțat prin contribuții de asigurare obligatorie. Datorită acestui fapt, rolul angajatorilor și al lucrătorilor în sistemul de protecție socială a crescut semnificativ, fondurile sociale de stat au fost separate de bugetul de stat.

Promovarea ocupării forței de muncă, îmbunătățirea condițiilor de viață și de muncă, o protecție socială adecvată, dialogul între conducere și ceilalți membri ai personalului, dezvoltarea resurselor umane în vederea asigurării unei rate ridicate a ocupării forței de muncă și prevenirea excluziunii sociale sunt obiectivele comune ale UE și ale statelor-membre în domeniul social și de ocupare a forței de muncă.

Pentru a le permite lucrătorilor și familiilor acestora să beneficieze pe deplin de dreptul la libera circulație și să caute un loc de muncă pretutindeni pe piața comună, Tratatul de la Roma, semnat la 25 martie 1957, a prevăzut coordonarea sistemelor de securitate socială ale statelor-membre. Tratatul de la Roma a consacrat principiul egalității de remunerare între bărbați și femei, a cărui aplicabilitate directă a fost recunoscută de Curtea de Justiție și a prevăzut instituirea Fondului social european (FSE).

Actul Unic European (AUE) a introdus prevederi referitoare la armonizarea condițiilor de sănătate și securitate la locul de muncă. Hotărând cu majoritate calificată în cooperare cu Parlamentul, Consiliul a adoptat o serie de directive de stabilire a cerințelor minime în acest domeniu. AUE a introdus, de asemenea, posibilitatea ca partenerii sociali să negocieze acorduri colective la nivel european și a instituit o politică comunitară de coeziune economică și socială.

S-a ajuns treptat la un consens cu privire la necesitatea de a acorda mai multă atenție factorilor sociali legați de finalizarea pieței interne. După lungi dezbateri, șefii de stat sau de guvern din 11 state-membre, fără participarea Regatului Unit, au adoptat la Summitul de la Strasbourg din decembrie 1989, Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor (Carta socială).

Prin Tratatului de la Amsterdam, semnat la 02 octombrie 1997, toate statele membre, inclusiv Regatul Unit, au fost de acord să includă Acordul privind politica socială în textul Tratatului CE. Pe baza acestui text, au fost adoptate în termen scurt două directive: Directiva 2000/43/CE de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică și Directiva 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă.

De asemenea, Tratatul de la Amsterdam a inclus și promovarea unui nivel înalt al ocupării forței de muncă pe lista obiectivelor UE și a încredințat CE responsabilitatea de a veni în sprijinul și în completarea activităților statelor-membre din acest domeniu, cu scopul de a încuraja cooperarea dintre ele și de a dezvolta o „strategie coordonată” și, anume, Strategia europeană pentru ocuparea forței de muncă (SEOFM).

Nu în ultimul rând, este important de a menționa aprobarea Regulamentului (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială, art. 3 al căruia se aplică tuturor legislațiilor referitoare la ramurile de securitate socială, privind prestațiile de boală, indemnizațiile de maternitate și de paternitate asimilate, indemnizațiile de invaliditate, prestațiile pentru limită de vârstă, prestațiile de urmaș, prestațiile în cazul unor accidente de muncă și boli profesionale, ajutoarele de deces, ajutoarele de șomaj, prestațiile de pre-pensionare, prestațiile familiale.

În optica revizuirii intermediare a Strategiei de la Lisabona, din 2005, liniile directoare pri-

vind ocuparea forței de muncă, adoptate în cadrul SEOFM, au fost incluse în liniile directoare integrate pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă. Tratatul de la Lisabona din 2007 a permis noi progrese în consolidarea dimensiunii sociale a integrării europene. TUE evidențiază, în prezent, obiectivele sociale ale UE, printre care ocuparea integrală a forței de muncă și solidaritatea dintre generații.

Adoptată în 2010, Strategia Europa 2020 definește creșterea favorabilă a incluziunii, care încurajează o economie cu un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă capabilă să genereze coeziune socială și teritorială – drept unul dintre domeniile sale prioritare.

Urmare a creșterii sărăciei, în 2014 a fost înființat Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane (FEAD). Acesta asigură cu alimente și asistență materială de bază, precum și activități de incluziune socială.

La 20 iunie 2019, Parlamentul și Consiliul au adoptat un șir de acte normative în domeniul protecției sociale precum ar fi: Regulamentul 2019/1149 de instituire a unei Autorități Europene a Muncii; Directiva 2019/1158 privind echilibrul dintre viața profesională și cea privată a părinților și îngrijitorilor; Directiva 2019/1152 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă.

Cu referire la cercetarea științifică a domeniului protecției sociale putem evidenția lucrările savanților: N. Romandaș „Dreptul protecției sociale” [6]; A. Țiclea „Dreptul securității sociale: curs universal” [7]; S. Ghimpu, A. Țiclea, C. Tufan „Dreptul securității sociale” [3]; Gh. Filip, D. Mantale, S. Panti, R. Budnaru „Dreptul muncii și securității sociale,” [2]; М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова „Право сусального обеспечения России” [10]; М. В. Лушникова, А.М. Лушников „Курс права социального обеспечения” [11]; Е. Е. Мачульская „Право социального обеспечения. Перспективы Развития” [12] și altele.

În concluzie, examinând principalele repere istoriografice, concludem că la etapa actuală, fenomenul protecției sociale reprezintă un subiect examinat în dimensiuni variabile de orice stat, într-o măsură mai mare sau mai mică, însă având la bază necesitatea protecției sociale a indivizilor. Constatăm că protecția socială înseamnă ceva mai mult decât un simplu ajutor de șomaj sau de boală, acest domeniu înglobează o multitudine de aspecte care necesită dezvoltare și adaptare continuă la realitățile lumii contemporane cu nevoile sale complexe.

BIBLIOGRAFIE

1. Angelescu Ion N. Asigurările sociale în statele moderne. București: Editura St. B. de Arte Grafice George Ionescu, 1913, 320 p.
2. Filip Gh., Mantale D., Panti S., Budnaru R. Dreptul muncii și securității sociale. Iași: Editura Junimea, 2001, 299 p. ISBN 9733706167.
3. Ghimpu S., Țiclea A., Tufan C. Dreptul securității sociale. București: Editura All Beck, 1998, 487 p. ISBN 9739876528.
4. Hudea-Caraman O. S. Asigurări și reasigurări. București: Editura Pro Universitaria, 2013, 158 p. ISBN 9786066478311.
5. Preda M. Politica socială românească între sărăcie și globalizare. Iași: Editura Polirom, 2002, 208 p. ISBN 9736838870.
6. Romandaș N. Dreptul protecției sociale. Chișinău: Editura Foxtrot SRL, 2011, 383 p. ISBN 9789975418003.
7. Țiclea A. Gagea D. Dreptul securității sociale: curs universal. Arad: Editura Gutenberg Univers, 2005, 360 p. ISBN 9737776429.
8. Țiclea A., Georgescu L. Dreptul securității sociale. Ed. V. Curs universitar, București: Editura Universul Juridic, 2014, 424 p. ISBN 9786066733021.
9. Dupeyroux J. J., Prétot X. Sécurité sociale, Paris: Editura Sirey, 1991, 198 p. ISBN 9782247032068.
10. Захаров М. Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России, Москва: Издательство Волтерс Клувер, 2005, 614 с. ISBN 5466001368.
11. Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. Москва: Издательство Юстицинформ, 2009, 656 с. ISBN 9785720509460.

12. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения. Перспективы Развития. Москва: Издательство Городец, 2000, 141 с. ISBN 5925800117.

13. Gîlcă Costel, Apariția și dezvoltarea sistemului de securitate socială din România. Revista Română de Dreptul muncii nr. 1/2006. București: Editura Wolters Kulmer, 2006, 245 p. ISSN 1582-7534.

14. Кижикина В. В. Эволюция системы социальной защиты населения в России (сравнение со странами Европы). Вестник Томского государственного университета. Экономика, 2013, №3 (23), 196 с. ISSN 2311-3227.

15. Secțiunea 1.2. Instituții ale dreptului securității sociale, asigurarea socială și asistența socială. În: <http://www.prouniversitaria.ro/carte/dreptul-securitatii-sociale-curs-universitar/rasfoire/>.

16. Noțiunea de „securitate socială”. În: <https://www.filbuc-caa.ro/istoria/securitatea-sociala-pe-plan-international/>.

DEZVOLTAREA ȘI PERFECTIONAREA INSTITUȚIEI PROTECȚIEI CONSUMATORULUI ÎN CONDIȚIILE EUROPENIZĂRII

CZU: 366.5(4)

Nicolai OLARAȘU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The research aims to study the developmental and improvement evolution of the consumer protection institution in the Republic of Moldova in the conditions of Europeanization. The process of gradual harmonization of national and Community legislation since the Partnership and Cooperation Agreement has been initiated. The primary motivation for regulatory convergence with the EU consumer protection system lies in the logic of importing existing systems into the EU against the background of the Partnership and Cooperation Agreement. The process of consolidating consumer rights in the Republic of Moldova has continued in an upward trend due to the Association Agreement with the European Union. The agreement provides for the harmonization of national legislation with European directives, in order to achieve compatibility between consumer protection systems. The Republic of Moldova has harmonized the national legislation with the European directives and transposed the European standards into Moldovan standards and has reached the stage when it is difficult to fully implement the legislation in force, but also to ensure its regular updating with the new European directives.

Keywords: *consumer rights, European Union, Republic of Moldova.*

Primele eforturi de protecție a consumatorilor în Uniunea Europeană au fost depuse, începând cu anii 1970, axându-se pe protecția sănătății și pe calitatea bunurilor și serviciilor, pornind de la premisa că acestea vor contribui la integrarea economică a Europei, vizând eliminarea obstacolelor în calea integrării pieței interne [9]. Actul unic european din 1986 a recunoscut, în mod explicit, protecția consumatorilor ca obiectiv de politică în cadrul politicilor destinate pieței interne. Tratatul de la Maastricht din 1992 a stabilit, pentru prima dată, protecția consumatorilor la nivelul unui domeniu de politică independent și a obligat Comunitatea Europeană să desfășoare activități pentru asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor, fără a fi necesară încă o legătură directă cu integrarea pieței unice [11]. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în 2009, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a devenit obligatorie din punct de vedere juridic, recunoscând dimensiunea drepturilor omului în cadrul protecției consumatorilor [5].

Baza legală a relațiilor Uniunea Europeană – Republica Moldova a debutat prin semnarea în 1994 și ratificat în 1998 a Acordului de Parteneriat și Cooperare. Prevederea principală și generală privind armonizarea legislației prevede că Republica Moldova trebuie să depună efort pentru a asigura că legislația sa în 17 domenii diferite (inclusiv siguranța produselor, protecția sănătății și vieții consumatorilor) să fie adusă treptat la compatibilitate cu cea comunitară, scopul general declarat fiind stabilirea și aderarea la regulile unei economii de piață funcționale în Republica Moldova.

În perioada viabilă a Acordului de Parteneriat și Cooperare, în anul 2004, este elaborată Politica de Vecinătate Europeană cu scopul de a oferi țărilor din apropiata vecinătate cu UE, pe uscat și apă, o relație privilegiată bazată pe angajamentele reciproce față de valorile comune. În anul următor, Planul de Acțiuni al Politicii de Vecinătate Europeană, convenit și semnat între UE și Republica Moldova, stabilește o agendă de reforme politice și economice pe termen scurt și mediu.

Republica Moldova a inițiat procesul de armonizare treptată a legislației naționale cu cea comunitară încă din perioada, când nu era semnat acordul de asociere UE – Republica Moldova cu zona sa de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare, nefiind țară candidat sau fiindu-i promisă perspectiva de membru al UE. Prin urmare, Republica Moldova nu era obligată să-și asume anumite obligațiuni într-o perioadă de timp specifică, iar abordarea armonizării legislației făcându-se cu resurse proprii.

În acest context, adoptarea deciziilor și ritmul armonizării treptate au fost lăsate la discreția Republica Moldova. Motivația primordială a convergenței de reglementare cu sistemul UE a domeniului protecției consumatorilor și infrastructurii calității, care să asigure conformitatea și inofensivitatea produselor, rezidă în logica importării sistemelor existente decât a le elabora începând cu principiile inițiale. Evident, existând avantaje economice de aplicare a normelor celui mai mare partener comercial al Republicii Moldova, chiar și lăsând la o parte logica politică și motivarea de aderare finală la UE.

Proiectele finanțate de UE precum „Suport pentru implementarea acordurilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană” (2008-2010), „Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA)” (2014-2019) vizează reformarea comerțului și politicilor comerciale ale Republicii Moldova, apropierea legislativă, mai ales, că strategia UE este deosebit de axată pe crearea unui cadru juridic complet [3, pag. 19].

Armonizarea progresivă și comprehensivă cu legile UE a legislației locale pe orizontală și pe sectoare pentru produsele industriale asigură recunoașterea acreditării Republicii Moldova și politicile de supraveghere a pieții pentru bunurile industriale, care vor reduce costurile comerciale la produsele industriale pentru afaceri de ambele părți.

Procesul de consolidare a drepturilor consumatorilor din Republica Moldova nu poate fi perceput, în prezent, în afara prevederilor Acordului de asociere cu Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 2 iulie același an [1]. Acordul prevede armonizarea legislației naționale cu Directivele europene pentru a se ajunge la compatibilitatea dintre sistemele de protecție a consumatorilor. Printre domeniile prioritare pot fi enunțate: promovarea schimbului de informații privind sistemele de protecție a consumatorilor, inclusiv legislația în materie de protecție a consumatorilor și asigurarea respectării acestora, siguranța produselor de consum, inclusiv supravegherea pieței, sisteme și instrumente de informare a consumatorilor, instruirea consumatorilor, abilitarea și despăgubirea acestora, precum și contracte de vânzare și de prestări de servicii încheiate între comercianți și consumatori etc. Ideea generală, ce poate fi desprinsă din cercetarea prevederilor Acordului de asociere cu Uniunea Europeană, poate fi rezumată că activitatea de protecție a consumatorilor trebuie organizată sub forma unui proces complex cu implicarea nemijlocită a puterii publice, precum și a consumatorului, inclusiv reprezentarea acestuia de către organizațiile neguvernamentale de consumatori.

În tot efortul general al Republicii Moldova de armonizare a legislației, este evident faptul că au fost operate modificări prin transpunerea normelor europene atât în legislația verticală cât și cea orizontală, care protejează consumatorii la nivelul sectoarelor și acționează ca o plasă de siguranță, aspecte ale protecției consumatorilor pot fi găsite într-o amplă varietate de acte legislative specifice sectoarelor.

Republica Moldova a efectuat progrese considerabile în apropierea legislației naționale de actele normative ale UE și de instrumentele internaționale [6, pag. 31]. Astfel, putem concluziona că Republica Moldova a armonizat legislația națională cu directivele europene și a transpus standardele europene în standarde moldovenești și a ajuns la etapa, când este dificil de implementat plenar legislația în vigoare, dar și asigurarea actualizării periodice a acestora cu noile directive europene care vin să modernizeze legislația UE cu privire la protecția consumatorilor și facilitează punerea în aplicare a drepturilor consumatorilor.

Actualmente, Uniunea Europeană numără circa 508 milioane de consumatori care dictează varietatea de oferte, produse și servicii de mai bună calitate, la prețuri adecvate și cu certitudinea că le sunt respectate drepturile de consumatori. Pe această cale, alegerile lor stimulează inovarea, eficiența și creșterea economică [10, pag. 3].

Autoritățile de reglementare și cele de control din întreaga lume au interesul să detecteze

produsele nesigure și riscurile, precum și practicile comerciale ilegale sau neloiale. Dezvoltarea comerțului electronic este dovada faptului că, în prezent, cooperarea celor rezidente în spațiul comunitar cu țările din afara UE este mai importantă ca oricând [9, pag. 12]. UE a încheiat acorduri de cooperare privind siguranța produselor de consum cu SUA și cu China. Sistemul online RAPEX-China le permite administrațiilor din UE și din China responsabile cu siguranța produselor să facă schimb de informații, periodic și în mod rapid. Au fost investigate mii de notificări și au fost întreprinse acțiuni corective în urma cărora autoritățile au fost în măsură să identifice producătorul responsabil. Acest lucru înseamnă că este posibil să se prevină sau să se restricționeze exportul din China către UE al produselor periculoase notificate. Chiar dacă mai multe țări valorifică oportunitățile de contracarare a fluxului de produse periculoase, competențele în domeniul cooperării privind încălcările transfrontaliere în domeniul protecției consumatorilor, atribuite autorităților moldovenești, nu sunt valorificate. Accesul nerestricționat la Sistemul de alertă rapidă pentru produse nealimentare periculoase „Safety Gate”/RAPEX rămâne un deziderat pentru partea moldovenească.

Urmare a accelerării procesului de consolidare cu acquis-ul comunitar a dat naștere întrebărilor adiționale de importanță majoră cu privire la conștientizarea consumatorilor, capacităților instituționale și rolul autorităților publice de a face față necesităților de asigurare a implementărilor normelor, precum și necesitatea reorganizării acestora.

În acest context, observăm că, începând cu 2017, atribuțiile de supraveghere a pieței pentru autoritățile publice centrale, abilitate cu dreptul de protecție a consumatorilor, au fost revăzute și redistribuite interzicându-se suprapunerea domeniilor de control între organele de control.

Acest aspect a redus considerabil din numărul autorităților publice centrale abilitate cu dreptul de protecție a consumatorilor și supraveghere a pieței și vine ca o predictibilitate pentru consumatori și reprezentanții mediului de afaceri.

Experții proiectului finanțat de UE „Suport pentru implementarea acordurilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană” au emis o recomandare [2, pag. 162] pentru autoritățile Republicii Moldova, în anul 2010, prin care considerau oportun modificarea legislativă prin revizuirea Legii privind protecția consumatorilor, aprobată în 2003 cu modificările ulterioare și republicată în 2008, „lege-cadru” în domeniul protecției consumatorilor care stabilește drepturile fundamentale ale consumatorilor, precum și oferă alte dispoziții relevante în mai multe domenii - siguranța produsului, clauzele contractuale abuzive, practicile comerciale incorecte etc.

Mai mulți cercetători în domeniul protecției consumatorilor din Republica Moldova, inclusiv doctrinara Olesia Plotnic, apreciau la acea vreme superioritatea legii actuale față de legea anterioară din 1993, precum și importanța racordării articolului 5 la principiile directe privind protecția consumatorilor ale ONU ca un prim-pas spre ajustarea legislației naționale la legislația internațională de profil, dar enunța necesitatea alinierii normei invocate la acquis-ului comunitar [4, pag. 38; 7, pag. 58].

Modificările sugerate de experții europeni și de cercetătorii locali s-au realizat abia după angajamentul Republicii Moldova, materializat prin semnarea Acordului de asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, prin care Republica Moldova se angajează să-și apropie progresiv legislația națională de legislația UE și de instrumentele internaționale în anumite termene stipulate în Anexa IV la Acord.

Legea privind protecția consumatorilor stabilește bazele juridice pentru protejarea de către stat a persoanelor în calitatea lor de consumatori și transpune mai multe directive europene, având ca aplicare vaste și complexe domenii, precum cerințele generale de protecție a consumatorilor, de asigurare a cadrului necesar accesului neîngrădit la produse și servicii, informării complete asupra caracteristicilor principale ale acestora, apărării și asigurării drepturilor și intereselor legitime ale consumatorilor în cazul unor practici comerciale incorecte, participării acestora la fundamentarea și luarea de decizii ce îi interesează în calitate de consumatori; reglementează aspecte privind vânzarea produselor și garanțiile asociate acestora, precum și a produselor ce urmează a fi fabricate sau prelucrate și care sunt achiziționate în baza unui contract de vânzare-cumpărare sau aspecte privind condițiile în care autoritățile responsabile de aplicarea actelor normative care protejează interesele consumatorilor cooperează la nivel transfrontalier pentru

a garanta respectarea acestor acte și buna funcționare a pieței interne și pentru a îmbunătăți protecția intereselor economice ale consumatorilor.

În această conjunctură a pandemiei de COVID-19 de creștere a tranzacțiilor de comerț, utilizând mijloace electronice de vânzare, cercetătoarea Olesia Plotnic consideră că această lege trebuie modificată, în contextul comerțului electronic, atribuind comerțului online un compartiment separat [8, pag. 801]. Opinia cercetătoarei nu este împărtășită de autor, întrucât interpretarea lipsei unor prevederi specifice contractului la distanță și altor aspecte, care să reglementeze comerțul electronic, în legea nuanțată și în Legea nr. 284 din 22.07.2004 privind comerțul electronic, nu prezumă lipsa acestora în legislația națională. Odată cu modificările operate în Codul Civil al Republicii Moldova, în 2018, [2] legea vine cu dispoziții specifice contractului de vânzare-cumpărare la distanță, scopul fiind să asigure drepturi adecvate de protecție a consumatorilor. Legea privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative transpune Directiva 2011/83/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 privind drepturile consumatorilor care a anulat din 2014 Directiva 97/7/CE ce a făcut subiectul anexelor Acordului de asociere și care operează modificări la alte două directive implementate de Republica Moldova, conform prevederilor Acordului.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a energiei atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. În: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>.
2. Legea nr. 133 din 15.11.2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 467-479 din 14-12-2018.
3. Massimiliano, D. Consumer Protection Law and Policy. Law approximation to EU Standards in the Republic of Moldova. Elan Inc. Chișinău, 2010, 438 pag.
4. Grati O. Reflecții asupra reglementării juridice a protecției consumatorilor în Republica Moldova. Revista de studii interdisciplinare „C. Stere”, 3-4 (15-16). 2017, p. 29-41.
5. Benöhr, I. EU Consumer Law and Human Rights, Oxford University Press, Oxford, 2013, 248 pag.
6. Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019. Chișinău, 2020. În: https://mfa.gov.md/sites/default/files/raport_pna_aa_2017-2019_final_pentru_publicare_website.pdf.
7. Plotnic O., Cojocaru V. Protecția consumatorului în Republica Moldova prin prisma reglementărilor europene. Revista Națională de Drept, 118 (7-8), 2010.
8. Plotnic O., Praporșic V. Garantarea drepturilor consumatorilor în cadrul comerțului online. Conferința „Competitivitate și inovare în economia cunoașterii», Chișinău, 2020, p. 794-803.
9. Rezoluția Consiliului privind un program preliminar al Comunității Economice Europene în vederea unei politici de protecție și informare a consumatorului, JO C 92, 25 aprilie 1975.
10. Să înțelegem politicile Uniunii Europene: Consumatori. În: <https://op.europa.eu/ro/web/general-publications/publications>.
11. Tratatul privind Uniunea Europeană, art. 169. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>.

IMPACTUL INDUSTRIEI TURISMULUI ASUPRA TURISMULUI NAȚIONAL ȘI INTERNAȚIONAL ÎN PERIOADA PANDEMICĂ

CZU: 338.48:[616.98:578.834]

*Aliona VEȘCA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The mission of capitalizing on the tourism potential is one of the most important issues of the public administration, although not the only one. The extent to which the public administration fulfills its respective mission depends not only on the degree of satisfaction of the society, but also on its level of development.

Keywords: *public administration, tourism potential, tourism policy, reform.*

Confruntându-se cu circumstanțele excepționale, industria turismului a ajuns într-un punct de întrerupere a activității normale nemaîntâlnit până acum, pe măsură ce din ce mai multe granițe se închid și sunt impuse tot mai multe restricții de călătorie. Sustenabilitatea nu trebuie să fie o opțiune, ci trebuie să fie o provocare și o oportunitate. Acesta este și motivul pentru care sustenabilitatea trebuie să devină o prioritate pentru turism. Nicio creștere economică nu va fi profitabilă dacă nu este sustenabilă pentru o perioadă lungă de timp.

Scopul articolului este de a constitui ca un punct de plecare utilizarea turismului sustenabil care tinde să satisfacă necesitățile umane și care poate exista în timp, indiferent de politicile promovate de autoritățile administrației publice în domeniu, luând în considerare starea actuală a economiei, în general, și a industriei turistice, în special.

Prin urmare, considerăm necesar de a analiza impactul turistic asupra turismului național și internațional, inclusiv și în Republica Moldova.

Organizația Mondială a Turismului definește: „Turismul sustenabil ca un conceput pentru a administra toate resursele, astfel, încât necesitățile economice, sociale și estetice să fie satisfăcute, menținându-se în același timp integritatea culturală, procesele ecologice esențiale, diversitatea biologică și sistemele de susținere a vieții” [10].

Astăzi, turismul sustenabil este o temă de dezbateră, dar și o provocare la nivelul ministerelor și experților în turism. Lumea se confruntă cu o urgență socială, economică și socială fără precedent, ca urmare a pandemiei COVID-19. Turismul este printre cele mai afectate sectoare, cu o scădere masivă a cererii internaționale și naționale pe fondul restricțiilor globale de călătorie, inclusiv, multe frontiere închise complet, pentru a atenua impactul pandemiei, pentru a proteja oamenii și economia și pentru a promova solidaritatea [1].

Turismul internațional se așteaptă să scadă cu peste 70% în 2020, înapoi la nivelurile de acum 30 de ani. Un concept folosit, introdus și abordat de către Schaltegger și Wagner este managementul performanței de sustenabilitate. Este vorba despre un concept care necesită un cadru de bună gestionare care, pe de o parte, leagă managementul social și de mediu de strategia competitivă și gestionarea de afaceri, iar pe de altă parte, integrează informațiile despre mediu și cele sociale cu informațiile economice de afaceri și raportarea de sustenabilitate [4].

Saarinen J. subliniază importanța sustenabilității în turism, luând în considerare, în același timp, discuțiile și criticile, precum și necesitatea de a înțelege natura limitelor de creștere [3]. Dezvoltarea turismului fără sustenabilitate poate conduce la deteriorarea gravă a mediului înconjurător și a întregii industrii a turismului. În turism, părțile interesate trebuie să aibă posibilitatea de a influența managementul și dezvoltarea durabilă, prin parteneriate și acorduri, precum și prin consolidarea și utilizarea structurilor locale. Părțile interesate sunt acele entități care

reprezintă o parte din micromediul companiei, cu anumite interese privind relațiile directe cu o companie publică [2].

Sectorul se confruntă cu o scădere rapidă și puternică a cererii și o creștere a pierderilor de locuri de muncă la nivel global. În ciuda rezistenței dovedite a turismului în răspunsurile la crize, profunzimea și lățimea pandemiei actuale vor avea, probabil, un efect de durată mai lung asupra turismului internațional și național în comparație cu alte industrii, mai probabil, să se recupereze odată cu ridicarea restricțiilor majore. Acest lucru se datorează, de asemenea, potențialelor schimbări pe termen lung ale comportamentelor cu persoanele care ar putea deveni mai prudente cu privire la călătoriile pe viitor.

Conform Organizației Mondiale a Turismului [5], sosirile turistice internaționale vor fi în scădere cu 20% până la 30% în 2020, comparativ cu cifrele din 2019, echivalentul unei pierderi de 300 - 450 miliarde de dolari din veniturile internaționale de turism (exporturi) - aproape o treime din 1,5 trilioane de dolari SUA generate la nivel global. Contribuția directă a industriei de turism reprezintă astăzi 3,3% din PIB-ul global total și 4,4% (în medie), cu valori de 14%, 13% și 18% pentru țări, precum Spania, Italia și Grecia, care au ca obiect de activitate identificarea, diseminarea și evaluarea aplicării politicilor publice optime pentru asigurarea creșterii economice, prosperității și dezvoltării [6].

Se preconizează că unele țări vor face față unor lovituri mai substanțiale decât altele, datorită dependenței lor mari de sector, în special, atunci când se consideră o comparație interesantă: din primele 10 destinații ale turiștilor internaționali (Franța, Spania, Statele Unite, China, Italia, Turcia, Mexic, Germania, Marea Britanie și Thailanda) ceea ce implică că șocul economic asupra turismului va fi în continuare agravat în aceste țări. Conform ultimelor estimări, Asia va înregistra cea mai mare scădere globală a veniturilor din călătorii și turism în 2020 [7].

În Europa, unde industria turismului angajează în jur de 13 milioane de oameni, se preconizează că vor fi pierdute circa 1 miliard de euro pe lună ca urmare a impactului, Italia și Spania fiind țările cele mai afectate. Italia, este probabil, să închidă anul cu 60% mai puține prezențe față de 2019, niveluri echivalente cu cele înregistrate în anii 1960, când lumea a fost împărțită în blocuri și călătoriile aeriene a fost un lux. Sectorul turistic spaniol ar înregistra pierderi de aproximativ 55 de miliarde de euro până în 2020 [7]. Un alt grup de țări puternic afectate sunt așa-numitele statele în curs de dezvoltare nu numai pentru că sectorul turismului reprezintă aproape 30% din economia lor, ci și pentru că orice șoc de o asemenea amploare este dificil de gestionat pentru economiile mici, fără alternativa sursei de venituri valutare necesare pentru a deservi datoria externă și a plăti pentru importuri. Șocurile puternice vor afecta, de asemenea, Africa, unde unul din douăzeci de lucrători aparține sectorului turismului. Un studiu realizat, recent, estimează că sectorul turismului și călătoriilor din Africa ar putea pierde, cel puțin, 50 de miliarde de dolari din cauza focarului de pandemie și, a cel puțin, 2 milioane de locuri de muncă directe și indirecte, cu efecte devastatoare pentru locuri turistice care se vor micșora, cel puțin, cu 7% [8].

În prima jumătate a anului 2020, turismul din Republica Moldova a avut serios de suferit de pe urma pandemiei de COVID-19. Potrivit datelor Biroului Național de Statistică, în lunile ianuarie-iunie 2020 agențiile de turism și turoperatorii au acordat servicii turistice la 37,5 mii de turiști și excursioniști, ceea ce constituie cu 75,3% mai puțin decât în aceeași perioadă din 2019. Micșorarea numărului de turiști și excursioniști a fost condiționată de diminuarea numărului de participanți la turismul emițător (-84,3%), turismul intern (-46,3%) și turismul receptor (-20,2%) [11].

O problemă de importanță națională și locală, cu care se confruntă Republica Moldova, este reprezentată de gradul diferit de valorificare a potențialului turistic, avându-se în vedere rolul care trebuie acordat respectării capacității de suport, dar și eliminării disparităților economice regionale. Această situație este rezultatul unui complex de condiții, respectiv accesibilitate dificilă, servicii turistice și utilități generale de calitate slabă, programe de agrement insuficiente, rețele de structuri turistice de cazare, alimentație și agrement insuficiente, forța de muncă în structura ocupațională turistică neadecvată cererii pieței. Sustenabilitatea în turism este, în mare parte, legată de problemele ecologice, culturale, sociale și de infrastructură. Beneficiile economice ar trebui să fie împărțite cu oamenii și comunitățile implicate. Dezvoltarea industriei turismului durabil se realizează prin implicarea părților. Acest lucru necesită legături transsectoriale, flux de cunoștințe interdis-

ciplinare, conexiuni mai puternice și o consolidare a capacităților pentru a asigura adoptarea accelerată a produselor, a serviciilor și a inovațiilor de proces. De asemenea, aceste rețele trebuie să conecteze turismul cu alte industrii pentru a accelera adoptarea de noi soluții, pentru a promova investițiile transsectoriale în ecosistemul turistic, energiile regenerabile, sănătatea și științele vieții, industria agroalimentară, industriile culturale și creative, inclusiv sectorul media.

În prezent, se urmărește transformarea Republicii Moldova într-o destinație turistică de calitate pe baza patrimoniului său natural și cultural care să corespundă standardelor Uniunii Europene. Legislația în domeniul turismului este depășită, iar proiectul Legii Turismului a fost adoptat în Parlament, în prima lectură, fără a fi discutată cu organizațiile din domeniul turismului. În decembrie 2018 a fost inițiată elaborarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative [9]. Scopul proiectului constă în facilitarea activității mediului de afaceri din domeniul turismului, precum și implementarea recomandărilor Cărții Albe pentru reforma cadrului normativ-regulator al industriei turismului din Republica Moldova.

Proiectul conține propuneri de modificare a următoarelor legi: Legea nr. 352/2006 cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova, Legea nr. 231/2010 cu privire la comerțul interior, Legea nr. 93/1998 cu privire la patenta de întreprinzător, Legea nr. 215/2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova și Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008. Principalele modificări se referă la excluderea anumitor prevederi obligatorii, care sunt considerate drept impedimente în activitate, precum și simplificarea unor condiții de activitate ale mediului de afaceri din domeniul turismului, și anume:

- 1) oferirea ghizilor de turism, caselor rurale, dar și prestatorilor de unele servicii de agrement din cadrul programelor turistice a posibilității de a activa în baza patentei de întreprinzător;
- 2) excluderea obligativității modelului contractului turistic;
- 3) excluderea obligativității utilizării voucherului turistic;
- 4) excluderea obligativității perfectării asigurării de călătorie doar prin intermediul agențiilor de turism și turoperatorilor;
- 5) excluderea obligativității pregătirii profesionale a angajaților din domeniul turismului;
- 6) excluderea obligativității clasificării după nivelul de confort (categorii) a structurilor de primire turistică cu funcțiuni de servire a mesei;
- 7) excluderea obligativității perfectării asigurării de călătorie prin intermediul agențiilor de turism și turoperatorilor (asigurarea rămâne obligatorie, dar se oferă libertatea de a alege compania de asigurări);
- 8) contracararea fenomenului de afișare a categoriei unității de cazare fără deținerea certificatului de clasificare a structurii de primire turistică, contribuind, astfel, la combaterea concurenței neloiale și la informarea corectă a consumatorilor;
- 9) delimitarea atribuțiilor de elaborare și aprobare a normelor metodologice privind elaborarea rutelor turistice (cadrul normativ - Ministerul Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova) de atribuțiile de aprobare a rutelor turistice (implementare - Agenția de Investiții);
- 10) extinderea listei autorităților, a persoanelor fizice și juridice cărora li se oferă dreptul de a crea centre de informare turistică (APL, muzee, rezervații naturale), diversificând, astfel, instrumentele și posibilitățile de promovare a potențialului turistic local;
- 11) crearea Consiliului Consultativ pentru Turism, în baza de parteneriat public-privat, drept o platformă de comunicare a tuturor participanților la procesul turistic etc.

În conformitate cu prevederile art. 32 al Legii nr. 100/2017 privind actele normative și art. 10 al Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost supus consultărilor publice, fiind plasat pe pagina web a Ministerului Economiei și Infrastructurii, rubrica Transparența/ Anunțuri privind consultările publice. Proiectul de lege a fost discutat pe larg cu principalii participanți la procesul turistic: reprezentanți ai autorităților publice, mediului de afaceri, asociațiilor de branșă, mediului academic, avizele cărora au fost luate în considerare la perfectarea variantei finale a proiectului. Proiectul a fost transmis spre examinare Cancelariei de Stat și este inclus în ordinea de zi a ședinței Guvernului din 19.02.2020.

Prin urmare, deși astăzi este prea devreme pentru a evalua dacă aceste măsuri vor fi eficiente, se pot face o serie de concluzii.

În primul rând, guvernele trebuie să implementeze măsuri, în mod rapid și transparent, pentru a permite un acces imediat și simplificat la finanțare care să beneficieze maximum de lucrătorii afectați.

În al doilea rând, aceste intervenții trebuie monitorizate, în mod regulat, pentru a permite strategii de abilitare solide pentru operatorii din industrie și, în special, pentru Întreprinderile Mici și Mijlocii, în toate fazele crizei. Aceasta înseamnă să oferim sprijin nu numai pentru a compensa pierderea veniturilor, ci și pentru a oferi îndrumări privind standardele și protocoalele pentru ca întreprinderile să se redeschidă, să se adapteze și să acceseze noi piețe, precum și să îmbunătățească potențialul antreprenorial al Întreprinderilor Mici și Mijlocii și să impulsioneze procesele de colaborare.

În al treilea rând, operatorii din industrie trebuie să arate o creativitate puternică, abilități de inovare și reziliență pentru a pune în aplicare soluții inovatoare pentru reconstruirea unei industrii turistice durabile. Abordările coordonate cu alte sectoare conexe, puternic afectate de criză, precum ar fi cele creative și culturale, vor fi esențiale pentru a recupera succesul.

Perioada actuală necesită un răspuns coordonat pentru ieșirea pe termen scurt din criză, dar și pentru modelarea redresării și soluționarea provocărilor comune pe termen mai lung.

Impactul crizei este resimțit pe întregul ecosistem turistic, iar redeschiderea și reconstrucția destinațiilor vor necesita o abordare sustenabilă. Actorii din turism beneficiază de pachete de stimulare la nivelul întregii economii, multe guverne introducând, de asemenea, măsuri specifice turismului. Guvernul și industria va trebui să se concentreze eforturile pe:

- ridicarea restricțiilor de călătorie și colaborarea cu întreprinderile pentru a accesa suporturi de lichiditate, aplicarea noilor protocoale de sănătate pentru călătorii în siguranță care vor ajuta la diversificarea piețelor;

- restabilirea încrederii călătorilor și stimularea cererii cu noi etichete sigure și curate pentru sector, aplicații de informare pentru vizitatori și campanii de promovare a turismului intern;

- pregătirea planurilor cuprinzătoare de recuperare a turismului pentru reconstruirea destinațiilor, încurajarea inovării și investițiilor și regândirea sectorului turistic sustenabil;

- stimularea circulației turistice prin acordarea, în cel mai scurt timp posibil, de vouchere de vacanță aferente 2020 și prin finanțarea unor campanii de marketing interne „Turist în Țara Mea” și internaționale „Bun venit în Moldova!”

- declararea turismului drept domeniu economic strategic și prioritar, urmând să fie integrat în toate programele naționale de redresare și asistență pentru dezvoltare precum și în programele de stimulare și promovare a exporturilor, reprezentând cel mai eficient export de servicii, fiind în același timp, una dintre ramurile economice cu efect de multiplicare în multe alte sectoare ale economiei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Betty Radier, director, Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Africa_turism din Kenya. În: <https://www.un.org/africarenewal/magazine/special-edition-covid-19/au-study-covid-19-could-cost-africa-500-billion-damage-tourism-and-aviation-sectors>.

2. Biroului Național de Statistică din Republica Moldova. În: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6736>

3. Lock S., Global change in travel and tourism revenue due to COVID-19 by country 2019-2020, Jun 19, 2020.

4. Organizația Mondială a Turismului. În: <https://www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism>

5. Oriol Anguera-Torrell, profesor și cercetător în domeniul economiei aplicate în turism la Universitatea din Barcelona./ Exceltur/. În: <https://elpais.com/economia/2020-04-01/exceltur-calcula-una-perdida-de-mas-del-30-del-negocio-turistico-a-causa-del-coronavirus.html>

6. Popa, A. F., Oancea-Negescu, M. D și Popescu, L. M.. Rolul informațiilor financiare în dezvoltarea proiectelor de extindere și renovare. Un caz de analiză a părților interesate. În: Proceedings of the 6th Edition of the International Conference “Approaches in Organizational Management”, București, România.

7. Saarinen, J., Traditions of sustainability in tourism studies. *Annals of Tourism Research*, 33(4), 2006, p. 1121-1140.
8. Schaltegger, S. and Wagner, M. Managing sustainability performance measurement and reporting in an integrated manner. Sustainability accounting as the link between the sustainability balanced scorecard and sustainability reporting. *Sustainability Accounting and Reporting*, 21, 2006, p. 681-697.
9. Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2030. În: <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6480>
10. Vittorio Messina, președintele național al Assoturismo, federația sindicală care reprezintă companiile care activează în sectorul turismului italian. În: <http://www.assoturismo.it/assoturismo-cst-nel-2020-si-perderanno-oltre-260-milione-di-presenze-turistiche-60-ri-presa-solo-nel-2020-forse.html>
11. Wikipedia. În: <https://ro.wikipedia.org/wiki/Turism>

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ВРАЧЕБНЫХ ОШИБОК В МЕДИЦИНСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ

CZU: 614.256

Лилия ГЫРЛА,
доктор права, доцент,
Молдавский Государственный Университет

SUMMARY

The purpose of the present scientific article is to demonstrate the necessity of risk management in medical errors, which are committed during the process of medical assistance and medical servicing on the premises of public and private medical institutions. The prevention of medical errors by means of reforming the activity of medical organizations is also highlighted.

Keywords: medical error, medical service, risk-management, risk of medical assistance, right for risking.

Пациент обращается в медицинское учреждение с целью распознавания, лечения и предупреждения болезней, сохранения и укрепления здоровья. По мнению российского учёного И. Г. Галя, здоровье являет собой не только отсутствие болезней, дефектов и иных патологий, но и полное физическое и психическое благополучие [2, с. 3].

Обеспечение здоровья как нематериального блага достигается специализированными субъектами здравоохранения – частными и публичными медицинскими учреждениями. Как справедливо указывает учёный П. Б. Поликарпов, «система учреждений здравоохранения представляет собой целостную многоуровневую структурную совокупность взаимосвязанных элементов, включая общественные организация (пациентов или медицинских работников)» [6, с. 5].

Подвергая тщательному и всестороннему анализу понятия медицины и здравоохранения, российский правовед А. В. Тихомиров поясняет, что медицина неравнозначна здравоохранению, существует по собственным правилам и является международным явлением в отличие от здравоохранения, ограниченного одним государством; медицина, в свою очередь, может обходиться без здравоохранения, а здравоохранение без медицины – нет [7, с. 10].

В данном контексте согласимся и с автором И. Г. Галь, подчёркивающим, что «в обязательстве по оказанию медицинских услуг пациент нуждается в особых правовых гарантиях, так как является слабой стороной в гражданском правоотношении. В подобных правоотношениях пациент преследует цели выздоровления или поддержания здоровья в определённом состоянии» [2, с. 4]. Обладая комплексным характером, указывает автор В. Н. Кручинин, медицинская услуга включает в себя медицинскую помощь и дополнительные услуги немедицинского характера (питание пациента, сервисные услуги, внеочередное обследование) [4, с. 4].

Медицинская услуга направлена на удовлетворение потребности в получении человеком качественной медицинской помощи. Понятия «медицинская помощь» и «медицинская услуга» может быть рассмотрено как естественно-научное и правовое. Медицинская помощь, оказанная на основе договора, является медицинской услугой. Полагаем, что медицинская помощь подчиняется определённым правилам медицинской профессии, в то время как медицинская услуга является правовой оболочкой, в которую облекается

медицинская помощь. В свою очередь, медицинская помощь, оказываемая вне медицинской услуги, возможна и расценивается по правилам крайней необходимости.

Медицинская услуга является некачественной и ненадлежащим образом оказанной, если будет установлено, что не достижение целей пациента в поддержании, восстановлении его состояния здоровья произошло вследствие ненадлежащей квалификации медицинского работника и/или нарушения требования договора и существующего государственного стандарта для соответствующей патологии или травмы.

Соответственно, возникает риск врачебной ошибки. Внесём в вышеизложенное ясность. Под врачебной ошибкой следует понимать добросовестное заблуждение врача или иного медицинского работника в процессе оказания медицинской помощи, как в рамках медицинской услуги, так и вне таковой, повлёкшее наступление отрицательного результата в виде ухудшения состояния здоровья пациента или его смерти. Мы выделяем две категории врачебных ошибок: 1) добросовестные врачебные ошибки (добросовестное заблуждение медицинского работника в отсутствии умысла или неосторожности, сопровождаемое надлежащим качеством и своевременностью оказанной профессиональной помощи) и 2) недобросовестные врачебные ошибки (заблуждение медицинского работника, основанное на ненадлежащем выполнении своих профессиональных обязанностей либо на их неисполнении).

Современные авторы (Варданян Г. Д., Аветисян Г. А., Джаноян Г. Дж., Поркшеян К. А., Хачатрян А. Р., Эдилян А. Р., Минасян И. С.), в качестве признаков добросовестной врачебной ошибки выделяют: 1) отрицательный результат при надлежащем объеме и содержании медицинской помощи (добросовестное заблуждение медицинского работника); 2) неправильное врачебное мероприятие (ошибка действия) при добросовестном заблуждении; 3) добросовестное заблуждение в отсутствие неосторожности или умысла; 4) непреднамеренное причинение вреда здоровью пациенту в связи с проведением оправданных диагностических, лечебных и профилактических мероприятий [1, с. 114].

Солидаризируясь с авторами, процитированными выше, поясняем, что, в отличие от ошибок добросовестных, недобросовестные врачебные ошибки, повлёкшие по неосторожности тяжкий вред здоровью или смерть пациента, признаются недопустимыми и являются основанием для возникновения уголовной ответственности, в то время как добросовестные врачебные ошибки рассматриваются как невиновное причинение вреда (несчастный случай в медицинской деятельности).

Отметим, что любая ошибочная медицинская деятельность (добросовестная или нет) является риск-образующей, создавая определённую опасность наступления неблагоприятных последствий, к примеру, риск развития непредотвратимых осложнений медицинских вмешательств. Действительно, медицинская деятельность опасна и рискованна хотя бы потому, что «в ходе её осуществления используются вещества, организмы, объекты, средства, устройства, инструменты, методы, манипуляции, технологии, которые обладают потенциальной вероятностью нанесения вреда» [8].

Случайные события в медицинской деятельности с юридической точки зрения безразличны до тех пор, пока последствия этих событий не окажут отрицательного влияния на результаты деятельности медицинского учреждения. Рискованная ситуация в медицине означает, что действия или бездействия медицинского персонала могли бы привести к причинению вреда пациенту, но это не произошло в результате вовремя предпринятых профессиональных мер или просто благодаря счастливой случайности. Характерной чертой случайного наступления событий является невозможность точно определить время и место его возникновения.

С точки зрения баланса пользы и риска ухудшения здоровья пациента от медицинских вмешательств, отметим, что безопасность не является определяющим признаком медицинской услуги, к примеру химиотерапия является качественной медицинской услугой, но не безопасной.

Риск – это опасность, угрожающая объекту каким-либо вредом, как возможная опасность [5, с. 8]. По мнению автора В. А. Ойгензихт, риск связан с неопределённостью, сме-

лый и необдуманный поступок, опасность случайного наступления последствия [5, с. 8].

По нашему мнению, правильно выбранный вектор управления медицинскими рисками позволяет изменить природу деятельности медицинского учреждения в сторону обеспечения безопасности пациентов – потребителей медицинских услуг. Безопасность пациентов предполагает предотвращение неблагоприятных исходов или повреждений во время процесса лечения или уменьшения в случае их наступления.

В системе здравоохранения выделяют риски, относящиеся к медицинской деятельности (диагностические, терапевтические, реабилитационные, профилактические) и риски вспомогательных процессов (снабжение материальными ресурсами, питание пациентов и т.д.). Основным источником информации о рисках является заключение патологоанатомического исследования.

Как справедливо указывает И. Г. Галь, деятельность медицинского работника является непредсказуемой и всегда связана с риском невиновного причинения вреда [2, с. 21]. Риск причинения вреда, поясняет цитируемый автор, имеет место так как медицинская услуга является всегда источником повышенной опасности [2, с. 21].

Противоречивые функции риска проявляются через право на риск (инновационный риск в клинических испытаниях) и через юридическую ответственность за допущенный риск (превышение пределов обоснованного риска в терапии и в биомедицинских исследованиях).

Становится очевидным, что риск в целях его минимизации и контроля должен быть управляем. Весьма удачной представляется дефиниция управления риском, сформулированная правоведом Д. А. Горячкиной, согласно мнению которой «Управление риском есть деятельность лиц, направленная на анализ вероятности наступления риска с выбором превентивных мер в целях сокращения последствий, а в случае их возникновения на распределении бремени между участниками отношений» [3]. Отметим, что с правовой точки зрения риск посчитать нельзя в количественном эквиваленте – вероятность наступления последствий условна.

Управление риском в медицинских учреждениях преследует цель минимизации неблагоприятного влияния на организацию или лицо убытков, вызванных случайными событиями. К основным областям управления рисками в здравоохранении следует отнести произошедшие медицинские ошибки, страхование профессиональной ответственности, а также жалобы пациентов. Вместе с тем, рисками наступления нежелательных последствий в медицинской деятельности следует признавать: хирургические осложнения; случаи интраоперационных летальных случаев; внутрибольничные (нозокомиальные) инфекции; ошибки лекарственной терапии; случаи падений пациентов; пролежни и ожоги, возникшие в медицинском учреждении; попытки самоубийства пациентов; жалобы пациентов.

Полагаем, что управление рисками врачебных ошибок в медицинских учреждениях публичного и частного секторов включает в себя следующие этапы: выявление и оценка угроз и опасностей; принятие решений относительно мер предосторожности; документальная фиксация всего произошедшего; пересмотр системы управления рисками врачебных ошибок.

К неявным рискам возникновения врачебных ошибок следует отнести: слабое или некачественное освещение, высокий уровень шума, плохая система вентиляции медицинских помещений; ненадлежащая оснащённость инструментами и оборудованием рабочего места в зависимости от специфики оказываемой медицинской помощи, недостаточная информированность и подготовка персонала, а также субъективная недооценка этих опасностей.

Исходя из вышеизложенного, формулируем рекомендации по снижению риска возникновения врачебных ошибок в медицинских учреждениях публичного и частного секторов: введение дополнительных систем контроля (проверка лекарственных препаратов); выявление обстоятельств, способствующих риску (задержка госпитализации; пожилой возраст); использование альтернативных менее рискованных технологий; использование специальных средств защиты (маски, очки, специальная обувь, специальные средства и т.д.).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Варданян Г. Д., Аветисян Г. А., Джаноян Г. Дж., Поркшеян К. А., Хачатрян А. Р., Эдильян А. Р., Минасян И.С. Врачебные ошибки: современное состояние проблемы. В: Медицинская наука Армении, НАН РА, Т LIX, 2019, № 4, с. 105-120.
2. Галь И. Г. Обязательство по оказанию медицинской услуги: Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право. Москва, Российская Академия Правосудия, 2014.
3. Горячкина Д. А. Управление рисками в российском гражданском праве: Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридически наук. Москва, 2013.
4. Кручинин В. Н. Понятие и признаки медицинских услуг, их отличие от медицинских работ. В: Научные дискуссии, 2016, Том 1, № 4, с. 4-11.
5. В. А. Ойгензихт. Проблема риска в гражданском праве (Часть общая). Душанбе: Ирфон, Таджикский Государственный Университет им. В. И. Ленина, 1972.
6. Поликарпов П. Б. Социально-экономические детерминанты развития медицинских услуг в условиях модернизации здравоохранения России и региона: Диссертация на соискание учёной степени кандидата социологических наук. Специальность 22.00.03. Экономическая социология и демография. Саратов: Саратовский Государственный Университет им. И. Г. Чернышевского, 2015.
7. Тихомиров А. В. Теория медицинской услуги и медицинского деликта: учебно-научное пособие. Москва: Юринфоздрав, 2012, 110 с.
8. Чекмарёв Г. Ф., Шмаров Л. А. Должна ли медицинская услуга быть безопасной? В: Либерально-демократические ценности, 2017, том 1, № 3.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОГО ТУРИЗМА

CZU: 338.48:61(477)

Ольга ПСАРЁВА,

**аспирант Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины**

SUMMARY

The article presents a brief study of the legal aspects of the regulation of medical tourism in Ukraine and at international level. State social norms and industry standards in the field of healthcare in Ukraine are reflected upon. Criminal justice is considered as responsibility, in the event of an offense in medical practice.

Keywords: *medical tourism, state regulation, healthcare, state standards, industry standards, offenses.*

После подписания Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно стратегического курса государства на приобретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического Договора)», Украина окончательно закрепила стратегический курс на Евроинтеграцию и Североатлантический Альянс.

Для достижения роста уровня и качества жизни населения, соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, Президентом Украины В. Зеленским подписан Указ № 722/2019 от 30.09.2019 г. «О Целях устойчивого развития Украины на период до 2030 года», обеспечивая национальный интерес Украины по устойчивому развитию экономики, гражданского общества и государства. Согласно стратегии, направленной на достижение европейских стандартов уровня жизни, охрана здоровья является одним из основных направлений деятельности государства [5].

Ратифицировав международные декларации, государство придаёт им юридическую силу и берёт на себя обязательство их выполнения, они рассматриваются как нормы прямого действия в случаях, имеющих некоторые нюансы и расхождения между национальным уровнем законодательства и международным.

Государственное регулирование отражает государственную политику на международной арене и внутри страны, должно быть комплексным и межотраслевым. Надлежащая и эффективная политика осуществляется с помощью различных методов воздействия и инструментов: административно-правовых, социальных, финансово-экономических. Правовое регулирование медицинской помощи и оказания медицинских услуг осуществляется при помощи как национального законодательства, так и международного. «Всеобщая декларация прав человека», ст. 25 гласит, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам». Статья гарантирует право человека на качественную и своевременную медицинскую помощь. Это право должно быть не только гарантировано, а и эффективно реализовываться на государственном уровне. В «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод», в частности, в ст. 3 и ст. 8 содержится косвенная информация о праве человека на медицинскую помощь. Ст. 3 гласит: «Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему досто-

инство обращению или наказанию». Ст. 11 «Европейской социальной хартии» гарантирует каждому право на использование любых средств, позволяющих поддерживать своё здоровье в наилучшем возможном состоянии, т.е. регулирует право человека на здоровую жизнь, чистую окружающую среду, на своевременную и качественную медицинскую помощь.

Нормативно-правовое регулирование осуществляется общим законодательством Украины и специальным. Право на охрану здоровья каждого, независимо от гражданства, гарантирует основной Закон Украины – Конституция, ст. 8 и 49. Основным законом в сфере здравоохранения является «Основы законодательства Украины об охране здоровья». Лечебно – оздоровительный туризм является одним из видов туризма, согласно ЗУ «О туризме» № 324/95-ВС, который закрепляет приоритетное направление развития национальной культуры и экономики, создавая условия для развития, определяет социально-экономические, правовые, организационные основы государственной политики в туристической отрасли, на основе которого разработан комплекс отраслевых документов, регламентирующий конкретные аспекты туристической деятельности. Появляется необходимость смежного правового обеспечения таких отраслей, как медицинская практика, предоставление медицинских, диагностических, лечебных, оздоровительных услуг и услуг туристического направления, которые регулируются в настоящее время отдельно, что побуждает к появлению определённого круга недоразумений и ряда пробелов, которые являются свидетельством неслаженной деятельности. ЗУ «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» регламентирует лицензирование медицинских учреждений, лабораторий, физических лиц предпринимателей, провайдеров медицинских услуг, клиник. Наряду с этим ЗУ действуют лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности в медицинской практике (Приказ Государственного комитета Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства, Министерства Здравоохранения Украины от 16.02.2001 № 38/63), Порядок государственной аккредитации учреждений здравоохранения (ПКМУ 15.07.1997 № 765), Положение о клиническом лечебно-профилактическом учреждении здравоохранения, утверждённое приказом Министерства здравоохранения Украины от 05.06.1997 № 174. Также правовое регулирование взаимоотношений пациентов и лечебных учреждений отображено в Международном кодексе медицинской этики, Лиссабонской декларации о правах пациента, Гражданском кодексе Украины (ст. 242, 284-287, 537-540, 626-633, 651, 653, 654, 901-907), ЗУ «Основы законодательства Украины об охране здоровья» (ст. 6, ст. 34, 37-52, 77-78), ЗУ «О защите прав потребителей», ЗУ «Об обращении граждан», ЗУ «О трансплантации органов и других анатомических материалов человеку», ЗУ «О донорстве крови и её компонентов», ЗУ «О психиатрической помощи», ЗУ «О предотвращении заболевания синдромом приобретённого иммунодефицита (СПИД) и социальной защите населения», ЗУ «О борьбе с заболеванием туберкулёз», ЗУ «О защите населения от инфекционных болезней» (в настоящее время является очень актуальным по причине неблагоприятной эпидемиологической обстановки в мире) и т. д.

Правонарушения, которые совершаются в сфере здравоохранения влекут за собой юридическую ответственность, т.е. применяется криминальная юстиция, в частности: Криминальный кодекс Украины (ст. 131, 132, 138-142, 145, 184, 202, 366); Гражданский кодекс Украины (ст. 1166-1168, 1172, 1191, 1194-1198, 1202-1205, 1209-1211); ЗУ «Основы законодательства Украины об охране здоровья» (ст. 80); ЗУ «О защите прав потребителей» (ст. 23, 24); ЗУ «Об обращении граждан» (ст. 24-29); Постановления пленума ВСУ и прецедентная практика других судов [3, 4].

Медицинский туризм следует рассматривать как путешествие, основной целью которой является диагностика, лечение, протезирование и другие виды специализированного медицинского вмешательства, оздоровление, реабилитация, восстановление физического и психо эмоционального состояния человека с помощью использования как природных лечебных источников, так и с применением современного диагностического и медицинского оборудования, нанотехнологий и т.д. Этот вид туризма приобретает популярность в мире и быстро растёт [2].

Для Украины важным является опыт стран Европейского Союза, в основу которого за-

ложены слаженные и конкретные действия на национальном уровне, уровне ЕС и на уровне стран-членов ЕС. Европейская Комиссия, как высший орган исполнительной власти Европейского Союза, стимулирует развитие туризма непосредственно через деятельность структурных фондов, таких как Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Европейский фонд управления сельским хозяйством, Европейская комиссия путешествий, Европейский инвестиционный банк. Основой по оказанию медицинских услуг среди стран - участниц Европейского Союза выступает Директива 2011 / 24EU «О применении прав пациентов в трансграничном здравоохранении», которая смежная с системой здравоохранения и позволяет получать качественные услуги лечебного характера благодаря гармонизации законодательных вопросов [1].

Государственные социальные нормативы и отраслевые стандарты составляют систему стандартов в сфере охраны здоровья в Украине (ст. 14-1 Основ законодательства об охране здоровья). Государственные социальные стандарты представляют собой социальные нормы и нормативы или их комплекс, которые установлены законами или другими нормативно – правовыми актами, на базе которых определяются уровни основных государственных социальных гарантий.

К отраслевым стандартам, соблюдение которых является обязательным для всех учреждений здравоохранения и для физических лиц – предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность в медицинской практике, относятся: стандарт медицинской помощи (медицинский стандарт), как совокупность норм, правил и нормативов, а также показатели (индикаторы) качества оказания медицинской помощи соответствующего вида, которые разрабатываются с учётом современного уровня развития медицинской науки практики; клинический протокол, как унифицированный документ, который определяет требования к диагностическим, лечебным, профилактическим и реабилитационным методам оказания медицинской помощи и их последовательность; табель материально-технического обеспечения, врачебный формуляр.

Министерство здравоохранения Украины (МОЗ) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого координируется Кабинетом Министров Украины. МОЗ является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализацию государственной политики в сфере здравоохранения. Отраслевые стандарты в сфере здравоохранения разрабатываются и утверждаются центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере здравоохранения (п. 1 Положения о Министерстве здравоохранения от 25.03.2015).

Приказ МОЗ Украины №751 от 28.09.12г. «О создании и внедрении медицинско - технологических документов по стандартизации медицинской помощи в системе Министерства здравоохранения Украины» является обобщающим подзаконным нормативно-правовым актом в области создания и внедрения документов стандартизации медицинской помощи.

Контроль качества оказания медицинской помощи осуществляется с помощью: применения методов внешнего и внутреннего контроля качества медицинской помощи, самооценки медицинских работников, экспертной оценки, клинического аудита, мониторинга системы индикаторов качества, аттестации/сертификации в соответствии с требованиями действующего законодательства Украины и законодательства Европейского Союза [4].

Украина имеет большой потенциал оздоровительных, медицинских, рекреационных ресурсов и преимущество в невысокой стоимости услуг. Государство должно обеспечить устойчивое развитие медицинского туризма через механизмы публичного управления на национальном, региональном и местном уровнях.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Государственное регулирование сферы туризма Украины в контексте процессов евроинтеграции / Под общ. ред. В. Герасименко, О. Л. Михайлюк. М.: ФЛП Гуляева В. М., 2019, 332 с.

2. Региональный туристический продукт: проектный подход к обеспечению конкурентоспособности: монография / Под общ. ред. Н. Н. Ижи, К. Д. Бабова, Т. Н. Безверхнюк. Одесса: ОРИГУ НАГУ, 2016, 626 с.
3. Центр медицинского и репродуктивного права [Электронный ресурс] Режим доступа: www.medlawcenter.com.ua/ua/99/648.html
4. Донець Партнери // <https://www.donets.partners>
5. Указ Президента України №722/2019. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року // <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

INCRIMINAREA ÎMBOGĂȚIRII ILICITE – INSTRUMENT DE LUPĂ CU CORUPȚIA

CZU: 343.352(478)

Petru VÎRLAN,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,
lector universitar Departamentul Drept Penal, Facultatea Drept al USM

SUMMARY

The theoretical importance consists in the fact that the research was subjected to the main ideas within a vast theoretical and practical material regarding the complexity of the offenses stipulated in art. 230² of the Criminal Code of the RM. The problematic aspects of qualification or identified shortcomings of criminal-law delinquency have been addressed. The applicative value of the thesis is evidenced by the fact that it can be qualified as a theoretical basis for future adjoining investigations in the field of criminal law, as well as in the process of legislation and application of the norms stipulated in art.230² RM CC.

Keywords: *illicit enrichment; holding; illicitly obtained goods; substantial overtaking; acquired means; public person.*

În 1936, un senator al statului în Argentina, numit Rodolfo Corominas Segura călătorise cu trenul de la domiciliul său din Mendoza până la Buenos Aires, când se întâlnea cu un funcționar public care arăta bogățiile pe care le-a acumulat de la preluarea ofițerului, bogăția pe care Corominas Segura a simțit-o nu ar fi putut să vină de la o legitimă sursă. Inspirat, Corominas Segura a prezentat un proiect de lege care stipula că guvernul ar fi penalizat „oficialii publici care dobândesc avere fără a putea să-și dovedească legitimitatea sursă [1]”. Deși acest proiect de lege nu a devenit niciodată lege, proiecte similare au fost introduse succesiv până în 1964.

În India, îmbogățirea ilicită a fost inițial adoptată ca măsură probatorie, mai degrabă decât ca o infracțiune. Secțiunea 5 (3) din Legea privind prevenirea corupției prevede o regulă probatorie permițând urmăririi penale să demonstreze că a comis o faptă de corupție enumerată (luare de mită, trafic de influență, deturnarea proprietății publice și conduita criminală în executarea sarcinilor prevăzute la punctele 5.1.a-5.1.d), prin demonstrarea faptului că acuzatul :

- (a) avea bunuri disproporționate față de sau venitul care ar fi trebuit să le obțină;
- (b) nu a justificat proveniența acestor venituri.

Această este o regulă cu totul nouă, care a fost implementată cu controverse deoarece, așa cum a fost interpretat, procuratura nu avea nevoie să prezinte dovezi ale unui act corupt pentru a obține o condamnare. În același timp, secțiunea 5 (3) nu ar putea da motive pentru o condamnare în sine.

În 1964, ca urmare a modificărilor aduse legislației existente, Argentina și India au devenit primele țări să incrimineze îmbogățirea ilicită. În India, statutul definește drept îmbogățire ilicită ca posesie a resurselor[2] „pentru care funcționarul public nu poate răspunde în mod satisfăcător”, în timp ce Argentina definește acest lucru drept „eșecul” de a justifica originea oricărei îmbogățire apreciabilă pentru sine sau pentru o terță parte. În cei 20 de ani de la îmbogățirea ilicită a fost criminalizată în Argentina și India, au fost introduse dispoziții în Brunei Darussalam, Columbia, Ecuador, Republica Egipt, Republica Dominicană, Pakistan și Senegal. Până în 1990, ilicită îmbogățirea a fost criminalizată în cel puțin 10 țări, până în anul 2000 în mai mult de 20 de țări.

Iar până în 2010 în mai mult de 40 de state. La fel ca în India, unele dintre aceste țări pur și simplu au incriminat dispozițiile care existau deja în temeiul dreptului lor de probă.

Pentru alții, îmbogățirea ilicită a fost un concept nou și un instrument radical împotriva corupției. Incriminarea îmbogățirii ilicite în trei convenții internaționale anticorupție accelerează

ză fără îndoială adoptarea de noi norme în acest sens. Îmbogățirea a fost prima dată inclusă în Convenția interamericană împotriva corupției (IACAC), adoptată de Organizația Statelor Americane în 1996, apoi în Convenția Uniunii Africane privind Prevenirea și combaterea corupției (AUCPCC), aprobată în 2003 și definitiv în 2004 UNCAC, aprobată și în 2003 și intrat în vigoare în 2005. La nivel regional, îmbogățirea ilicită a fost, de asemenea, inclusă în Comunitatea Economică din Africa de Vest (ECOWAS) privind lupta împotriva corupției, adoptată în decembrie 2001 dar care nu este încă în vigoare[3].

IACAC este singura convenție în care îmbogățirea ilicită este cu titlu obligatoriu restul vin cu titlu de recomandare. Atunci când au ratificat IACAC, atât Canada, cât și Statele Unite au exprimat rezerve cu privire la incriminarea îmbogățirii ilicite, invocând incompatibilitatea cu principiile constituționale și ale drepturilor omului, în special prezumția de nevinovăție. A continuat controversa în timpul negocierilor UNCAC, unele autorități susținând că dispoziția privind îmbogățirea ilicită ar trebui să fi renunțat, iar altele sugerând că ar trebui să se treacă la capitolul prevenire și prevăd numai sancțiuni administrative.

În cele din urmă, UNCAC a adoptat o îmbogățire ilicită ca o infracțiune și să considere incriminarea îmbogățirii ilicite, sub rezerva cerințelor constituției lor și fundamentale principiile sistemelor lor juridice.

AUCPCC a urmat o abordare similară. Astăzi, dispozițiile privind îmbogățirea ilicită pot fi găsite în majoritatea regiunilor din lume, cu excepții notabile din America de Nord și cea mai mare parte din Europa de Vest. Printre țări alegând să nu incrimineze îmbogățirea ilicită de către oficialii publici, mulți au adoptat mijloace alternative de combatere a acesteia, cum ar fi măsuri care să faciliteze fie urmărirea penală sau pentru a confunda veniturile ilicite. Astfel de dispoziții legale se bazează, de obicei, pe prevederile referitoare la criminalitatea organizată, care uneori pot inversa proba acuzării.

Iar la 23.12.2013, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative[4]. Printre altele, conform acestei legi, Codul penal a fost completat cu articolul 3302.

Adoptarea art. 330² CP RM este în baza art. 20 al Convenției ONU împotriva corupției [5]. La 06.07.2007, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției ONU împotriva corupției. Potrivit art. 20 al Convenției ONU împotriva corupției, „sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, fiecare stat Parte are în vedere să adopte măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a atribui caracterul de infracțiune, în cazul în care actele au fost săvârșite cu intenție, îmbogățirii ilicite, adică o mărire substanțială a patrimoniului unui agent public pe care acesta n-o poate justifica rezonabil în raport cu veniturile sale legitime[6]”.

Nota informativă la proiectul care stă la baza adoptării la 23.12.2013 a Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, aflăm: „Mai multe state au optat pentru includerea în legislația națională a componentei de îmbogățire ilicită. Printre acestea, amintim Argentina, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru, Venezuela, Hong Kong etc. La nivel european, o asemenea componentă de infracțiune se regăsește în legislația Ucrainei și Lituaniei.

În expertiza CoE (expert Tilman HOPE) pe marginea proiectului legii a fost menționat că „Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative prezintă o modalitate inovatoare în vederea evitării problemei drepturilor omului, de obicei asociată acestei infracțiuni (prezumția de nevinovăție și auto-incriminarea). Îmbogățirea ilicită, după cum este definită în proiectul de lege, ar lăsa sarcina probei pe deplin la discreția urmăririi penale. În timp ce peste 40 de țări din întreaga lume au introdus deja această infracțiune, Republica Moldova ar fi prima țară din Europa, în afară de Ucraina, care ar face acest lucru[7]. Odată ce această nouă infracțiune a trecut testul practic, ea ar putea servi ca model și pentru alte țări din regiune, care delimitează cu privire la introducerea acestei infracțiuni.”

Din considerentele evocate supra, legiuitorul a incriminat faptele reunite sub denumirea marginală de îmbogățire ilicită. În art. 330² CP RM, sub denumirea marginală de îmbogățire ilicită, sunt reunite două variante-tip de infracțiuni.

Prima variantă-tip de infracțiune, specificată la alin.(1), art. 330² CP RM, constă în deținerea

de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute ilicit.

La rândul ei, cea de-a doua variantă-tip de Reglementarea răspunderii pentru infracțiunile prevăzute la art. 330² „îmbogățirea ilicită” din codul penal: controverse, soluții, perspective infracțiune, prevăzută la alin.(2) art. 330² CP RM, se exprimă în deținerea de către o persoană cu funcție de demnitate publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit.

În practică prezenta normă este foarte greu de aplicat de la introducerea în Codul Penal a unei noi pedepse pentru îmbogățirea ilicită, procurorii recunosc că au rezerve în privința pornirii dosarelor penale în baza acestui articol.

Un caz de îmbogățire ilicită este suspectat fostul președinte al Judecătoriei sectorului Râșcani, Oleg Melniciuc, de comiterea acestei infracțiuni. Experții au dubii că această cauză penală are sorți de izbândă în judecată, din cauza unor formulări vagi din lege și a unei interpretări date de Curtea Constituțională.

Octavian Iachimovschi, procuror Anticorupție, a declarat că există două prezumții prevăzute în Constituție care fac complicată sarcina de a demonstra cazurile de îmbogățire ilicită: prezumția nevinovăției și cea de legalitate a proprietății. „Norma legală și interpretarea Curții Constituționale ne obligă pe noi să demonstrăm ilegalitatea proprietății și vinovăția persoanei. Am putea răsturna prezumția de legalitate a proprietății, dar dacă o combinăm cu prezumția de nevinovăție, ne creăm mari probleme în anchetă. Trebuie să demonstrăm nu doar că acea avere nu a fost obținută pe căi legale, dar și să o facem în condițiile unei prezumții a nevinovăției persoanei. Dacă nu ar exista aceste prezumții, ar fi mult mai simplu, aș aduna toate veniturile persoanei, aș face un calcul matematic al tuturor cheltuielilor și m-aș duce în fața instanței într-un proces civil. În cazul proceselor civile sarcina probațiunii se inversează și atunci să demonstreze persoana cum a obținut această avere. Dacă nu poate demonstra cum a obținut avere, aceasta este confiscată de stat” [9].

Fostul Vice directorul CNA Cristina Țărnă crede însă că aceste probleme pot fi soluționate. „În România, de asemenea există aceste prezumții în Constituție, dar s-au făcut câteva modificări care să permită inversarea probei. La noi însă Curtea Constituțională a dat o interpretare diferită. Acum, fie Curtea își revizuieste această hotărâre, dând o nouă interpretare, ori se modifică Constituția ca să spună că această prezumție este pentru cetățeanul de rând, pentru a-l proteja, iar în cazul funcționarilor să poată fi aplicate anumite restricții”, a propus Țărnă.

Procurorul Iachimovschi dă asigurări că situația se va schimba în următoarea perioadă, ținând cont de faptul că a fost creată recent o instituție nouă – Agenția pentru Recuperarea Bunurilor Infracționale, care va investiga „anume proveniența proprietăților despre care mulți spun că le au, însă nu pot dovedi cum le-au obținut” [10].

Deocamdată nici un funcționar public din Republica Moldova din cei 14 pe numele cărora au fost pornite cauze penale în ultimii 3 ani pentru îmbogățire ilicită nu a ajuns să fie condamnat. În două cazuri, urmărirea penală a fost încetată, iar alte două cauze au fost expediate în instanța de judecată. În prezent, 10 angajați la stat sunt bănuți de îmbogățire ilicită. Asta reiese din datele Procuraturii Anticorupție.

La 27.08.2016 Ministerul Justiției propune un proiect de modificare a Codului penal, prin care cuantifică proporția, care va fi calculată la momentul aprecierii infracțiunii de „îmbogățire ilicită”, prevăzută de articolele 106, și 330² al Codului penal.

Astfel, infracțiunii de „îmbogățire ilicită” va fi constatată atunci când valoarea bunurilor dobândite de o persoană cu funcție de răspundere sau de o persoană publică va depăși veniturile obținute de acestea cu suma de 10.000 lei.

Proiectul de lege precizează că bunurile pot fi deținute nemijlocit de către persoanele cu funcții de răspundere și persoanele publice sau prin intermediul unor terți.

Prin acest proiect de lege Ministerul Justiției vine să se conformeze opiniilor expuse de Curtea Constituțională, care a arătat că legiuitorul a utilizat la constatarea infracțiunii de „îmbogățire

ilicită” noțiunea vagă de valoare a bunurilor, care depășește „substanțial” mijloacele dobândite, adică veniturile legale obținute de subiecții infracțiunii. Prin stabilirea, în mod simplu, a sumei de 10.000 lei vor fi înlăturate interpretările arbitrare, fapt ce este confirmat și în aplicarea legislației europene și internaționale. Dar din păcate această inițiativă nu a fost pusă pe ordinea de zi a parlamentului pentru a fi adoptată.

BIBLIOGRAFIE

1. Joseph M. Pico and K.B.U., Cámara Nacional de Casación Penal (National Chamber of Criminal Appeals).
2. Washington, DC: World Bank, Stolen Asset Recovery Initiative. Henning, P. J, 2001. Public Corruption: A Comparative Analysis of International Corruption Conventions and United States Law. Arizona Journal of International and Comparative Law
3. Protocolul ECOWAS, articolul 6, alin (3), litera (a) În: <https://documentation.ecowas.int/legal-documents/protocols/>
4. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 423 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 47-48.
5. Pereira, Julio, 2003. „O crime de riqueza injustifi cada e as garantias do processo penal”. Boletim do CCAC 7 (September): 1.
6. Jkuyucu-Ergün, Güne. 2007. „Anti-Corruption Legislation in Turkish Law”. German Law Journal 8 (9): 903–14.
7. United Nations Convention against Corruption. În: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf
8. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 423 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 47-48.
9. În: <https://anticoruptie.md/ro/stiri/video-imbogatirea-ilicita-da-batai-de-cap-procurorilor-parlamentul-a-blocat-aplicarea-acestui-articol-din-codul-penal>
10. Vitalie Stati „Reglementarea răspunderii pentru infracțiunile prevăzute la art. 3302 „îmbogățirea ilicită” din codul penal: controverse, soluții, Revista Națională de Drept nr .9, p. 2, Chișinău, 2015.

MONEDELE VIRTUALE CA REMUNERAȚIE ILICITĂ ÎN CAZUL LUĂRII DE MITĂ ȘI AL DĂRII DE MITĂ

CZU: 343.352:[336.74:004]

*Cristian BRÎNZA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

Virtual currencies represent property within the meaning of art. 333 and 334 of the Criminal Code. In these articles, when characterizing the material or immaterial object of the crime, it is not specified whether the entities that form it must have a legal character or not. Not being in the field of legality, but the capacity of the entities to be valued by the bribed person is what should matter in order to establish the quality of material or immaterial object of the crimes provided in art. 333 and 334 of the Criminal Code. In the conditions of ascension and consolidation of the digital society, the existence of virtual property can no longer be denied. Virtual currencies must be considered incorporeal and intangible assets. Regardless of the purposes and uses that virtual currencies acquire, they have the ability to be valued by the bribed person.

Keywords: *virtual currencies; property; taking bribes; giving bribes; immaterial object of the crime.*

Digitalizarea societății devine o parte imanentă a realității sociale. Dezvoltarea societății digitale este determinată în mod firesc de cerințele pieței. Însă, deocamdată, comportă dificultăți reglementarea juridică a relațiilor sociale care apar și se desfășoară pe această piață.

Într-un raport de-al său din iunie 2014, Grupul de Acțiune Financiară (GAFI) a remarcat: „Datorită faptului că monedele virtuale descentralizate, bazate pe principii matematice, în special Bitcoin, atrag o atenție sporită, s-au format două puncte de vedere:

- 1) monedele virtuale reprezintă o trambulină pentru dezvoltarea sistemelor de plăți;
- 2) monedele virtuale aflate în mâinile infractorilor, ale finanțatorilor terorismului și ale altor elemente criminale, care încearcă să ocolească sancțiunile, devin un nou instrument puternic pentru deplasarea și stocarea fondurilor într-un mod care le face inaccesibile pentru forțele de ordine și alte autorități competente”. [11]

Aceste două puncte de vedere, care par a fi inconciliabile, denotă pericolul social în ascensiune al utilizării monedelor virtuale în activitățile infracționale, în general, și în infracțiunile de mituire, în special.

Interesul mituitorului și al persoanei mituite față de monedele virtuale este explicat de către unii doctrinari: „Pentru cei corupți, anonimatul este principalul criteriu atunci când decid să folosească un cripto-portofel. Caracterul anonim al cripto-portofelelor nu permite identificarea posesorilor lor și compromite sistemul de control asupra veniturilor decidenților” (S. B. Cernov) [16]; „Sistemul peer-to-peer asigură utilizatorilor un înalt grad de confidențialitate, care îi poate plasa chiar sub umbrela anonimatului, deoarece nu se solicită niciun fel de date cu caracter personal, ci doar un număr de cont reprezentat de adresa bitcoin. Un utilizator poate avea oricâte adrese bitcoin dorește, astfel că folosirea de adrese diferite pentru fiecare tranzacție face imposibilă asocierea lor, determinarea unui circuit monetar și identificarea utilizatorului faptic” (D.-M. Ilucă) [5]; „Având în vedere nivelul ridicat de latență a faptelor de mituire, nu poate fi exclus faptul că atunci când acestea se comit, monedele virtuale pot fi utilizate ca obiect imaterial al infracțiunii. Totodată, controlul asupra acestor monede încă nu este reglementat” (A. M. Hlus) [15]. Toți acești factori îngreunează prevenirea și combaterea infracțiunilor de mituire care poartă asupra monedelor virtuale. În vederea înlesnirii acestui proces, ne propunem să stabilim esența juridică a monedelor virtuale și posibilitatea evoluării acestora ca obiect imaterial al infracțiunilor prevăzute la art. 333 și 334 din Codul penal al Republicii Moldova (în continuare – CP RM).

Definiția normativă a noțiunii „monede virtuale” este formulată în pct. 18 lit. (d) art. 3 al Directivei (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene din 20.05.2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei Europene (în continuare – Directivei (UE) 2015/849): „monede virtuale” înseamnă o reprezentare digitală a valorii care nu este emisă sau garantată de o bancă centrală sau de o autoritate publică, nu este în mod obligatoriu legată de o monedă instituită legal și nu deține statutul legal de monedă sau de bani, dar este acceptată de către persoane fizice sau juridice ca mijloc de schimb și care poate fi transferată, stocată și tranzacționată în mod electronic” [3].

Din această definiție rezultă că monedele virtuale:

- 1) constituie o reprezentare digitală a valorii;
- 2) nu sunt emise sau garantate de o bancă centrală sau de o autoritate publică;
- 3) nu sunt în mod obligatoriu legate de o monedă instituită legal;
- 4) nu dețin statutul legal de monede sau de bani;
- 5) sunt acceptate de către persoane fizice sau juridice ca mijloc de schimb;
- 6) pot fi transferate, stocate și tranzacționate în mod electronic.

Din definiția sus-menționată mai reiese că monedele virtuale trebuie delimitate de alte entități.

În primul rând, este necesar ca monedele virtuale să nu fie confundate cu semnele bănești. Conform art. 2 al Legii nr. 1232 din 15.12.1992 cu privire la bani, „Banca Națională a Moldovei are dreptul exclusiv de a emite pe teritoriul Republicii Moldova bancnote și monede metalice ca mijloc de plată [...]” [7]. Pentru comparație, din definiția din Directiva (UE) 2015/849 a noțiunii „monede virtuale” desprindem că astfel de monede nu sunt emise sau garantate de o bancă centrală sau de o autoritate publică.

În al doilea rând, monedele virtuale trebuie deosebite de valorile mobiliare. Conform pct. 5) art. 2261 din Codul fiscal, valoare mobilă reprezintă „titlul financiar care confirmă drepturile patrimoniale sau nepatrimoniale ale unei persoane în raport cu altă persoană, drepturi ce nu pot fi realizate sau transmise fără prezentarea acestui titlu financiar, fără înscrierea respectivă în registrul deținătorilor de valori mobiliare nominative ori în documentele de evidență ale deținătorului nominal al acestor valori mobiliare” [1]. Pentru comparație, monedele virtuale: 1) nu confirmă drepturile unei persoane în raport cu altă persoană; 2) nu presupun înregistrarea documentară a datelor cu privire la monedele virtuale.

În alt context, în literatura de specialitate a fost exprimată opinia că monedele virtuale constituie un tip de monede electronice [14, 13].

Însă, această opinie este contrazisă de altele. De exemplu, într-un comunicat de-al său, Banca Națională a Moldovei menționează: „Utilizarea monedelor virtuale nu este reglementată în Republica Moldova. Acestea nu reprezintă o formă de monedă electronică în sensul Legii nr. 114/2012 privind serviciile de plată și moneda electronică” [8]. De asemenea, în pct. (10) din Preambulul la Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene din 30.05.2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE (în continuare – Directiva (UE) 2018/843), se explică: „Monedele virtuale nu ar trebui să fie confundate cu moneda electronică, astfel cum este definită la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2009/110/CE a Parlamentului European și a Consiliului [...]” [4].

Caracteristicile emitentului sunt cele care ne permit să deosebim monedele virtuale de monedele electronice.

Astfel, din definiția noțiunii „societate emitentă de monedă electronică”, formulate în art. 3 al Legii nr. 114 din 18.05.2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică [6], rezultă că emitentul de monede electronice trebuie să dețină licență. În ceea ce privește emiterea de monede virtuale, aceasta nu este o activitate licențabilă. În opinia lui V. Stati, „nici miningul,

nici cedarea posesiei asupra monedelor virtuale nu sunt activități înregistrabile în sensul art. 27 al Legii nr. 845/1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi. În același timp, Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nu stabilește nicio obligație de obținere a actelor permissive pentru a practica miningul sau a ceda posesia asupra monedelor virtuale” [9].

Ca urmare, emitent de monede virtuale poate fi, în principiu, oricare utilizator al Internetului.

Dincolo de această deosebire, atât monedele virtuale, cât și monedele electronice, pot reprezenta contraechivalentul valoric al acțiunii îndeplinite, neîndeplinite, întârziate sau grăbite de către persoana mituită. Din definiția din Directiva (UE) 2015/849 a noțiunii „monede virtuale” rezultă că monedele virtuale constituie o reprezentare digitală a valorii. Totodată, potrivit art. 3 al Legii nr. 114 din 18.05.2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, monedă electronică constituie „valoarea monetară stocată electronic, inclusiv magnetic, reprezentând o creanță asupra emitentului, care este emisă la primirea fondurilor (altele decât moneda electronică), în scop de efectuare a unor operațiuni de plată, și care este acceptată de o persoană alta decât emitentul de monedă electronică”.

Odată ce moneda electronică se emite la primirea fondurilor, în scop de efectuare a unor operațiuni de plată, rezultă că moneda electronică reprezintă contraechivalentul valoric al acestor fonduri.

Astfel, în calitatea lor de contraechivalent valoric, monedele virtuale se aseamănă cu monedele electronice. Cu toate acestea, având în vedere alte calități, monedele virtuale nu se confundă cu monedele electronice.

În alt context, este necesar să stabilim dacă monedele virtuale pot fi considerate bunuri.

După părerea lui V. S. Malanova, „până când conceptul de monede virtuale nu va fi recunoscut și definit în lege, nu va fi posibilă raportarea acestora la categoria de bunuri. Cauza acestei imposibilități o constituie aflarea monedelor virtuale în afara cadrului legal. Statutul juridic incert al monedelor virtuale face imposibil de înțeles dacă acestea pot fi raportate la obiectul imaterial al mituirii” [12].

Totuși, în art. 333 și 334 CP RM, la caracterizarea obiectului material sau imaterial al infracțiunii nu se specifică dacă entitățile, care-l formează, trebuie să aibă un caracter legal sau nu. În opinia noastră, nu aflarea în câmpul legalității, ci capacitatea entităților de a fi valorizate de către persoana mituită este ceea ce ar trebui să conteze în vederea stabilirii calității de obiect material sau imaterial al infracțiunilor prevăzute la art. 333 și 334 CP RM. În această ordine de idei, în pct. (10) din Preambulul la Directiva (UE) 2018/843 se explică: „Deși monedele virtuale pot fi utilizate în mod frecvent ca mijloace de plată, ele ar putea să fie folosite și în alte scopuri și să dobândească întrebuințări mai variate, de exemplu, ca mijloace de schimb, ca investiții, ca produse de stocare a valorii sau pentru utilizări în cazinourile online” [4].

Indiferent de scopurile și întrebuințările pe care le dobândesc monedele virtuale, acestea posedă capacitatea de a fi valorizate de către persoana mituită.

În dispozițiile art. 333 și 334 CP RM, obiectul material sau imaterial al infracțiunii este descris prin cuvintele „bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă”.

În conformitate cu lit. d) art. al Convenției ONU împotriva corupției, adoptate la New York la 31.10.2003, „prin bunuri se înțelege orice tip de bun, corporal sau incorporeal, mobil ori imobil, tangibil sau intangibil, precum și actele juridice ori documentele atestând proprietatea acestor bunuri sau drepturile referitoare la acestea” [10].

În același context, într-o cauză de-a sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a explicat că „[...] conceptul „bunuri”, menționat la art. 1 din Protocolul nr. 1, are o semnificație autonomă care nu este limitată la proprietatea asupra bunurilor fizice și este independentă de clasificarea formală din dreptul intern. [...] În cazul activelor non-fizice, Curtea a luat în considerare, în special, dacă poziția juridică în cauză a dat naștere la drepturi și interese financiare și, prin urmare, a avut o valoare economică” [2].

Altfel spus, în condițiile de ascensiune și consolidare a societăți digitale, nu mai poate fi negată existența bunurilor virtuale. Privite prin prisma definiției și explicației sus-menționate, monedele virtuale trebuie considerate bunuri corporale și intangibile. Deci, în concluzie, monedele virtuale reprezintă bunuri în sensul art. 333 și 334 CP RM.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul fiscal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 62.
2. Decision as to the admissibility of application nos. 25379/04, 21688/05, 21722/05 and 21770/05 by Paeffgen GMBH against Germany. În: <http://echr.ketse.com/doc/25379.04-21688.05-21722.05-21770.05-en-20070918/view/>
3. Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene din 20.05.2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei Europene. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=RO>
4. Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene din 30.05.2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=RO>
5. Ilucă D.-M. Reglementarea bitcoin. Aspecte juridice privind utilizarea de bitcoin. În: Analele Științifice ale Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași, seria „Științe Juridice”, 2017, nr. 2, p. 311-326. ISSN 1221-8464.
6. Legea nr. 114 din 18.05.2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193-197.
7. Legea nr. 1232 din 15.12.1992 cu privire la bani. În: Monitorul Oficial al Parlamentului Republicii Moldova, 1993, nr. 3.
8. Moneda virtuală și riscuri asociate. În: <https://www.bnm.md/ro/content/monedavirtuala-si-riscuri-asociate>
9. Stati V. Fabricarea sau punerea în circulație a monedelor virtuale în Republica Moldova: conotații juridico-penale. În: Актуальные научные исследования в современном мире, 2019, Вып. 11, ч. 5, p. 100-108. ISSN 2524-0986.
10. United Nations Convention against Corruption. În: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. În: <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>
11. Маланова В. С. Криптовалюта как предмет взятки. În: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2018/data/12939/78785_uid215780_report.pdf
12. Мащенко П. Л., Пилипенко М. О. Технология Блокчейн и ее практическое применение. În: Наука, техника, образование, 2017, № 32, p. 61-64. ISSN 2312-8267.
13. Пещеров А. И. Понятие и место криптовалюты в системе денежных средств. În: Юридическая мысль, 2016, т. 95, № 3, p. 130-138. ISSN 2712-7818.
14. Хлус А. М. Предмет взятки: отдельные аспекты определения. În: Российское право: образование, практика, наука, 2019, № 2, p. 55-67. ISSN 2410-2709.
15. Чернов С. Б. Противодействие коррупции в условиях цифровой экономики. În: Экономические науки, 2020, p. 139-144. ISSN 2072-0858.

VIZITA FISCALĂ – METODA ALTERNATIVĂ DE VERIFICARE A CONTRIBUABILULUI

CZU: 336.225.673(478)

*Ilie NEVMERJIȚCHI,**doctorand, Școala doctorală USPEE «C. Stere» în parteneriat cu ASEM*

SUMMARY

At present, more and more national and international organizations and associations support and promote the idea of a total reduction in the number and types of controls carried out on entrepreneurs.

The current conditions call for the creation of a functional system of partnership between the State Tax Service and the taxpayer, from peer to peer, which will facilitate mutual collaboration and ensure a favorable climate, in order to familiarize taxpayers with the existing legislation and guide them to comply with laws, taxes, calculation, full and timely transfer of taxes and other mandatory payments to the National Public Budget.

Keywords: *fiscal control, fiscal visit, fiscal obligation, voluntary compliance.*

Noțiunea de control își are originea din epoca feudală, perioadă în care sistemul politico-economic era caracterizat prin preponderența economiei de subzistență asupra celei de piață. Termenul de control se datorează expresiei „contra rolus”, ceea ce însemna verificarea situației reale în raport cu cea raportată.

Apariția controlului s-a bazat pe suspiciunea omenească la o anumită aptitudine a unor contribuabili de a nu raporta toate veniturile și proprietățile proprii. Din rândul contribuabililor făceau parte toate categoriile de persoane care, în urma anumitor raporturi, acțiuni întreprinse, urmau să achite dijmă.

Orice stat, indiferent de perioada apariției și formei de organizare, și-a creat întotdeauna un sistem de control, principalele obiective ale căruia au vizat activități de urmărire și de realizare a obligațiilor financiar-fiscale ale cetățenilor față de instituțiile sale.

Controlul veniturilor și proprietăților permanent a fost efectuat de către slujbașii boierilor sau celor care erau la conducerea statului. În dependență de necesitățile economice ale boierimii sau statului, se manifesta și necesitatea efectuării active a controalelor inopinate. Desigur, controalele inopinate își aveau eficacitate înaltă din motivul că în unele cazuri se depistau rău-platnicii și cei cu rea credință, care se eschivau de la declararea veniturilor și proprietăților.

La momentul actual, tot mai multe organizații și asociații naționale și internaționale susțin și promovează ideea de reducere totală a numărului și tipurilor de controale efectuate în privința antreprenorilor. Astfel, pentru reducerea numărului de controale și verificări directe, legiuitorul pune accent pe conformarea benevolă a contribuabililor în raport cu obligațiile sale față de stat.

Condițiile actuale solicită crearea unui sistem funcțional al parteneriatului dintre Serviciul Fiscal de Stat și contribuabil, de la egal la egal, care va facilita relațiile reciproce de colaborare și va asigura un climat favorabil în scopul familiarizării contribuabililor cu legislația în vigoare și îndrumării acestora spre respectarea legislației fiscale, calcularea, virarea deplină și la timp în Bugetul Public Național a impozitelor și altor plăți obligatorii.

Pentru realizarea obiectivului menționat și constatarea unor date de ordin general despre activitatea contribuabililor se utilizează procedeul fiscal – vizita fiscală.

Conform prevederilor art. 129 alin. (111) din Codul Fiscal [4], Vizită fiscală reprezintă un instrument de administrare fiscală cu scop de asigurare a conformării voluntare prin acordarea consultațiilor, analiza activității, acumularea unor date despre activitatea contribuabilului.

Reieșind din noțiunea de vizită fiscală, se stabilesc următoarele caracteristici ale acestui instrument de administrare fiscală:

- Vizita fiscală nu constituie un element al controlului fiscal, dar reprezintă o măsură de pro-

movare a conformării voluntare a contribuabilului la respectarea legislației în vigoare, respectiv, în cadrul acesteia nu se calculează obligații fiscale și nu se aplică sancțiuni/majorări de întârziere, nu se ridică documente;

- Vizita fiscală constituie un procedeu de familiarizare a contribuabililor cu principalele prevederi ale legislației în vigoare și este un instrument consultativ în scopul preîntâmpinării și prevenirii posibilelor încălcări ale legislației fiscale;

- Funcționarul fiscal, pentru constatarea datelor de ordin general despre activitatea contribuabilului sau a altor informații relevante efectuării vizitei fiscale, poate solicita în cadrul vizitei fiscale documente/date, explicații;

- Funcționarul fiscal este obligat să trateze cu respect și corectitudine contribuabilul, reprezentantul lui, să popularizeze legislația fiscală, să informeze contribuabilul, în cazurile prevăzute de legislația fiscală sau la solicitarea acestuia, despre drepturile și obligațiile lui;

- Vizita fiscală poate fi efectuată la solicitarea contribuabilului, inclusiv în baza cererii privind înregistrarea ca plătitor TVA/antrepozitar autorizat, dar se efectuează și la inițiativa Serviciului Fiscal de Stat. Vizita fiscală, la inițiativa Serviciului Fiscal de Stat, se inițiază în cazul stabilirii unor posibile riscuri de neconformare fiscală, care necesită a fi examinate în vederea preîntâmpinării încălcărilor de ordin fiscal, acordării explicațiilor consultative contribuabilului, stabilirii motivelor divergențelor înregistrate între informațiile declarate de către contribuabil și datele disponibile din surse terțe;

- Vizita fiscală se efectuează la sediul contribuabilului, după caz, la subdiviziunile acestuia luate la evidența Serviciului Fiscal de Stat. În caz, dacă sediul contribuabilului coincide cu domiciliul persoanei fizice cu funcție de răspundere a contribuabilului persoanei juridice, iar contribuabilul nu dispune de alte subdiviziuni, vizita fiscală se efectuează la oficiul Serviciului Fiscal de Stat;

- Vizita fiscală se efectuează cu acordul conducătorului și în prezența acestuia sau a persoanei împuternicite în conformitate cu prevederile art. 244 din Codul fiscal. În cazul efectuării vizitei fiscale în scopul monitorizării contribuabililor privind disciplina de casă sau alte aspecte, prin observarea directă a activității, vizita fiscală se efectuează în prezența persoanei angajate a contribuabilului care este responsabilă de subdiviziunea monitorizată (vânzător, administrator etc.).

La efectuarea vizitei fiscale, de regulă, participă un singur funcționar fiscal și durata acestui proces se stabilește de o singură zi și se efectuează în orele programului de lucru al contribuabilului. După caz, vizita fiscală poate fi efectuată și pe parcursul zilei de lucru următoare. Vizita fiscală la contribuabilii nou-înregistrați poate fi efectuată ulterior termenului prezentării primei dări de seamă fiscale, cu excepția cazurilor în care efectuarea acesteia este solicitată de către contribuabil sau sunt identificate riscuri în administrarea fiscală, de admitere a încălcărilor prevederilor legislației în vigoare și sunt necesare măsuri în scopul îndrumării corecte a contribuabilului, consultării referitor la drepturile și obligațiile stabilite prin actele normative în vigoare.

Vizita fiscală poate fi efectuată doar în temeiul unei delegări, care atestă împuternicirea funcționarului fiscal. Delegarea în vizită fiscală se întocmește într-un exemplar, care se anexează la raportul de efectuare a vizitei fiscale. Evidența vizitelor fiscale se stabilește de către Serviciul Fiscal de Stat, în conformitate cu prevederile Legii nr. 71-XVI din 22 martie 2007 cu privire la registre [3].

Vizita fiscală implică în sine următoarele măsuri:

- acordarea de sprijin explicativ-consultativ privind modul de aplicare a legislației fiscale;
- observarea directă a activității contribuabililor privind disciplina de casă sau alte aspecte ce vizează administrarea fiscală;

- identificarea deficiențelor în activitatea agentului economic și prevenirea acțiunilor ilegale;
- stabilirea datelor de ordin general despre activitatea contribuabilului, prin examinarea registrelor contabile, documentelor primare, rapoartelor statistice, precum și din explicațiile angajaților.

În procesul vizitei fiscale funcționarul fiscal întreține o conversație cu conducerea agentului economic pe marginea respectării obligațiilor fiscale și constată datele de ordin general despre activitatea contribuabilului.

Funcționarul fiscal se informează multilateral despre contribuabil, genul de activitate practicat, specificul procesului de producție, politica de contabilitate, modul de organizare a evidenței contabile, corectitudinea primirii și evidenței documentelor de strictă evidență etc., respectiv concluzionează despre viabilitatea activității contribuabilului.

În cadrul vizitei fiscale se observă modul de desfășurare a activității contribuabililor, în scopul administrării de către Serviciul Fiscal de Stat a informațiilor corecte și complete despre activitatea acestora, în scopul excluderii oricărui risc de pseudoactivitate de întreprinzător, inclusiv a altor riscuri, prin înregistrarea unor întreprinderi pe adrese neveridice, gestionarea întreprinderilor de către persoane neautorizate, activitate ilicită sau prin tănuirea bazei impozabile etc.

În cadrul vizitei fiscale, funcționarul fiscal răspunde la întrebările puse de către contribuabil referitor la modul de respectare a legislației fiscale, modul de ținere a evidenței contabile, inclusiv la drepturile și obligațiile acestuia, tipul și termenele de achitare a obligațiilor fiscale, prezentare a declarațiilor și dărilor de seamă fiscale aferente activității, consecințelor admiterii restanțelor la buget, precum și măsurile de asigurare și executare silită ce pot fi aplicate de către Serviciul Fiscal de Stat, inclusiv dreptul de a aplica mecanismul legal al insolabilității față de contribuabilii care au ajuns în incapacitate de plată, la alte aspecte ce vizează modalitatea aplicării legislației fiscale.

În acest sens, funcționarul fiscal:

- explică prevederile legislației fiscale în vigoare și alte acte normative care vizează activitatea contribuabilului;
- prezintă informații referitoare la serviciile oferite de către Serviciul Fiscal de Stat contribuabilului;
- familiarizează contribuabilul cu portalul www.sfs.md și principalele opțiuni ale acestuia - baza generalizată a legislației fiscale, informațiile care sunt publice și pot fi vizualizate etc.;
- examinează dacă dispune de acte permissive pentru desfășurarea activității de întreprinzător, dispune/înregistrează la Serviciul Fiscal de Stat echipamente de casă și de control;
- răspunde verbal sau în scris la întrebările adresate de către contribuabil;
- prezintă, în funcție de specificul activității contribuabilului și constatările în cadrul vizitei fiscale, recomandările de rigoare privind neadmiterea eventualelor încălcări ale legislației în vigoare;
- în cazul abordării de către contribuabil a unor subiecte dificile, la care funcționarul fiscal în cadrul vizitei fiscale nu are un răspuns clar, acestea se notează în Raportul vizitei fiscale. Ulterior, în termenul prevăzut de legislație, se acordă un răspuns în scris la întrebările adresate.

În cadrul vizitei fiscale, prin stabilirea datelor de ordin general despre activitatea contribuabilului, se subînțelege constatarea:

- veridicității datelor și informațiilor prezentate de contribuabil Serviciului Fiscal de Stat;
- amplasării sediului contribuabilului și a subdiviziunilor sale structurale;
- dispunerii de active (clădiri, depozite, mijloace de transport, terenuri etc.), inclusiv prin observarea directă a acestora, personalului angajat și informației aferente regimului de lucru, salariului mediu calculat;
- datelor privind persoanele cu funcții de răspundere care gestionează activitatea contribuabilului și confirmarea gestionării de către acestea a activității întreprinderii, informației de contact a contribuabilului;
- genului(rilor) de activitate real practicat(e) și deținerea actelor permissive prevăzute de legislația în vigoare pentru desfășurarea activității de întreprinzător cu informarea agentului economic despre actele necesare;
- respectării actelor normative în vigoare privind modul de evidență contabilă;
- indicării modalității principale și alternative de comunicare cu autoritatea fiscală;
- în caz de pluralitate de administratori, identificarea administratorului cu care se va realiza în mod efectiv comunicarea;
- altor informații relevante.

În cazul, în care în procesul de efectuare a vizitei fiscale contribuabilul, sub diferite pretexte, nu prezintă documentele de ordin general, registrele contabile, documentele primare, situațiile financiare solicitate de funcționarul fiscal, acest fapt se va califica ca factor de risc, prin urmare Serviciul Fiscal de Stat poate decide asupra aplicării altor măsuri de conformare. Serviciul Fiscal de Stat are misiunea de a asigura deservirea eficientă a contribuabililor și prevenirea încălcărilor fiscale, obiectivul major rămâne în continuare asigurarea colectării și onorării depline de către contribuabili a obligațiilor față de buget.

În cadrul vizitei fiscale efectuate la inițiativa Serviciului Fiscal de Stat, funcționarul fiscal exami-

nează informația disponibilă, inclusiv oferită de către contribuabil, în scopul excluderii riscurilor de neconformare fiscală apreciate inițial.

În cazul stabilirii unor abateri de la prevederile legislației în vigoare, contribuabilului i se recomandă înlăturarea neajunsurilor prin prezentarea Declarației/dării de seamă corectate și/sau reflec-tarea corectă în documentele de evidență contabilă a faptelor economice, care să asigure raportarea conformă a obligațiilor fiscale. În cazul refuzului contribuabilului de a se conforma voluntar într-un termen rezonabil și/sau constatarea unor încălcări grave, Serviciul Fiscal de Stat își rezervă dreptul de a aplica alte măsuri de conformare.

Raportul vizitei fiscale și Procesul-verbal de observare directă a activității contribuabilului, se întocmește în 2 (două) exemplare, se semnează de către funcționarul fiscal și reprezentantul contri-buabilului (conducătorul, contabilul/contabilul-șef sau altă persoană împuternicită).

Ține de menționat faptul că vizita fiscală este o procedură benefică pentru agenții economici dat fiind faptul că are scop consultativ, de conformare benevolă și a faptului că în conformitate cu pre-vederile art. 234 aliniatul 4 [1], persoanele scutite de impozite și/sau taxe, precum și cele care au cal-culat greșit impozitul și/sau taxa din cauza explicațiilor greșite, prezentate în scris de Serviciul Fiscal de Stat, sunt absolvite de răspundere pentru diminuarea, calcularea incorectă sau neplata acestora.

Astfel, vizita fiscală fiind un procedeu de consultare și conformare benevolă a contribuabilu-lui și raportul vizitei fiscale fiind întocmit în forma scrisă, aceasta absolvește agentul economic de sancțiuni sub formă de amendă și penalitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Fiscal al Republicii Moldova.
2. Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 3 ianuarie 1992.
3. Legea cu privire la registre nr. 71-XVI din 22 martie 2007.
4. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului V al Codului Fiscal, nr. 408-XV din 26.07.2001.
5. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Serviciului Fiscal de Stat, aprobat prin Ho-tărârea Guvernului nr. 395 din 05-06-2017.
6. Белозёров С. А., Финансы, Moscova, „Проспект”, 2009.
7. Горбунова О. Н., Налоговое право, Москва, „Юрист”, 2005.
8. Дуканич Л. В., Налоги и налогообложение, Феникс: Ростов-на-Дону, 2000, 416 с.
9. Кику Н. Г., Налоговое Администрирование, МЭА, Кишинэу, 2007, 203 с.
10. Ковалева В. В., Финансы, 2-е издание, Москва, „Проспект”, 2009, 640 с.
11. Пепеляев С. Г., Налоговое право: Учебник Москва, „Юрист”, 2004, 591 с.
12. Романовского М.В., Врублевской О.В. Налоги и налогообложение, Питер, 2000, 528 с.
13. Тадеев А. А., Парыгина В.А., Налоговое право: Учебник, 2-е издание, Изд-во Эксмо, 2006, 752 с.
14. Тадеев А. А., Парыгина В. А., Налоговое право: Учебник, Изд-во Эксмо, 2004, 864 с.
15. Химичева Н. И., Финансовое право, 3-е издание, Москва, „Юрист”, 2005, 749 с.
16. Худяков А. И., Бродский М.Н., Бродский Г. М., Основы налогообложение, Европейский дом, Санкт-Петербург, 2002, 432 с.
17. Черника Д. Г., Налоги, Москва: Финансы и статистика, 1998, 544 с.
18. Controale fiscale. Ghid de bune practici pentru agenții economici. În: <https://cpr.md/2020/05/26/controale-fiscale-ghid-de-bune-practici-pentru-agentii-economici/>
19. În: https://monitorul.fisc.md/editorial/controlul_fiscal_ca_instrument_de_conformare_benevola.html
20. În: <https://www.bizlaw.md/2017/02/22/vizita-fiscala-ce-trebuie-sa-cunosateti>
21. În: <https://www.contabilsef.md/vizitele-fiscale-modificari-la-indicatiile-metodice/>
22. În: <https://www.pwc.com/md/en/publications/assets/tax-guide-md-2015.pdf>
23. În: https://www.sfs.md/programul_conformare_voluntara.aspx?file=9453

REGULI TACTICE GENERICHE PRIVIND AMBALAREA, SIGILAREA, ETICHETAREA ȘI PĂSTRAREA MIJLOACELOR MATERIALE DE PROBĂ ÎN VEDEREA EVITĂRII FALSIFICĂRII ACESTORA ÎN CADRUL PROCESELOR JUDICIARE

CZU: 343.146:343.364(478)

*Eugeniu PETERSCHI,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a
Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

SUMMARY

The collection and annexation of material evidence to a criminal case and/or civil litigation is a very complex action, which, in order to be successful, requires well-defined knowledge in the given field. Thus, in order not to admit, as much as possible, the illicit actions of falsification of evidence in a civil and/or criminal trial, we intend to continue the investigation, conduct a thorough study and elucidate the main generic tactical rules on packaging, sealing, labeling and storage of means and test materials.

Keywords: *packaging, sealing, labeling and storage, falsification of evidence, civil and/or criminal proceedings.*

Introducere. La etapa actuală, în rândurile organelor de ocrotire a normelor de drept și a celor de aplicare a legii se regăsește un număr mediu de personal tânăr, cu aspirații majore în obținerea realizărilor înalte în cariera profesională. Acest personal nou-angajat poate fi clasificat general în două categorii: funcționari publici și funcționari publici cu statut special.

Potrivit textului de lege, prin conceptul de funcționar public cu statut special poate fi înțeleasă „persoană angajată în cadrul aparatului central al Ministerului Afacerilor Interne, în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea acestuia, care deține grade speciale și exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare” [3, art. 2].

În condițiile descrise, este notabil faptul că, pentru a obține unele performanțe înalte și rezultate de succes în cariera profesională a funcționarilor publici cu statut special, aceștia trebuie instruiți continuu prin aspecte teoretice și studii cazuistice. Contribuția subsemnatului la dezbateră cercetării în cauză plasează, în prim-plan, analiza unei probleme de organizare și funcționare eficientă a instituției de stat unde activează funcționarul public cu statut special, inclusiv în elucidarea factorilor care determină eficiența instituțiilor publice și, evident, crearea unei imagini pozitive întregii societății prin desfășurarea activității profesionale eficient, obiectiv și în strictă conformitate cu prevederile cadrului legal.

Astfel, colectarea și administrarea probelor la o cauză penală sau la un litigiu civil reprezintă o fază esențială a organelor de drept abilitate în acest sens. Rolul îndeplinirii exacte și legitime a acestor acțiuni, constă în faptul că la finalul procesului judiciar se va afla adevărul, în co-raport cu fapta prejudiciabilă supusă investigării, inclusiv cu aplicarea răspunderii juridice persoanelor vinovate de admiterea ilegalităților în mediul înconjurător.

Studiul cazuistic al practicii judiciare de zi cu zi în domeniul infracțiunilor contra justiției ne demonstrează că, deseori, probele sunt falsificate în cadrul proceselor judiciare, atât civile cât și penale, din cauza că au fost incorect administrate.

Așadar, în vederea evitării acestor ilegalități admise în realitatea obiectivă, în continuitatea prezentei cercetări și analize științifice ne propunem ca deziderat de a identifica și analiza unele dintre principalele reguli tactice care vor demonstra corectitudinea și exactitatea ambalării, sigi-

lării, etichetării și păstrării mijloacelor materiale de probă în vederea evitării falsificării acestora în cadrul proceselor judiciare.

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. La momentul actual, importanța prezentei cercetări științifice o reprezintă problematica existentă în unele cazuri de practică judiciară, care înglobează referințele domeniului de cercetare, analiză și administrare a probelor la o anumită speță cazuistică.

Notabil este faptul că unul din scopurile de primă-valoare a respectivului demers științific, îl înglobează în sine, analiza detaliată, dar generică a reperelor faptice de ambalarea, sigilarea, etichetarea și păstrarea mijloacelor materiale de probă în vederea evitării la maxim posibil de falsificare a acestora.

Materiale utilizate și metode aplicate. Materialele utilizate la structurarea și asamblarea științifică a articolului cu titlul Reguli tactice generice privind ambalarea, sigilarea, etichetarea și păstrarea mijloacelor materiale de probă în vederea evitării falsificării acestora în cadrul proceselor judiciare, o reprezintă atât Legea procesual penală a Republicii Moldova cât și alte acte normative de specialitate al domeniului supus cercetării. Totodată, s-a acordat o atenție sporită și actelor administrative, emise de instituțiile/subdiviziunile de resort care conțin elemente esențiale și formează obiectul de bază a prezentului studiu.

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 o prioritate metodei analizei și celei deductive. Ulterior, în vederea prezentării unei structuri și esențe cuprinzătoare a articolului, au fost efectuate apelări științifice la metodele sintezei, inclusiv metoda empirică.

Rezultatele obținute și discuții. Pentru început, este important de menționat că, potrivit dicționarului explicativ, prin conceptul de „ambalare” se are în vedere împachetarea a ceva într-un material protector, în vederea ușurării manipulării lui și a transportului [8].

Consecvent cu aceasta, în condiționalitățile cadrului normativ, este de specificat că, prin termenul de „sigiliu” se subînțelege „produs electronic sau obiect alcătuit dintr-o placă de cauciuc, metal, lemn, hârtie sau alte materiale, fixată pe un suport, având gravată o emblemă, o inscripție sau un alt semn distinctiv oficial, ca dovadă a autenticității” [5, pct. 6]. Iar prin acțiunea de „sigilare” se elucidează faptul că, aceasta reprezintă „aplicarea sigiliului pe ușile unor încăperi, mijloace de transport, pe recipiente, diferite produse, colete, corespondență, pe bunurile debitorului, alte bunuri în scopul conservării, identificării, indisponibilizării ori evitării desfacerii acestora de către persoane neautorizate” [6, pct. 6].

Etichetarea în mediul legislativ poate fi înțeleasă ca o acțiune de „mențiune, indicație, marcă sau denumire comercială, imagine sau semne care se referă la un produs și care figurează pe orice ambalaj, document, anunț, etichetă, inel sau manșetă care însoțește ori se referă la produsul respectiv”, iar „eticheta – fiind marcajul, marcă, semn, imagine sau altă descriere scrisă, imprimată, ștanțată, marcată, gravată sau tipărită pe ambalajul produsului ori atașată ambalajului sau recipientului unui astfel de produs” [2, art. 2].

Conform Codului de procedură penală al Republicii Moldova, „probele sunt elemente de fapt dobândite în modul stabilit de cadrul legal, care servesc la constatarea existenței sau inexistenței infracțiunii, la identificarea făptuitorului, la constatarea vinovăției, precum și la stabilirea altor împrejurări importante pentru justa soluționare a cauzei” [1, art. 93, alin.(1)], iar mijloacele materiale de probă (în continuare – MMP), potrivit poziției oficiale a autorității administrative din subordinea Ministerului Afacerilor Interne [4, pct. 2], sunt „obiectele care conțin sau care poartă o urmă a infracțiunii, obiectele care au fost folosite sau care au fost destinate să servească la săvârșirea unei infracțiuni, obiectele care sunt produsul infracțiunii, precum și orice alte obiecte care pot servi la aflarea adevărului” [7, cap. IV].

Astfel, MMP (urmele, obiectele purtătoare de urme sau părțile acestora) ridicate de la fața locului trebuie să fie obligatoriu ambalate pentru a le asigura protecția temporară a acestora de mediul extern (factori fizici, chimici și biologici), în scopul menținerii integrității acestora în decursul manipulării, transportului MMP pentru examinare în laborator, cât și pe timpul păstrării acestora până la soluționarea cauzei.

La ambalarea MMP se recomandă respectarea următoarelor reguli:

1) modul de ambalare a obiectelor purtătoare de urme, cât și a părților acestora trebuie să excludă riscul pierderii sau deteriorării mecanice a urmelor de pe obiect, cât și însuși obiectul purtător de urme;

2) suprafața ambalajului nu trebuie să vină în contact cu suprafața obiectului, pe care sunt prezente probe;

3) la păstrare sau transportare, ambalajul trebuie să faciliteze manipularea cu acesta prin formă, greutate și volum, totodată, să păstreze obiectele ambalate împotriva eventualelor impurificări sau contaminări;

4) obiectele sau părțile obiectelor purtătoare de urme se fixează rigid în ambalaj;

5) pentru ambalarea MMP se utilizează ambalaj special confecționat, curat sau materiale improvizate/disponibile curate – cutii/lăzi din carton, metal și lemn, eprubete și recipiente din sticlă sau polimer, plicuri din hârtie, hârtie, ață etc.;

6) mulajele și alte obiecte, după caz, se acoperă/invelesc/căptușesc cu vată, pânză, hârtie moale de ziar, burete sau alte materiale analogice, îndeosebi dacă transportarea obiectelor se efectuează la distanțe mari;

7) micro-urmele (rumeguș, șpan, particule de sol, fibre textile, muc/chiștoc, etc.) se ambalează în recipiente din sticlă sau plastic, pachete din polietilenă de tip „zip-lock” sau în plicuri;

8) la ambalarea obiectelor, ambalajul obligatoriu se sigilează. Sigilarea se efectuează în așa mod încât, fără a deteriora sigiliul, să nu fie posibilă deschiderea ambalajului și extragerea obiectelor din el. În funcție de tipul ambalajului, acesta poate fi sigilat cu:

a) ață de mătase cu ceară de etanșare și/sau etichetă/ecuson din hârtie/carton;

b) sigilii speciale;

c) sigilii autocolante, care pot fi și inscriptibile;

d) peliculă de sigilare/protecție de tip „scotch”;

e) pungi autosigilante.

După ambalarea și sigilarea obiectelor purtătoare de urme și a părților acestora, pe ambalaj (pachet, plic, cutie etc.) urmează a fi amplasată o etichetă/ecuson cu inscripții, conform modelului de mai jos [7, sec. 1].

Sigilarea și etichetarea mijloacelor materiale de probă. După ambalarea MMP ridicate în cadrul cercetării la fața locului, pentru identificarea cu ușurință a probei și excluderii posibilității substituirii sau contaminării acestor probe, înainte de a păstra sau transporta probele spre laborator, ele trebuie să fie sigilate și etichetate în mod corespunzător, astfel, încât deschiderea neautorizată a ambalajului să fie detectabilă (ambalajul să nu poată fi deschis fără a deteriora sigiliul).

Etichetarea ambalajului cu MMP poate fi realizată prin atașarea (lipirea) unui ecuson cu informații sau aceste informații pot fi completate direct pe ambalaj (inscripțiile efectuate pe ecuson sau ambalaj trebuie să fie vizibile și realizate (scrise) clar).

Eticheta/ecuson se completează cu informații, conform modelului prenotat.

În afara celor descrise, pe ambalaj trebuie să fie aplicate ecusoane care vor informa despre pericolul care prezintă obiectul aflat în interior sau inscripții vizibile (de exemplu: „ATENȚIE FRAGIL NU INVERSAȚI” – pentru obiecte fragile (sticlă, mulaje din ghips etc.); „ARMA ÎN-CĂRCATĂ” – în cazul dacă în camera cartușului este prezent un obiect asemănător cu cartuș care nu a fost extras în timpul examinării armei la fața locului; „PERICOL BIOLOGIC/CHIMIC” – în cazul ambalării substanțelor periculoase (sânge infectat cu HIV sau cu Hepatită, mercur etc.); „EVITAȚI ELECTRICITATEA STATICĂ” – în cazul ambalării sistemelor informatice sau urmelor ridicate prin metoda electricității statice; „OBIECT EXPLOZIV” – la ambalarea obiectelor explozive (grenadelor, dinamitei, pulberilor etc.) și altele [7, sec. 2].

Păstrarea mijloacelor materiale de probă. După realizarea celor indicate supra și, în special, după recunoașterea obiectelor ridicate de la fața locului în calitate de corp delict, următorul pas este păstrarea acestora [7, sec. 3].

În condiționalitățile prevederilor Codului de procedură penală, corpurile delictive se anexează la dosar și se păstrează în dosar sau se păstrează în alt mod prevăzut de lege. Corpurile delictive care, din cauza volumului sau din alte motive nu pot fi păstrate împreună cu dosarul, trebuie

cu prezentarea materialelor respective, în termen de 24 de ore, judecătorului de instrucție pentru efectuarea controlului legalității acestei acțiuni procesuale. Substanțele narcotice, psihotrope și precursorii pot fi păstrați în calitate de corpuri delictive în cantități mici (mostre), suficiente pentru utilizarea lor în calitate de probe și pentru efectuarea expertizei judiciare, împachetate și sigilate de către un expert. Excedentele de aceste substanțe vor fi predate instituțiilor abilitate sau nimicite în baza ordonanței organului de urmărire penală autorizate de judecătorul de instrucție. Imediat după ridicare și examinare, metalele prețioase, pietrele prețioase și articolele din ele, numerarul și cecurile în monedă națională și în valută străină, cardurile, alte instrumente de plată, valorile mobiliare, obligațiile, recunoscute drept corpuri delictive, se transmit spre păstrare Serviciului Fiscal de Stat conform procedurii stabilite. Numerarul și cecurile în monedă națională și în valută străină, obligațiile, ridicate în cadrul efectuării acțiunilor de urmărire penală, se păstrează în dosar dacă ele conțin semne individuale în urma săvârșirii infracțiunii. Corpurile delictive și alte obiecte ridicate se păstrează până ce soarta lor nu va fi soluționată prin hotărâre definitivă a organului de urmărire penală sau a instanței. În caz de conflict referitor la apartenența obiectului recunoscut corp delict, litigiul se soluționează în ordinea procedurii civile și un asemenea obiect se păstrează până la momentul când hotărârea pronunțată în cauza civilă devine irevocabilă [1, art. 159].

Totodată, notabil este faptul că, asigurarea păstrării corpurilor delictive și a altor obiecte în cadrul desfășurării procesului penal se efectuează și conform prevederilor Ordinul interdepartamental nr. 190/332/348/126 din 02.08.2006 și art. 160 al CPP RM.¹

Pentru păstrarea în siguranță a MMP, subdiviziunile care exercită urmărirea penală trebuie să fie asigurate cu încăperi specializate (cameră de păstrare a corpurilor delictive), amenajate corespunzător cu rafturi, dulapuri metalice, alarmă de pază, sisteme de detecție, alarmare la incendiu, stingătoare de incendiu, ușă din metal și sistem de ventilare, pentru păstrarea probelor în condiții uscate, în cazul prezenței geamurilor este necesară protejarea acestora cu gratii. Dacă este imposibil de alocat o astfel de cameră pentru păstrarea corpurilor delictive, organul de urmărire penală va fi asigurat cu un spațiu și dulapuri metalice corespunzătoare, care vor permite păstrarea corpurilor delictive în siguranță și în condiții adecvate.

Pentru păstrarea MMP în afara condițiilor generale descrise supra, reieșind din modul de ambalare a obiectelor, unele corpuri delictive/obiecte pentru păstrare necesită crearea condițiilor speciale:

1) urme de dinți pe produse alterabile – se păstrează în frigider (între 2-5°C), preventiv plasate în recipient cu apă rece sau gheață;

2) urme ale substanțelor explozive – se păstrează în frigider;

3) sisteme informatice – păstrarea se face în mediu uscat, răcoros, la distanță de sursele de radiații electromagnetice puternice;

4) urme biologice:

a) urme biologice uscate – se păstrează la temperatura camerei, fără a fi supuse luminii solare directe;

b) țesuturile biologice care nu pot fi uscate – se păstrează la o temperatură cuprinsă între 16-20°C.

5) Sânge. Sângele lichid transferat pe un recolt și preventiv perfect uscat poate fi păstrat la temperatura camerei pentru perioadă de timp de până la 5 ani. Dacă probele se conservă pentru perioade mari de timp sau dacă urmele sunt în stare umedă, păstrarea se va face în stare congelată, la temperaturi cuprinse între -16 și -20°C. Dacă sângele lichid a fost colectat cu seringă/în eprubetă, în acestea se adaugă o substanță de conservare și această probă poate fi păstrată la o

¹La păstrarea corpurilor delictive și a altor obiecte, la transmiterea lor pentru efectuarea expertizei judiciare sau a constatării tehnico-științifice ori medico-legale, precum și la transmiterea cauzei altui organ de urmărire penală sau altei instanțe judecătorești trebuie să fie luate măsuri pentru a preveni pierderea, deteriorarea, alterarea, atingerea între ele sau amestecul corpurilor delictive ori al altor obiecte.

În cazul transmiterii cauzei, în documentul de însoțire, în anexele la el și în informația anexată la rechizitoriu se indică toate corpurile delictive și alte obiecte care au fost anexate la dosar și pe care îl însoțesc, precum și locul lor de păstrare dacă ele nu sunt anexate la dosar.

La transmiterea cauzei în care figurează corpuri delictive, organul care primește cauza verifică prezența obiectelor anexate la dosar în conformitate cu datele menționate în documentul de însoțire a cauzei. Despre rezultatele acestei verificări se face mențiune în documentul de însoțire.

temperatură de maxim 4°C pentru o perioadă de maxim 30 zile (pe durata transportului trebuie să fie menținută temperatura de maxim 4°C, folosind lăzi frigorifice și gheață).

6) Urmele de salivă perfect uscate pot fi păstrate la temperatura camerei pentru perioade de timp de până la un an. Dacă probele se conservă pentru perioade mari de timp sau dacă urmele sunt în stare umedă, păstrarea se va face în stare congelată, la temperaturi cuprinse între -16 și -20°C. Dacă urmele de salivă au fost colectate în eprubete, aceste probe pot fi păstrate la o temperatură de maxim 4°C, pentru o perioadă de maxim 30 zile (pe durata transportului trebuie să fie menținută temperatura de maxim 4°C, folosind lăzi frigorifice și gheață).

7) Urmele de spermă și secreții vaginale perfect uscate pot fi păstrate la temperatura camerei și fără expunerea radiației solare directe, pentru perioade de timp de până la 5 ani. Pentru perioade mai mari de timp sau dacă urmele sunt în stare umedă se păstrează la o temperatură cuprinsă între -16 și -20°C (pe durata transportului trebuie să fie menținută temperatura de conservare, folosind lăzi frigorifice și gheață).

8) Probele biologice din depozitul subunghiular recoltate cu tamponul se usucă în condiții sterile, ferite de surse de căldură, de radiații solare sau de curenți de aer. Dacă nu este posibil ca tampoanele să fie uscate, se păstrează prin congelare la o temperatură cuprinsă între -16°C și -20°C până la ajungerea în laborator.

9) Țesuturile biologice moi se păstrează în starea înghețată până la prezentarea în laborator. În cazul, în care nu este posibilă păstrarea acestor probe în starea înghețată, ele pot fi păstrate la temperatura cuprinsă între 4-8°C, cu asigurarea transportării, în cel mai scurt timp, la laborator.

Cele mai frecvent întâlnite greșeli, care duc la distrugerea urmelor/corpurilor delictuale ridicate în cadrul cercetării la fața locului, sunt alegerea incorectă a modului de ambalare și a ambalajului și condițiile de păstrare ale MMP [7, sec. 3].

Concluzie. În sensul mențiunilor punctate, este notabil de menționat că, ambalarea, sigilarea, etichetarea și păstrarea mijloacelor materiale de probă într-o speță cazuistică, reprezintă un complex de acțiuni de mare valoare pentru comunitatea organelor de ocrotire a normelor de drept la segmentul organizării, desfășurării și asigurării controlului cercetării depline și obiective a cauzei antisociale care a fost comisă în realitatea obiectivă.

Pentru final, în vederea evitării în viitor a unor acțiuni ilicite în domeniul de cercetare menționat în demersul științific prenotat, precum și în vederea armonizării legislației naționale, se propune cu titlul de lege ferenda norma juridico-penală în ordinea care succede:

Articolul 310¹². Încălcarea regulilor de ambalare, sigilare, etichetare și păstrare a mijloacelor materiale de probă. *Încălcarea regulilor de ambalare, sigilare, etichetare și păstrare a mijloacelor materiale de probă în cadrul unui proces civil, penal, contravențional și/sau administrativ de către un subiect de drept se pedepsește cu amendă în mărime de la 800 la 1200 unități convenționale sau cu închisoare de la 2 până la 3 ani și după caz, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen egal cu termenul cât a fost sancționat cu pedeapsa de tipul închisorii.*

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013, în vigoare cu ultimele modificări din 19.03.2019.
2. Legea nr. 279 din 15.12.2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17 din 12.01.2018.
3. Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-49 din 10.02.2017, în vigoare potrivit ultimelor modificări din 07.01.2019.
4. Hotărârea Guvernului nr. 547 din 12.11.2019 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 346-351 din 22.11.2019.
5. Ordinul Inspectoratului Fiscal Principal de Stat nr. 611 din 24.07.2015 privind aprobarea Ghidului cu privire la procedurile de sigilare și desigilare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 275-280 din 09.10.2015.

6. Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 286 din 02.07.2019 privind modificarea și completarea Ordinului IFPS nr. 611 din 24 iulie 2015 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 250-255 din 09.08.2019.

7. Ordinul Inspectoratului General al Poliției nr. 412 din 17.18.2020 cu privire la aprobarea Procedurii operaționale standard privind ambalarea, etichetarea și păstrarea mijloacelor materiale de probă.

8. Dicționarul explicativ (dex_online). Poate fi accesat la următorul link: <https://dexonline.ro/definitie/ambalare>, vizualizat la 18.12.2020.

PROBLEMELE IDENTIFICĂRII OBIECTULUI MATERIAL AL INFRAȚIUNII PREVĂZUTE LA ART. 146 DIN CODUL PENAL

CZU: 343.61(478)

Rodica BERDILO,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Committing the crime, provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova, involves various hypotheses. It is therefore necessary to determine whether each of these hypotheses presupposes the presence of the material object. In the present study it is established that, if the prejudicial action, in which the crime provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova, does not involve manipulation of the victim's body, then this crime lacks the material object. It is also concluded that, since it does not imply a criminal influence on the victim's body, the crime provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova, when committed by inaction, has no material object. It is also established that the crime, provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova, has no material object in case of error on this object. At the same time, precisely because of this error, we are talking about the attempt at the crime provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova. Generalizing, it can be argued that the material object is present in those cases of attempt at the crime provided in art. 146 of the Criminal Code of the Republic of Moldova, when the factual error refers to other constitutive signs of the crime of this crime.

Keywords: *murder in the heat of passion; the person's body; the material object of the crime; factual error; direct criminal influence.*

În doctrina de specialitate este exprimată o opinie care poate deruta unui cititori: „Omorul se caracterizează prin existența unui obiect material care constă în viața unui om (în înțeles biologic), corpul unui om în viață, corpul unui om viu”. [4] Părerea noastră este că nu viața unui om, dar corpul persoanei constituie obiectul material al infracțiunilor de omor, în general, și al infracțiunii prevăzute la art. 146 din Codul penal al Republicii Moldova (în continuare – CP RM), în particular.

Obiectul material al infracțiunii reprezintă expresia corporală a valorii sociale și a relațiilor sociale cărora le este adusă atingere prin intermediul acestui obiect. Cu alte cuvinte, obiectul material al infracțiunii este acel substrat material asupra căruia se influențează nemijlocit prin săvârșirea infracțiunii. Asume de aceea obiectul material al infracțiunii mai este uneori numit „obiectul nemijlocit al infracțiunii” [7, p. 131-132].

După părerea lui S. Brînză și V. Stati, corpul persoanei constituie „expresia corporală a vieții sau sănătății persoanei, adică ansamblul de funcții și procese organice care asigură individului prezența biologică și care, odată distruse, suprimă calitatea de ființă vie și sănătoasă a persoanei” [6, p. 157]. Conținutul obiectului juridic special al infracțiunii, prevăzute la art. 146 CP RM, determină în mod firesc conținutul obiectului material al infracțiunii respective: expresia corporală a vieții acelei persoane care provoacă starea de afect a făptuitorului prin acte de violență, insulte grave, alte acte ilegale sau imorale.

Săvârșirea infracțiunilor de omor, în general, și a infracțiunii prevăzute la art. 146 din Codul penal al Republicii Moldova, în particular, presupune ipoteze variate. Datorită acestui fapt este necesar să stabilim dacă fiecare dintre aceste ipoteze presupune prezența obiectului material.

Caracterizând comiterea omorului pe calea acțiunii, S. Brînză și V. Stati menționează: „Acțiunea are un caracter fizico-mecanic, chimic, biologic, psihic sau de altă natură. Acțiunile fizico-

mecanice se exprimă în: tăiere, înjunghiere, împușcare, înecare, strivire, aruncare de la înălțime, strangulare, lovire (cu mâinile, cu picioarele, cu un corp contondent, etc.), electrocutare, ardere, refrigerare etc. Acțiunile chimice constau în: otrăvire, administrarea unei supradoze de substanțe narcotice sau psihotrope, provocarea de arsuri prin folosire de acizi sau baze etc. Acțiunile biologice se exprimă în: inocularea de agenți patogeni, transfuzia de sânge incompatibil, etc. Acțiunile psihice constau în: a sugestiona victimei, pe calea hipnozei, dorința de sinucidere; a produce șocuri psihice sau stări emotive intense unei persoane care suferă de o boală gravă a inimii sau de anevrisme cerebrale, făptuitorul cunoscând aceasta; a constrânge psihic victima să se arunce de la înălțime sau dintr-un mijloc de transport aflat în mișcare, etc.” [6, p. 158].

Apar anumite dubii privind prezența obiectului material al infracțiunii în cazurile când acțiunea prejudiciabilă nu presupune un contact fizic cu corpul victimei.

Totuși, S. Brinza asigură că influențarea asupra obiectului material al infracțiunii nu se reduce la contactul fizic cu acesta: „Facultatea unei entități oarecare de a evolua în calitate de obiect material al infracțiunii se realizează în cazul în care această entitate a fost supusă unei influențări infracționale, exprimate prin [...] schimbarea poziției de fapt sau prin altă manipulare [...] asupra ei din partea făptuitorului” [5, p. 142, 143]. Iu. V. Lazebnik are o opinie apropiată ca esență: „Legiuitorul consideră obiect material al infracțiunii numai substratul material al obiectului relației, supus influențării fizice (distrugere, deteriorare, răpire, fabricare, modificare, etc.) în procesul de săvârșire a infracțiunii” [14].

Ca urmare, dacă acțiunea prejudiciabilă, în care se concretizează infracțiunea prevăzută la art. 146 CP RM, nu presupune o manipulare exercitată asupra corpului victimei (așa cum se atestă, spre exemplu, în cazul acțiunii cu caracter psihic), atunci acestei infracțiuni îi lipsește obiectul material.

Indirect, această teză este validată de către M. Angheluță care afirmă: „Dorind să suprimе libertatea psihică, subiectul infracțiunii prevăzute la art. 155 CP RM influențează asupra victimei, deși nu asupra corpului acesteia. Subiectul urmărește ca victima să manifeste voința impusă de el, adică să fie el cel care deliberează și hotărăște asupra realizării actelor fizice ale victimei. În concluzie, infracțiunea prevăzută la art. 155 CP RM nu are un obiect material/imaterial. În cazul acestei infracțiuni se poate vorbi despre un obiect direct/obiect al influențării nemijlocite, care este reprezentat de victimă” [1].

La o concluzie asemănătoare ajunge Gh. Pavliuc: „Infracțiunile prevăzute la alin. (11) și lit. a), c) alin. (2) art. 349 CP RM sunt cele care se exprimă în influențarea nemijlocită a obiectului material al infracțiunii. În mod concret, obiectul material îl reprezintă, după caz: corpul victimei sau bunurile victimei a căror valoare nu atinge proporții mari (în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (11) art. 349 CP RM); corpul victimei (în cazul infracțiunii prevăzute la lit. a) alin. (2) art. 349 CP RM); bunurile victimei a căror valoare se exprimă în proporții mari (în cazul infracțiunii prevăzute la lit. c) alin. (2) art. 349 CP RM)” [9]. Prin aceasta, Gh. Pavliuc vrea să ne spună că corpul victimei nu apare ca obiect material în cazul infracțiunii prevăzute la alin. (1) art. 349 CP RM, când acțiunea prejudiciabilă presupune influențarea asupra psihicului victimei prin amenințarea cu moartea, cu vătămarea integrității corporale sau a sănătății ori cu nimicirea bunurilor.

Dacă facem o comparație, observăm că, în cazul infracțiunii prevăzute la art. 146 CP RM, intenția făptuitorului este de a suprima viața victimei, nu libertatea psihică a acesteia. Totuși, dacă această acțiune presupune săvârșirea unei acțiuni cu caracter psihic, se influențează nu asupra corpului victimei, dar asupra psihicului acesteia. Adică, în ultimă instanță, se influențează asupra victimei însăși.

În continuare este necesar să aflăm dacă infracțiunea, prevăzută la art. 146 CP RM, are obiect material în ipoteza când este comisă pe calea inacțiunii.

În opinia unor doctrinari, această posibilitate există. Spre exemplu, N. D. Popa menționează că „inacțiunea presupune lezarea unei valori sociale exterioare normei, și implicit a unui obiect material la infracțiunile de rezultat” [10]. A. A. Muzâka și E. V. Lașciuk prezintă ca pildă infracțiunea de eschivare a părintelui de la întreținerea copilului: „Pericolul social al acestei infracțiuni constă în faptul că necesitățile copilului (ale victimei infracțiunii) sunt insuficient

asigurate din cauza eschivării părintelui de la întreținerea copilului. În acest caz obiectul material al infracțiunii este reprezentat de mijloacele bănești pe care făptuitorul este obligat să le achite victimei. Infracțiunea este săvârșită anume în legătură cu aceste mijloace bănești” [15, p. 133].

De altă părere este S. Brînza: „Infracțiunea, comisă prin acțiune, apare, de regulă, în acele cazuri în care se atestă o influențare asupra obiectului material. Cu privire la infracțiunile săvârșite prin acțiune, putem spune că nu există infracțiune fără acțiune și nu există infracțiune, dacă acțiunea nu este îndreptată asupra obiectului material. În esență, acțiunea înseamnă influențare determinată asupra ceva. [...] În dese cazuri, inacțiunea tocmai indică asupra faptului că făptuitorul nu a exercitat influențarea determinată asupra entității materiale, deși el era obligat legalmente să facă aceasta” [5, p. 140, 141]. Similar, A. Popenco se referă la cazul infracțiunilor de neglijență în serviciu, care sunt comise pe calea inacțiunii (și anume – a neîndeplinirii obligațiilor de serviciu) sau a acțiunii (și anume – a îndeplinirii necorespunzătoare obligațiilor de serviciu): „Infracțiunile de neglijență în serviciu posedă obiect material doar atunci când presupun exercitarea unei influențe infracționale asupra unei entități materiale și nu au atunci când nu implică o atare influență” [11, p. 67].

Conchidem că, deoarece nu presupune o influențare infracțională asupra corpului victimei, infracțiunea prevăzută la art. 146 CP RM, atunci când este săvârșită pe calea inacțiunii, nu are obiect material.

Nu este clar dacă infracțiunea, prevăzută la art. 146 CP RM, are obiect material în cazul erorii asupra acestui obiect. Pentru a introduce claritate, vom apela la opiniile unor penaliști.

S. Brînza și V. Stati consideră că „cerința ca fapta subiectului să se îndrepte contra unui om viu ridică problema dacă poate fi sancționată sau nu, de exemplu, fapta persoanei care, fără a-și da seama că ținta atacului său este o persoană care decedase cu puțin timp înainte, efectuează o împușcătură ochită în capul acesteia. În cazul dat, cele săvârșite reprezintă tentativa de omor. Această soluție de calificare își desprinde argumentele din necesitatea protejării eficiente și oportune a ordinii de drept, precum și din latura subiectivă a infracțiunii, din atitudinea deosebit de periculoasă a făptuitorului pentru societate. Numai din cauze independente de voința făptuitorului nu și-a produs efectul acțiunea acestuia, îndreptată nemijlocit spre lipsirea de viață a victimei” [6, p. 157]. De asemenea, F. Streteanu și D. Nițu afirmă că în exemplul expus mai sus „ar trebui să se rețină existența unei tentative pedepsibile” [13, p. 487]. Argumentele lui F. Streteanu sunt: „Făptuitorul cunoaște faptul că urmează să comită o faptă prevăzută de legea penală, iar reprezentarea sa este conformă cu realitatea, astfel încât nu putem discuta despre o eroare inversă de drept. Cu privire la inexistența vieții la momentul săvârșirii actelor de executare, se arată că tocmai din acest motiv infracțiunea rămâne în forma tentativei, nefiind posibilă consumarea infracțiunii, fapt ce este asimilat cu aflarea obiectului în altă parte sau cu greșita executare a acțiunii (motive ce fac încadrarea faptei autorului ca o tentativă relativ improprie sau idonee, care poate atrage răspunderea penală)” [12, p. 640].

Pe de altă parte, după părerea lui V. Dobrinioiu, „este controversată problema dacă există tentativă sau fapt putativ când făptuitorul acționează cu intenția de omor asupra unui cadavru crezând că este o persoană în viață. Considerăm totuși că victima trebuie să fie în viață pentru existența obiectului material al infracțiunii” [8, p. 9]. M.-D. Bălan afirmă că în exemplul prezentat „corpul persoanei există în materialitatea sa, dar nu are calitatea cerută de legea penală, respectiv să fie o persoană în viață” [2].

Polemica dintre doctrinariii citați trebuie privită din unghiul art. 27 CP RM: „Se consideră tentativă de infracțiune acțiunea sau inacțiunea intenționată îndreptată nemijlocit spre săvârșirea unei infracțiuni dacă, din cauze independente de voința făptuitorului, aceasta nu și-a produs efectul”. De aceea reiterăm: „Lipsa obiectului material al infracțiunii, prevăzute la art. 146 CP RM, nu este un motiv pentru a nu reține la calificare tentativa de omor săvârșit în stare de afect. Or, în această situație, acțiunea sau inacțiunea intenționată a făptuitorului (care se află în stare de afect survenită în mod subit, provocată de actele de violență sau de insultele grave ori de alte acte ilegale sau imorale ale victimei) este îndreptată nemijlocit spre lipsirea de viață a acestei victime. Din cauze independente de voința făptuitorului (moartea victimei nemijlocit înainte de acțiunea sau inacțiunea făptuitorului), eforturile acestuia nu și ating efectul. Cadavru (obiectul

material real) nu corespunde parametrilor obiectului material aflat în reprezentarea făptuitorului – corpul unei persoane în viață. În consecință, se impune calificarea faptei săvârșite ca tentativă de omor săvârșit în stare de afect” [3].

Astfel, infracțiunea, prevăzută la art. 146 CP RM, nu are obiect material în cazul erorii asupra acestui obiect. Totodată, anume din cauza acestei erori, vorbim despre tentativa la infracțiunea prevăzută la art. 146 CP RM.

Generalizând, este necesar să stabilim dacă există obiect material în cazul tentativei la infracțiunea prevăzută la art. 146 CP RM.

Pornind de la definiția din art. 27 CP RM, se poate susține că obiectul material este prezent în acele cazuri de tentativă la infracțiunea prevăzută la art. 146 CP RM, când eroarea de fapt se referă nu la acest semn constitutiv al infracțiunii, dar la: obiectul juridic al infracțiunii; identitatea victimei; calitatea specială a victimei; numărul de victime; metoda de comitere a infracțiunii; urmările prejudiciabile; legătura cauzală, etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Angheluță M. Obiectul material/imaterial al infracțiunii prevăzute la art. 155 din Codul penal: între posibilitate și realitate. În: Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”. Rezumatele comunicărilor. Științe juridice și economice. Vol. I. Chișinău: CEP USM, p. 30-33.
2. Bălan M.-D. Fapta putativă. În: Dreptul, 2017, nr. 10, p. 105-118.
3. Berdilo R. Eroarea de fapt în cazul omorului săvârșit în stare de afect. În: Modern Scientific Challenges and Trends: a collection scientific works of the International scientific conference (30th July, 2020). Warsaw: Sp. zo. o. „iScience”, 2020, p. 38-49.
4. Bodea R. Considerații teoretice privitoare la infracțiunea de omor în concepția noului Cod penal. În: Revista Pro Lege, 2014, nr. 3, p. 131-154.
5. Brînza S. Obiectul infracțiunilor contra patrimoniului. Chișinău: Tipografia Centrală, 2005, 675 p.
6. Brînza S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. I. Chișinău, 2015, 1328 p.
7. Oancea I. Drept penal. Partea Generală. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1971, 576 p.
8. Pascu I., Dobrinioiu V., Hotca M. A. et al. Noul Cod penal comentat. Vol. 2. Partea specială. București: Universul Juridic, 2012, 1270 p.
9. Pavliuc Gh. Obiectul material și victima în cazul infracțiunilor prevăzute la art. 349 din Codul penal. În: Revista Națională de Drept, 2016, nr. 1, p. 36-47.
10. Popa N. D. The “material object” - “immediate effect” correlation as part of the indictment rule. În: Curentul Juridic, 2007, vol. 30, p. 146-155.
11. Popenco A. Aspecte teoretice și practice ale infracțiunii de neglijență în serviciu / Teză de doctor în drept. Chișinău, 2020, 249 p.
12. Streteanu F. Tratat de drept penal. Partea generală, vol. I. București: C. H. Beck, 2008. 720 p.
13. Streteanu F., Nițu D. Drept penal. Partea generală, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2014, 514 p.
14. Лазебник Ю. В. Объект и предмет как признаки объективной стороны состава преступления в уголовном праве. În: Научные труды Белорусского государственного экономического университета. Вып. 13. Минск: БГЭУ, 2020, p. 583-587.
15. Музика А. А., Лащук Є. В. Предмет злочину: теоретичні основи пізнання. Київ: Паливода А. В., 2011, 192 p.

VEHICULELE ELECTRICE DIN PERSPECTIVA DEFINIȚIEI DIN ART. 132 DIN CODUL PENAL

CZU: 343:656.1

Nicolae POSTOVANU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Article 132 of the Criminal Code of the Republic of Moldova must be amended so that it provides that all electric vehicles (not just trams and trolleybuses) may be the material object or means of committing the offenses provided for in 142, 1921, 264, 2641, 2642, 265 and 266 of the Criminal Code of the Republic of Moldova. Criminal law must be adapted to technical progress and anticipate its effects. That is why art. 132 of the Criminal Code of the Republic of Moldova must contain an implicit reference to electric vehicles. Such an amendment is also important to ensure the harmonization of the legislation of the Republic of Moldova with the legislation of the European Union and to implement the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union.

Keywords: *transport means; vehicle; electric vehicle; other mechanical means of transport.*

În preambulul la Directiva (UE) 2018/844 a Parlamentului European și a Consiliului din 30.05.2018 de modificare a Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor și a Directivei 2012/27/UE privind eficiența energetică se menționează printre altele: „Utilizarea vehiculelor electrice, combinată cu o pondere sporită a producției de energie electrică din surse regenerabile, produce mai puține emisii de dioxid de carbon, ceea ce are ca rezultat o mai bună calitate a aerului. Vehiculele electrice reprezintă un element important al unei tranziții către energia curată bazate pe măsuri de eficiență energetică, pe combustibili alternativi, pe energie din surse regenerabile și pe soluții inovatoare de gestionare a flexibilității energetice [...]. Inovația și noile tehnologii fac posibilă, de asemenea, sprijinirea de către clădiri a decarbonizării generale a economiei, inclusiv a sectorului transporturilor. De exemplu, clădirile pot fi utilizate pentru a impulsiona dezvoltarea infrastructurii necesare pentru alimentarea inteligentă a vehiculelor electrice și, de asemenea, pot asigura o bază pentru ca statele-membre, dacă doresc acest lucru, să folosească bateriile auto ca sursă de energie” [3]. Pornind de la această premisă, vom vorbi în continuare despre vehiculele electrice din perspectiva definiției din art. 132 din Codul penal.

În acest articol se folosesc două noțiuni – „alte tipuri de mașini autopropulsate” și „alte mijloace de transport mecanice”. În Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova despre practica judiciară cu privire la aplicarea legislației, la examinarea cauzelor penale, referitoare la încălcarea regulilor de securitate a circulației sau exploatare a mijloacelor de transport, nr. 20 din 08.07.1999 [6] (în continuare – Hotărârea Plenului CSJ nr. 20/1999), și anume în pct. 2, se formulează explicații privind conținutul acestor noțiuni. Astfel, prin „alte mașini autopropulsate” se înțelege „transportul, care circulă în mod ocazional pe drumurile publice, fiind destinat executării unor lucrări de construcție, agricole, silvice sau altor activități (macarale, excavatoare, combine de recoltare etc.)”. Prin „alte mijloace de transport mecanice” se înțelege „orice mecanism pus în mișcare, cu ajutorul unui motor, cu volumul de lucru nu mai mic de 50 cm³ și este subiect al regulilor de securitate a circulației rutiere și exploatare a mijloacelor de transport”.

Privitor la explicațiile de acest gen, în pct. 111 al Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 21 din 22.07.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 125 lit. b) din Codul penal, a articolelor 7 alin. (7), 39 pct. 5), 313 alin. (6) din Codul de procedură penală și a unor prevederi din articolele 2 lit. d) și 16 lit. c) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție (în continuare – Hotărârii CC nr. 21/2016), este menționat: „Asemenea „recomandări/explicații”, în mod individual, nu pot sta la baza unei hotărâri judecătorești, care urmează a fi

întemeiată exclusiv pe prevederile legale. Judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită de a soluționa în mod imparțial cauzele, în conformitate cu legea și cu propria apreciere a faptelor” [4]. În același timp, potrivit alin. (7) art. 7 din Codul de procedură penală, „hotărârile explicative ale Plenului Curții Supreme de Justiție în chestiunile privind aplicarea prevederilor legale în practica judiciară au caracter de recomandare pentru organele de urmărire penală și instanțele judecătorești” [1]. Deoarece nu există alte interpretări oficiale ale noțiunilor „alte tipuri de mașini autopropulsate” și „alte mijloace de transport mecanice”, care se utilizează în art. 132 din Codul penal, organele de urmărire penală și instanțele judecătorești sunt receptive, cel mai probabil, la definițiile din pct. 2 al Hotărârii Plenului CSJ nr. 20/1999.

În contextul articolului de față, nu trebuie trecută cu vederea definiția noțiunii „alte mijloace de transport mecanice” din pct. 2 al Hotărârii Plenului CSJ nr. 20/1999. Analizând această definiție în coroborăriune cu definiția din art. 132 din Codul penal, putem presupune că tramvaiele și troleibuzele sunt singurele mijloace de transport electrice care se au în vedere în art. 132 din Codul penal și în celelalte norme penale în care se folosește noțiunea „mijloc de transport”. V. Stati consideră că definiția noțiunii „alte mijloace de transport mecanice” din pct. 2 al Hotărârii Plenului CSJ nr. 20/1999 „nu conține nicio referire la mecanismele (a căror viteză constructivă trebuie să depășească 45 km/h) dotate cu motor electric (a cărui putere trebuie să depășească 4 kW), care sunt subiecte ale regulilor de securitate a circulației rutiere și exploatare a mijloacelor de transport” [11]. Autorul dat sugerează că definiția respectivă nu se referă la autovehiculele electrice. Sugestia respectivă are la bază două definiții din art. 2 al Legii nr. 131 din 07.06.2007 privind siguranța traficului rutier [7] (în continuare – Legea nr. 131/2007): „autovehicul – vehiculul autopropulsat, cu excepția ciclomotorului (subl. ns.) și a vehiculului care circulă pe șine, destinat transportului de persoane sau de bunuri ori efectuării de lucrări”; „ciclomotor – vehiculul cu două sau trei roți, care dezvoltă prin construcție o viteză maximă de 45 km/h (cu excepția celor care dezvoltă o viteză mai mică sau egală cu 25 km/h) și care este echipat cu un motor cu ardere internă sau electric (subl. ns.). Capacitatea cilindrică a motorului cu ardere internă nu depășește 50 cm³, iar puterea motorului atât a celui cu ardere internă cât și a motorului electric, nu depășește 4 kW”. Interpretarea ambelor acestor definiții ne permite să afirmăm că autovehicul electric, în sensul Legii nr. 131/2007, ar trebui considerat acel vehicul care dezvoltă prin construcție o viteză ce depășește 45 km/h și care este echipat cu un motor electric a cărui putere depășește 4 kW.

V. Stati propune ca în pct. 2 al Hotărârii Plenului CSJ nr. 20/1999 definiția noțiunii „alte mijloace de transport mecanice” să fie reformulată astfel: „Prin „alte mijloace de transport mecanice” se înțelege orice mecanisme dotate cu motor cu ardere internă sau electric, care sunt subiecte ale regulilor de securitate a circulației rutiere și exploatare a mijloacelor de transport. Capacitatea cilindrică a motorului cu ardere internă trebuie să depășească 50 cm³. Puterea motorului atât a celui cu ardere internă cât și a motorului electric, trebuie să depășească 4 kW. Viteza constructivă a respectivului mecanism trebuie să depășească 45 km/h” [12]. Din considerentele enunțate în pct. 111 al Hotărârii CC nr. 21/2016, urmărim excluderea pct. 2 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 20/1999 și modificarea art. 132 din Codul penal, pentru a fi suplinită această excludere. Articolul dat ar trebui să se numească „Autovehicul” și ar trebui să aibă următorul conținut: „Prin autovehicul se înțelege autovehiculul definit astfel prin Legea privind siguranța traficului rutier nr. 131-XVI din 07 iunie 2007”. Procedul de referire la acte normative din afara domeniului penal se mai folosește în art. 121, 133 și 13413 din Codul penal. Pentru ca modificarea propusă să aibă efectul scontat, în art. 1345, 142, 1921, 264, 2641, 2642, 265 și 266 din Codul penal, sintagma „mijloc de transport” trebuie înlocuită cu termenul „autovehicul”.

Astfel de modificări se impun din perspectiva art. 12 „Adaptare la progresul tehnic” din Directiva 2008/96/CE a Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 19.11.2008 privind gestionarea siguranței infrastructurii rutiere [2]. Afirmăm aceasta, întrucât din cele deja peste un milion de autovehicule înregistrate, în baza statisticilor duse de Serviciul Vamal, la momentul de față pe teritoriul țării noastre se află în jur de 350 de mașini cu baterii, pur electrice. Dinamica înmatriculărilor de autovehicule electrice în Republica Moldova este: 12 autovehicule în anul 2015; 14 autovehicule în anul 2016; 48 autovehicule în anul 2017; 44 autovehicule în anul

2018; 201 autovehicule în anul 2019 [13]. Tendința este ca numărul de autovehicule electrice să fie în progresie. Legea penală trebuie să fie adaptată la progresul tehnic și să anticipateze efectele produse de acesta. Anume de aceea art. 132 din Codul penal trebuie să conțină o referire implicită la autovehiculele electrice.

Noțiunea de autovehicul este definită nu numai în art. 2 al Legii nr. 131/2007. O definiție comparabilă este cea din pct. 7 al Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 357 din 13.05.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere (în continuare – Hotărârii Guvernului nr. 357/2009): „autovehicul – vehiculul autopropulsat, destinat transportului de persoane sau de bunuri ori efectuării de lucrări, cu excepția ciclomotorului și a vehiculelor pe șine. Troleibuzul este considerat autovehicul” [5]. Pentru a exclude orice îndoială că aceste definiții conțin referirea la autovehiculele electrice, propunem ca ele să fie modificate. Astfel, propunem ca în locul cuvântului „autopropulsat” să fie utilizate cuvintele „dotat cu un motor termic, un motor electric, o aplicație hibridă sau o combinație a acestor tipuri de motoare sau a oricăror alte motoare”. La fel, propunem eliminarea propoziției „Troleibuzul este considerat autovehicul” din pct. 7 al Hotărârii Guvernului nr. 357/2009. Această propoziție va fi de prisos dacă se va efectua înlocuirea pe care o propunem.

Sintagma succedanee „dotat cu un motor termic, un motor electric, o aplicație hibridă sau o combinație a acestor tipuri de motoare sau a oricăror alte motoare” are la origine art. 34 al Regulamentului (UE) nr. 168/2013 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 15.01.2013 privind omologarea și supravegherea pieței pentru vehiculele cu două sau trei roți și pentru cvadricicliuri: „propulsie” înseamnă un motor termic, un motor electric, o aplicație hibridă sau o combinație a acestor tipuri de motoare sau a oricăror alte motoare [10]. Dacă va fi implementat acest model, va fi clar că art. 132 din Codul penal se referă inclusiv la vehiculul hibrid, la vehiculul electric hibrid și la vehiculul pur electric. În consecință, modificările propuse de noi vor fi în concordanță cu clasificarea autovehiculelor electrice, propusă în literatura de specialitate: BEV – Battery Electric Vehicle – o mașină care este pusă în mișcare exclusiv de unul sau mai multe motoare electrice, fiind alimentate de o baterie; PHEV – Plug-In Hybrid Electric Vehicle – puterea este oferită de un motor cu combustie internă, concomitent cu un motor electric; MHEV – Mild Hybrid Electric Vehicle – mașina se bazează pe motorul cu combustie internă însă utilizează un mic propulsor electric ca mecanism de conservare a resurselor la frânare, mers constant sau opriri; EREV – Extended Range Electric Vehicle – o variantă de „PHEV” în care bateriile sunt încărcate la nevoie și de un mic generator de curent; HEV – Hybrid Electric Vehicle – motorul electric lucrează concomitent cu motorul termic, reușind, astfel, performanțe de consum excelente [14].

Modificările propuse de noi se vor potrivi și cu definiția din art. 3 al Proiectului de Lege al Republicii Moldova cu privire la calificarea conducătorilor auto: „vehicule cu două sisteme de propulsie – vehiculele cu două sisteme diferite de propulsie, de exemplu, un sistem electric și un sistem termic” [8]. La fel, aceste modificări vor fi în acord cu anumite prevederi din Regulamentul (UE) nr. 167/2013 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 15.01.2013 din 05.02.2013 privind omologarea și supravegherea pieței pentru vehiculele agricole și forestiere: „50. „vehicul hibrid” înseamnă un vehicul motorizat dotat cu cel puțin două convertizoare de energie diferite și două sisteme de stocare a energiei diferite (amplasate pe vehicul) care asigură propulsia vehiculului; 51. „vehicul electric hibrid” înseamnă un vehicul care, pentru a-și asigura propulsia mecanică, preia energie din ambele surse de energie stocată cu care este prevăzut vehiculul, menționate în continuare: (a) un carburant; (b) o baterie, condensator, volant/generator sau alte dispozitive de stocare a energiei electrice. Această definiție include și vehiculele care obțin energie de la un carburant doar în scopul reîncărcării dispozitivului de stocare a energiei electrice; 52. „vehicul pur electric” înseamnă un vehicul acționat de un sistem compus din unul sau mai multe dispozitive de stocare a energiei electrice, unul sau mai multe dispozitive pentru condiționarea energiei electrice și unul sau mai multe mașini electrice care transformă energia electrică stocată în energie mecanică transmisă roților pentru propulsarea vehiculului” [9]. O asemenea concordanță este cardinală pentru a fi asigurată armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene și pentru a implementa Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul de procedură penală al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 104-110.
2. Directiva 2008/96/CE a Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 19.11.2008 privind gestionarea siguranței infrastructurii rutiere. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0096&from=RO> (vizitat la 31.12.2020).
3. Directiva (UE) 2018/844 a Parlamentului European și a Consiliului din 30.05.2018 de modificare a Directivei 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor și a Directivei 2012/27/UE privind eficiența energetică. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0844&from=RO> tică (vizitat la 31.12.2020).
4. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 21 din 22.07.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 125 lit. b) din Codul penal, a articolelor 7 alin. (7), 39 pct. 5), 313 alin. (6) din Codul de procedură penală și a unor prevederi din articolele 2 lit. d) și 16 lit. c) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 355-359.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 357 din 13.05.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 92-93.
6. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova despre practica judiciară cu privire la aplicarea legislației, la examinarea cauzelor penale, referitoare la încălcarea regulilor de securitate a circulației sau exploatare a mijloacelor de transport, nr. 20 din 08.07.1999. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=361 (vizitat la 30.12.2020).
7. Legea nr. 131 din 07.06.2007 privind siguranța traficului rutier. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 103-106.
8. Proiectul de lege cu privire la calificarea conducătorilor auto. În: <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5576> (vizitat la 30.12.2020).
9. Regulamentul (UE) nr. 167/2013 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 15.01.2013 din 05.02.2013 privind omologarea și supravegherea pieței pentru vehiculele agricole și forestiere. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0167&qid=1609500958287&from=RO> (vizitat la 30.12.2020).
10. Regulamentul (UE) nr. 168/2013 al Parlamentului European și al Consiliului Uniunii Europene din 15.01.2013 privind omologarea și supravegherea pieței pentru vehiculele cu două sau trei roți și pentru cvadricicliuri. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0168&qid=1609501042282&from=RO> (vizitat la 30.12.2020).
11. Stati V. Observații critice îndreptate spre optimizarea unora dintre hotărârile recente ale Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova. În: Актуальные научные исследования в современном мире, 2017, Вып. 8, ч. 3, p. 123-140.
12. Stati V. Sugestii și observații pe marginea unor proiecte de hotărâri ale Plenului Curții Supreme de Justiție. În: Revista Națională de Drept, 2017, nr. 5, p. 5-15.
13. Știi asta? Câte mașini electrice sunt la momentul de față înregistrate în Republica Moldova. În: <https://cutt.ly/5jiRXIh> (vizitat la 31.12.2020).
14. Totul despre mașinile electrice: de câte tipuri sunt, cât costă, care sunt avantajele și dezavantajele, cum alimentăm și care sunt cele mai populare mărci în România / Merită un SH electric? În: <https://cutt.ly/BjiRC4a> (vizitat la 31.12.2020).

CONDIȚIONALITATEA SOCIALĂ A INTERDICȚIEI STABILITE DE ART. 155 DIN CODUL PENAL

CZU: 343.6:342.72

*Mihaela ANGHELUȚĂ,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

From the perspective of criminal law, it is admissible that freedom, enshrined in the Constitution of the Republic of Moldova and in international acts to which the Republic of Moldova is a party, be addressed, among other things, in terms of mental freedom. Not only this demonstrates that art. 155 of the Criminal Code of the Republic of Moldova corresponds to the principle of a legitimately protected social value. Like the incrimination of any other act, the incrimination of the act provided in art. 155 of the Criminal Code of the Republic of Moldova presupposes the restriction of certain rights and freedoms. This restriction corresponds to the conditions provided in par. (2) art. 54 of the Constitution of the Republic of Moldova. Art. 155 of the Criminal Code of the Republic of Moldova is the only measure that can achieve the purpose of preventing and combating the threatening murder or severe bodily injury or damage to health. Other legal measures – civil, administrative, disciplinary, etc. – cannot be considered sufficient and effective in achieving this goal. In conclusion, art. 155 of the Criminal Code of the Republic of Moldova is in accordance with the principle of a legitimately protected social value and with the principle of ultima ratio.

Keywords: *freedom, mental freedom, the principle of a legitimately protected social value, the principle of ultima ratio.*

În Manifestul referitor la politica penală europeană, redactat de European Criminal Policy Initiative [9], printre principiile fundamentale ale unei politici penale, se remarcă principiul unei valori sociale legitim protejate și principiul ultima ratio.

În legătură cu primul dintre aceste principii, în Manifestul referitor la politica penală europeană se arată: „În dreptul european această cerință derivă din principiul proporționalității. Doar atunci când o lege penală folosește la protejarea unui anumit interes important, ea poate să urmărească un țel legitim și poate fi proporțională. Întrebarea care sunt aceste interese și în ce manieră incriminarea unui anumit comportament nu apare ca fiind o conduită vătămătoare nejustificată, creează pentru legiuitorul european o obligație de a-i detalia fundamentarea (prin raportare la obligația sa de „good governance”)” [9]. Analizând principiul unei valori sociale legitim protejate, S. Bogdan afirmă: „Acest principiu presupune că implicarea dreptului penal în viața socială ca o conduită vătămătoare pentru unii dintre membrii ei se poate face doar dacă este identificată o valoare socială lezată de un anumit comportament. Dreptul penal nu trebuie utilizat excesiv pentru a stabili incriminări în domenii în care cu greu poate fi identificată o valoare socială ce trebuie protejată” [1].

Este necesar să stabilim dacă art. 155 CP RM corespunde principiului unei valori sociale legitim protejate. În alin. (3) art. 1 CP RM este prezentă propoziția „Prezentul cod se aplică în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și ale actelor internaționale la care Republica Moldova este parte”. Această propoziție presupune, printre altele, că raportarea unor fapte la categoria de infracțiuni trebuie să aibă ca suport textul Constituției și al actelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Conform alin. (1) art. 25 al Constituției, „libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile”. Punctul de vedere a lui Gh. Costachi și U. Chetruș se referă la această prevedere: „Libertatea personală este o libertate morală, psihică și fizică. Pe de o parte, ea reprezintă posibilitatea de a realiza faptele permise, iar pe de altă parte, ea presupune o independență față de influența coercitivă din exterior” [6]. Acești autori privesc libertatea, consacrată de art. 25 al Constituției, nu doar sub aspect fizic, dar și sub aspect psihic. În acest context este interesantă

observația pe care o face G.-N. Chihai: „Analizând doctrina constituțională românească, în paralel cu cea penală, se observă că libertatea individuală este privită și analizată diferit de autori. Astfel, doctrinarii constituționali definesc libertatea individuală ca dreptul persoanei de a se putea comporta și mișca liber, de a nu fi ținută în sclavie sau în orice formă de servitute, de a nu fi reținută, arestată sau deținută decât în cazurile și după formele expres prevăzute de Constituție și de legi [11, p. 166], în timp ce doctrinarii dreptului penal privesc libertatea într-un sens mai amplu, incluzând pe lângă libertatea fizică, libertatea psihică, inviolabilitatea domiciliului, libertatea de a comunica și libertatea sexuală, ca atribut important al personalității umane, constând în posibilitatea pe care fiecare membru al societății trebuie să o aibă de a acționa în conformitate cu dorințele și interesele sale, fără a fi supus unei constrângeri fizice sau psihice” [2, p. 250]. [4, p. 11-12] Astfel, din perspectiva dreptului penal, este admisibil ca libertatea, consacrată de art. 25 al Constituției, să fie abordată, printre altele, sub aspectul de libertate psihică.

Aceeași constatare poate fi făcută în raport cu libertatea individuală protejată de actele internaționale la care Republica Moldova este parte.

M.C. Moroșanu este de părerea că „la nivelul Uniunii Europene, libertatea este reglementată juridic atât în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prin art. 3-5 și 9-11, care reiau și completează dispozițiile din legislația românească referitoare la ocrotirea libertății fizice și psihice [evid. ns.], [...], cât și prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, art. 4-6, 10-13, 15-16, care adaugă celor deja amintite reglementări despre libertatea artelor, a științelor și a alegerii ocupației” [10]. Confirmând cele spuse de M.C. Moroșanu, menționăm că în parag. 1 art. 5 al Convenției europene a Drepturilor Omului se prevede: „Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță” [5]. În art. 6 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene se conține o dispoziție cu conținut identic: „Orice persoană are dreptul la libertate și la siguranță” [3].

Din aceste prevederi rezultă că raportarea faptei de amenințare cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății la categoria de infracțiuni are ca suport textul Constituției și al actelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Nu doar aceasta demonstrează că art. 155 CP RM corespunde principiului unei valori sociale legitim protejate. La fel ca incriminarea oricărei alte fapte, incriminarea faptei prevăzute la art. 155 CP RM presupune restrângerea unor drepturi și libertăți. Această restrângere corespunde condițiilor prevăzute în alin. (2) art. 54 al Constituției Republicii Moldova: „Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților [evid. ns.] și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției”. Din moment ce infracțiunea prevăzută la art. 155 CP RM afectează libertatea psihică protejată de Constituție și de actele internaționale la care Republica Moldova este parte, se justifică raportarea faptei de amenințare cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății la categoria de infracțiuni. Gh. Costachi și U. Chetruș evocă pe bună dreptate: „Libertatea personală este limitată de legea „minimului etic”, care proclamă: „fii liber, dar respectă libertatea altora”. Prin urmare, statutul juridic al omului se bazează pe propria libertate și pe respectul libertății celorlalți membri ai societății, ceea ce presupune că libertatea unui om poate fi limitată în interesul protecției altui om” [6]. Această constatare are la bază art. 55 al Constituției: „Orice persoană își exercită drepturile și libertățile constituționale cu bună-credință, fără să încalce drepturile și libertățile altora”.

Concluzionând, art. 155 CP RM este în concordanță cu principiul unei valori sociale legitim protejate.

În legătură cu principiul ultima ratio, în Manifestul referitor la politica penală europeană se explică: „În Uniunea Europeană persoana este în centrul preocupărilor sale și de aceea trebuie ca Uniunea să impună statele membre o obligație de incriminare a unui comportament doar atunci când, pentru protejarea intereselor fundamentale ale Uniunii mai sus enunțate, nu există o altă modalitate mai puțin vătămătoare. Doar în aceste condiții un act normativ poate fi apreciat ca necesar în înțelesul principiului european al proporționalității, atâta timp cât o sancțiune penală

atrage exprimarea unui reproș socio-etic care stigmatizează și care lezează profund drepturile cetățeanului așa cum sunt acestea exprimate și în Carta drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană” [9]. În cazul principiului analizat S. Bogdan afirmă că „și în România, ca și în Uniunea Europeană, persoana trebuie să fie în centrul preocupărilor statului și acesta va incrimina comportamente doar atunci când, pentru protejarea unui interes deja clar identificat anterior, nu există o modalitate mai puțin vătămătoare, iar riscul aplicării inflaționiste a fost deja enunțat și în doctrina română. Uniunea Europeană, dar și România sunt obligate să demonstreze utilizarea dreptului penal ca ultim mijloc în realizarea controlului social” [1].

Principiul ultima ratio reprezintă obiectul de interes al Curții Constituționale a Republicii Moldova. În pct. 84 al Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 12 din 28.03.2017 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 307 din Codul penal (răspunderea penală a judecătorilor) este explicat: „Curtea reține că, în exercitarea competenței de legiferare în materie penală, legiuitorul trebuie să țină seama de principiul potrivit căruia incriminarea unei fapte ca infracțiune trebuie să intervină ca ultim resort în protejarea unei valori sociale, ghidându-se după principiul „ultima ratio”, care semnifică că legea penală este unica măsură ce poate atinge scopul urmărit, altele de ordin civil, administrativ, disciplinar etc. fiind ineficiente în realizarea acestui deziderat” [7]. În pct. 102 al Hotărârii Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 33 din 07.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolele 327 alin. (1) și 361 alin. (2) lit. d) din Codul penal (abuzul de putere sau abuzul de serviciu) se explică: „Curtea reține că principiul „ultima ratio” nu trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală trebuie privită ca o ultimă măsură aplicată din perspectiva cronologică, ci trebuie interpretat ca având semnificația că legea penală este singura în măsură să atingă scopul urmărit, alte măsuri de ordin civil, administrativ fiind improprii în realizarea acestui deziderat” [8].

Este necesar să examinăm posibilitatea corespunderii art. 155 CP RM principiului ultima ratio.

Vorbind despre o eventuală trecere a faptei de amenințare cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății din sfera ilicitului penal în sfera ilicitului contravențional, E. V. Kosianenko menționează că aceasta ar însemna că „etica socială și cultura socială au degenerat, iar relațiile sociale, protejate împotriva amenințării cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății, nu mai sunt atât de valoroase pentru societate” [13]. Motivând de ce fapta de amenințare cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății trebuie menținută în sfera ilicitului penal, A.M. Petrov consideră că „o astfel de infracțiune este adesea comisă împotriva celor mai victimizate grupuri de populație – copii, femei, persoane cu dizabilități, recruți etc. [...] în condițiile actuale, când viața și sănătatea cetățenilor este deja expusă riscului din cauza influenței factorilor negativi cu caracter politic, economic, social, spiritual” [14]. Y. V. Naidenyshev și N. A. Zavalova menționează că subiectul faptei de amenințare cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății trebuie analizat prin prisma personalității unui infractor violent: „Caracteristicile generale, ce caracterizează acest tip de infractori, includ agresivitatea, cruzimea, cinismul, lipsa de compasiune, sadismul. Motivele comiterii amenințării cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății sunt asociate, de regulă, cu motivele personale – răzbunare, invidie, gelozie, ură, motivele sadice; mai rar – motive huliganice. Adică, un infractor de acest tip aplică violența de dragul violenței” [12]. Nu mai puțin relevantă este reflecția lui E. Iu. Ciuklina: „Comiterea acestei fapte (adică a amenințării cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății – n.a.) este o dovadă a debutului unei deformări criminale a personalității, care, în caz de impunitate, va evolua până la forme mai periculoase. În consecință, obiectul de influențare al acestei norme (adică a articolului care incriminează amenințarea cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății – n.a.) îl constituie trăsăturile de personalitate ale subiectului infracțiunii. Mecanismul de acțiune preventivă a normei date implică preîntâmpinarea într-un stadiu incipient a formării trăsăturilor de personalitate criminală” [15].

Din analiza acestor opinii putem să desprindem că art. 155 CP RM este unica măsură ce poate atinge scopul prevenirii și combaterii amenințării cu omor ori cu vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății. Alte măsuri juridice – de natură civilă, administrativă, disciplinară etc. – nu pot fi considerate suficiente și eficiente în realizarea acestui deziderat.

Concluzionând, art. 155 CP RM este în concordanță cu principiul ultima ratio.

BIBLIOGRAFIE

1. Bogdan S. Noua legislație penală română și conformitatea acesteia cu principiile Manifestului referitor la politica penală europeană. În: *Caiete de Drept Penal*, 2011, nr. 1, p. 47-65.
2. Boroi A., Gorunescu M., Popescu M. *Dicționar de drept penal*. București: All Beck, 2004, 417 p.
3. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. În: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF> [vizitat 24.12.2020].
4. Chihaiia G.-N. Rolul și activitatea judecătorului de supraveghere a privării de libertate / Rezumatul tezei de doctorat. București, 2016, 44 p.
5. Convenția europeană a Drepturilor Omului. În: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf
6. Costachi Gh., Chetruș U. Inviolabilitatea persoanei – drept fundamental pasibil de restrângere. În: *Revista Națională de Drept*, 2013, nr. 5, p. 21-26.
7. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 12 din 28.03.2017 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 307 din Codul penal (răspunderea penală a judecătorilor). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2017, nr. 162-170.
8. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 33 din 07.12.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolele 327 alin. (1) și 361 alin. (2) lit. d) din Codul penal (abuzul de putere sau abuzul de serviciu). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr. 27-32.
9. Manifest referitor la politica penală europeană. În: http://www.zis-online.com/dat/artikel/2009_12_387.pdf
10. Moroșanu M.C. Într-o Românie a cătușelor, să (mai) vorbim (și) despre libertate! (Partea I) (Ne)Respectarea libertății individuale – aspecte filosofice, juridice și consecințe psiho-sociale. În: <https://www.juridice.ro/541093/intr-o-romanie-a-catuselor-sa-mai-vorbim-si-despre-libertate-partea-i-nerespectarea-libertatii-individuale-aspecte-filosofice-juridice-si-consecinte-psiho-sociale.html>
11. Muraru I., Tănăsescu E.S. *Drept constituțional și instituții politice*. București: C. H. Beck, 2008, 216 p.
12. Naidenyshchev Y. V., Zavalova N. A. On the issue of decriminalization of certain criminal law provisions of the double prevention of violent crime. În: *Vestnik policii*, 2018, no. 5, p. 21-32.
13. Косьяненко Е. В. Опасность декриминализации деяний, предусмотренных ст. 116 и 119 УК РФ. În: *Вестник Алтайской академии экономики и права*, 2016, № 1, p. 43-46.
14. Петров А. М. Нормы с «двойной превенцией» и их значение в предупреждении преступлений против жизни и здоровья. În: *Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции*, 2015, p. 444-448.
15. Чуклина Э. Ю. Уголовно-правовые нормы с двойной превенцией: понятие, система и механизм превентивного воздействия. În: *Полицейская и следственная деятельность*, 2020, № 3, p. 61-75.

EVOLUȚIA CADRULUI LEGAL PRIVIND REGLEMENTAREA PRIN LICENȚIERE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

CZU 334:347.7(478)

*Nicolae PASCARU,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In the sense of the Republic of Moldova's pursuit of the European path, of the democratization process, but also in the sense of the increasingly visible development of capitalist relations, the entrepreneurial activity acquires special importance. More and more businesses are set up in the Republic of Moldova, but one thing that unites all these businesses is the fact that regardless of the type of activity, entrepreneurs must strictly comply with the legal framework for carrying out entrepreneurial activities, especially if these activities involve obtaining certain permissive documents (authorizations / activity licenses). The importance of studying the evolution of the legal framework regarding the regulation of the license in the entrepreneurial activity is manifested by the multitude of economic and social impacts of the license. At the same time, the study of the evolution of the legal framework regarding the licensing in the entrepreneurial activity, also allows the identification of the developmental direction of this institution.

Keywords: *license, entrepreneurial activity, licensing authority, permissive act.*

Analizând evoluția cadrului legal privind licențierea anumitor genuri de activități antreprenoriale din Republica Moldova, începând cu redobândirea statutului de stat independent și până în prezent, o putem împărți în două etape principale, și anume:

Prima etapă reprezintă perioada imediat de după obținerea independenței Republicii Moldova, până în anul 1998.

În acest sens, analizând reglementările privind licența în activitatea de întreprinzător din perioada respectivă, putem identifica/enumeră următoarele acte normative: Hotărârea Guvernului nr. 451/1992 cu privire la aprobarea Regulilor de eliberare a certificatelor și licențelor persoanelor juridice și fizice, care acționează în calitate de intermediar la organizarea angajării provizorii a cetățenilor Republicii Moldova peste hotare [1], Hotărârea Guvernului nr. 726/1994 cu privire la autorizarea prin licență a folosirii subsolului în Republica Moldova [2], Hotărârea Guvernului nr. 950/1994 despre aprobarea Condițiilor acordării licențelor pentru comerțul cu amănuntul și activități în sfera alimentației publice [3], Hotărârea Guvernului nr. 204/1995 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de organizare și funcționare a caselor de amanet (lombardurilor) [4], (potrivit pct. 5 din hotărârea prenotată, lombardurile își desfășoară activitatea numai după primirea licenței pentru activitate, eliberată conform legislației în vigoare.), Hotărârea Guvernului nr. 581/1995 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în R. Moldova [5], (Hotărârea nr. 581/1995 enumera Lista genurilor de activitate ce necesită autorizare prin licențe eliberate de ministere, departamente și alte organe de stat ale Republicii Moldova precum și Regulamentul cu privire la modul de eliberare a licențelor pentru desfășurarea anumitor genuri de activitate în Republica Moldova.), Hotărârea Guvernului nr. nr. 5/1996 Despre unele încălcări ale Regulamentului cu privire la modul de acordare, suspendare și anulare a licențelor pentru fabricarea, stocarea și comercializarea en gros a producției alcoolice [6], Hotărârea Guvernului nr. 693/1996 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de eliberare a licențelor pentru dreptul de comercializare cu amănuntul a băuturilor alcoolice și articolelor de tutun [7], Hotărârea Guvernului nr. 888/1997 [8], urmată de Hotărârea Guvernului nr. 110/1998 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova [9] urmată de Hotărârea Gu-

vernului nr.859/1998 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în R. Moldova [10].

Analizând prevederile enunțate, putem menționa că în perioada respectivă reglementarea juridică a activităților de antreprenoriat prin licență avea la bază numeroase acte normative.

De asemenea, majoritatea reglementărilor privind licența în activitatea de întreprinzător se regăseau, în special, în hotărâri de guvern ce reglementau procedura și etapele de obținere a licențelor de activitate în diferite domenii de antreprenoriat care necesitau licență pentru a putea fi desfășurate. Astfel, multitudinea de reglementări privind licența în activitatea de întreprinzător crea diferite practici neuniforme și interpretări, uneori abuzive, în aplicarea cadrului legal privind activitățile de antreprenoriat care necesitau licență.

O încercare de uniformizare a reglementărilor privind autorizarea prin licențiere a activităților de întreprinzător are loc odată cu adoptarea Hotărârii Guvernului nr.581/1995 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova.

Astfel, Hotărârea nr.581/1995 stipula expres și exhaustiv Lista genurilor de activitate (inclusiv antreprenoriale) ce necesitau autorizare prin licențe. De asemenea, hotărârea respectivă stipula că licențele erau eliberate de ministere, departamente și alte organe de stat ale Republicii Moldova. Totodată, hotărârea prevedea și Regulamentul cu privire la modul de eliberare a licențelor pentru desfășurarea anumitor genuri de activitate, Lista genurilor de activitate interzise pe teritoriul Republicii Moldova etc.

Hotărârea nr.581/1995, a fost urmată de o serie de alte hotărâri de guvern similare, care reglementau genurile de activitate antreprenoriale care necesită licență în Republica Moldova, hotărâri, care ulterior au fost abrogate, odată cu adoptarea unei legi speciale privind licența de activitate.

Pluritatea de reglementări, uneori contradictorii, a determinat legislativul în anul 1999 să adopte Legea nr.332/1999 privind acordarea de licențe pentru unele genuri de activitate [11].

A doua etapă privind reglementarea instituției licențierii anumitor activități de antreprenoriat prin licență, reprezintă perioada între anul 1999-2017. Odată cu adoptarea Legii nr.332/1999, deducem tendința legiuitorului de a crea un cadru normativ uniform referitor la genurile de antreprenoriat care necesită licență. De asemenea, spre deosebire de reglementările anterioare, în Legea nr.332/1999, legiuitorul pentru prima dată definește licența.

În acest sens, potrivit art. 2, alin. (1) din Legea nr.332/1999, licența pentru practicarea anumitor genuri de activitate era definită ca fiind un act prin care se atestă capacitatea și dreptul titularului de a desfășura un anumit gen de activitate în condiții care să asigure calitatea și siguranța mărfurilor și serviciilor.

Totodată, Legea nr.332/1999 prevede forma, conținutul licenței, durata acesteia, actele necesare pentru a obține licența, organele competente să acorde licență, cazurile de suspendare dar și de retragere a licențelor, drepturile și obligațiile titularului de licență etc. Reieșind din prevederile Legii nr.332/1999, comparativ cu reglementările anterioare, se enumera lista exhaustivă și expresă a autorităților competente să elibereze licență în dependență de competența acestor autorități în diferite domenii. Totodată, în Legea nr.332/1999, crește numărul de activități antreprenoriale care necesită licență.

Acțiunea în timp a Legii nr.332/1999 a durat până în anul 2001, atunci când legiuitorul a adoptat Legea nr. 451 din 30.07.2001 privind licențierea unor genuri de activitate [12].

În sensul art. 2 din Legea nr. 451/2001, licența reprezenta act administrativ cu caracter permisiv, eliberat de autoritatea de licențiere în procesul de reglementare a activității de întreprinzător, ce atestă dreptul titularului de licență de a desfășura, pentru o perioadă stabilită, genul de activitate indicat în aceasta, integral sau parțial, cu respectarea obligatorie a condițiilor de licențiere.

Spre deosebire de reglementarea anterioară, în Legea nr. 451/2001, legiuitorul indică expres că licența reprezintă un act administrativ (care emană de la o autoritate publică) împuternicită prin lege cu dreptul de a elibera licența de activitate într-un anumit domeniu.

De asemenea, Legea nr. 451/2001 operează și cu noțiunea de licențiere, prin care se subînțelege totalitatea procedurilor de reglementare a activității de întreprinzător legate de eliberarea, prelungirea, reperfectarea, suspendarea, reluarea valabilității și retragerea licențelor, eliberarea co-

piilor și duplicatelor acestora, ținerea dosarelor de licențiere și a registrelor de licențe, controlul asupra respectării de către titularii de licențe a condițiilor de licențiere, adoptarea prescripțiilor privind lichidarea încălcărilor ce țin de condițiile de licențiere.

Totodată, prin Legea nr. 451/2001 s-a micșorat considerabil numărul de autorități competente să elibereze licență în activitatea de întreprinzător, multe domenii privind eliberarea licențelor de activitate în diferite domenii de antreprenoriat trec în competența Agenției Servicii Publice. Legea respectivă prevede expres și care erau taxele pentru eliberarea licențelor de activitate în diferite domenii de întreprinzător.

În anul 2011, Parlamentul a adoptat Legea nr.160 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, adoptată la 22.07.2011 [13]. Legea stabilește cadrul juridic de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător și instituie prevederi unitare privind procedura de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător, care urmează să fie aplicată de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător sau a unei alte activități prevăzute de lege, conexe cu activitatea de întreprinzător. Prin licență se subînțelege un act permisiv care investește titularul cu drept de a desfășura un anumit gen de activitate, integral sau parțial, asupra căruia se răsfrâng criteriile de licențiere stabilite de lege. Un aspect important prevăzut de această lege se referă la faptul că, spre deosebire de reglementările anterioare, legiuitorul a prevăzut și NOMENCLATORUL ACTELOR PERMISIVE eliberate de către autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător, potrivit Anexei nr. 1 la lege.

În categoria actelor normative care reglementează activitatea de întreprinzător (inclusiv prin licențiere), în opinia noastră, s-ar înscrie și Legea nr.235 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, adoptată la 20.07.2006 [14], care stabilește principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, procedura de revizuire a actelor normative potrivit acestor principii și care are drept scop crearea unui cadru juridic favorabil mediului de afaceri și climatului investițional pentru dezvoltare social-economică, Legea nr. 845 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, adoptată la 03.01.1992 [15], care stabilește agenții economice care au dreptul, în numele lor (firmelor lor), să desfășoare activitate de antreprenoriat în Republica Moldova și determină principiile juridice, organizatorice și economice ale acestei activități. Potrivit prevederilor legii prin antreprenoriat se subînțelege o activitate de fabricare a producției, executare a lucrărilor și prestare a serviciilor, desfășurată de cetățeni și de asociațiile acestora în mod independent, din proprie inițiativă, în numele lor, pe riscul propriu și sub răspunderea lor patrimonială cu scopul de a-și asigura o sursă permanentă de venituri etc.

Modificări majore asupra cadrului legal care reglementează activitatea de întreprinzător prin licențiere au fost operate în anul 2017, odată cu adoptarea Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 185 din 21.09.2017 [16]. Astfel, în urma modificărilor operate, multe activități de antreprenoriat care necesitau licență, au fost scutite de aceasta. În consecință, în anul 2017, numărul de documente necesare a scăzut, comparativ cu anul 2015, de la 400 până la 180.

În concluzie, în perioada de după obținerea independenței, în Republica Moldova s-au făcut progrese considerabile și importante în ajustarea cadrului legal privind licența în activitatea de întreprinzător, procedura de eliberare, suspendare și/sau retragere a actelor permissive în activitatea de întreprinzător. Cadrul legal privind licența în activitatea de întreprinzător este destul de divers, reprezentat prin prisma a mai mult acte normative, legea-cadru în domeniu Legea nr. 160/2011 privind reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător. Cadrul normativ privind licența în activitatea de întreprinzător se află mereu în vizorul legislativului. Or, activitatea de antreprenoriat reprezintă o prioritate în politica economică a statului atât pe plan național, cât și pe plan internațional.

Totodată, statul, prin intermediul organelor abilitate, ar trebui să susțină prin politicile sale activitatea de antreprenoriat, inclusiv, prin crearea unui cadru legal favorabil mediului de afaceri. Rolul statului este și de a supraveghea și controla respectarea de către antreprenori a cadrului legal. Dar reglementările juridice nu trebuie să creeze mari impedimente dezvoltării mediului de afaceri.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr. 451/1992 cu privire la aprobarea Regulilor de eliberare a certificatelor și licențelor persoanelor juridice și fizice, care acționează în calitate de intermediar la organizarea angajării provizorii a cetățenilor Republicii Moldova peste hotare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.6/144 din 30.06.1992. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.1077 din 20.11.1997.
2. Hotărârea Guvernului nr. 726/1994 cu privire la autorizarea prin licență a folosirii subso-lului în Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.8 art.86 din 13.10.1994. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.118 din 11.02.2013.
3. Hotărârea Guvernului nr. 950/1994 despre aprobarea Condițiilor acordării licențelor pen-tru comerțul cu amănuntul și activități în sfera alimentației publice. Monitorul Oficial al Re-publicii Moldova nr.7 art.38 din 02.02.1995. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.890 din 28.08.2001.
4. Hotărârea Guvernului nr. 204/1995 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de organizare și funcționare a caselor de amanet (lombardurilor). Monitorul Oficial al Republi-cii Moldova nr.23 art.191 din 27.04.1995.
5. Hotărârea Guvernului nr.581/1995 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.59-60. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. nr.888 din 19.09.1997.
6. Hotărârea Guvernului nr. nr. 5/1996 Despre unele încălcări ale Regulamentului cu privire la modul de acordare, suspendare și anulare a licențelor pentru fabricarea, stocarea și comercia-lizarea en gros a producției alcoolice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.5-6 art.22 din 25.01.1996.
7. Hotărârea Guvernului nr. 693/1996 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de eliberare a licențelor pentru dreptul de comercializare cu amănuntul a băuturilor alcoolice și articolelor de tutun. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.9/27 din 06.02.1997. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.890 din 28.08.2001.
8. Hotărârea Guvernului nr. 888/1997 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.77-78/791 din 27.11.1997. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.110 din 02.02.1998.
9. Hotărârea Guvernului nr.110/1998 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.24-25.
10. Hotărârea Guvernului nr.859/1998 cu privire la reglementarea unor genuri de activitate în Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.79-80. Abrogată prin Hotărârea Guvernului nr.893 din 28.08.2001.
11. Legea nr.332/1999 privind acordarea de licențe pentru unele genuri de activitate. Moni-torul Oficial al Republicii Moldova nr.62-64 art.290 din 17.06.1999. Abrogată prin Legea Repu-blicii Moldova nr.451-XV din 30.07.2001.
12. Legea nr. 451 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător, adop-tată la 30.07.2001, publicată la 18.02.2005 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 26-28, abrogată prin Legea nr.185 din 21.09.2017.
13. Hotărârea de Guvern nr. 733 din 26.06.2006 cu privire la Concepția guvernării electro-nice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.126-130 art.627 din 11.08.2006.(în vigoare 01.01.2008).
14. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 185 din 21.09.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 371-382 art. 632 din 27.10.2017.

REFLECȚII JURIDICE PRIVIND MODUL LEGAL DE CONSTITUIRE A PATRONATELOR

CZU: 331.105.42+334.786

Iulia DRUMEA,
doctorandă, Academia de Științe a Moldovei,
Școala doctorală: Științe Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The Moldovan normative framework defines and guarantees - as a fundamental principle - the right of the employers to organize for the promotion and defense of their own interests. The Law on Employers' Organisations of the RM no. 976/2000 prescribes the way of establishing the employers' organisations as associations freely established by the employers. This article analyzes the Moldovan regulations pertaining to the procedure of establishing the employers' organisations.

Keywords: employer, employers' organization, freedom of association, social partner, social dialogue.

Spre deosebire de alte sisteme naționale de drept în cadrul cărora patronatele se constituie ca organizații sindicale, în legislația moldovenească, patronatele nu reprezintă – din punct de vedere juridic – organizații sindicale. Așadar, patronatele sunt organizații de sine stătătoare care au, totuși, și unele atribuții de natură sindicală, cum ar fi, spre exemplu, promovarea și apărarea drepturilor și intereselor membrilor lor [1, p. 147].

În Republica Moldova, ca expresie a unei anumite lipse de organizare și forță politică, organizațiile patronale beneficiază de o legislație mai puțin evoluată decât cele sindicale, și anume: Codul muncii al Republicii Moldova (în continuare – CM al RM)[2]; Legea R. Moldova nr. 976/2000 a patronatelor (în continuare – Legea R. Moldova nr. 976/2000) [3].

În ceea ce privește reglementarea actuală a modului de constituire și funcționare a organizațiilor patronale, prevederile legale cuprinse în Legea R. Moldova nr. 976/2000 sunt, în mare măsură, similare prevederilor legale rezervate celui alt partener social – sindicatele. Constatăm, așadar, că după operarea modificărilor din luna aprilie 2018 în Legea R. Moldova nr. 1129/2000 a sindicatelor (în continuare – Legea RM nr. 1129/2000) [4], legislația sindicală s-a apropiat, conform regulilor simetriei juridice, de cea patronală. În acest context, se cuvine de remarcat faptul că, în corespundere cu Legea RM nr. 31/2018 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative” [5], s-a modificat esențial procedura de înregistrare a organizației sindicale în calitate de persoană juridică. Anterior, organizația sindicală primară nou-creată trebuia să se afilieze – în virtutea stipulațiilor art. 10 alin. (5) din Legea RM nr. 1129/2000 a sindicatelor – la o federație sau confederație sindicală deja existentă. Ca rezultat al asocierii organizației sindicale primare la unul dintre centrele sindicale național-ramurale sau național-interramurale înregistrate, organizația sindicală nou-creată dobândește drepturi și obligații de persoană juridică, adică dobândește personalitatea juridică. Normele legale relative la obligativitatea afilierii organizației sindicale primare la o federație (confederație) sindicală, au fost supuse criticilor. În doctrină, s-a arătat în acest sens că [6, p. 108, p. 144]: a) „legiuitorul procedează într-un mod inconsecvent, menționând, pe de o parte, că, potrivit art. 8 alin. (4) din Legea RM nr. 1129-XIV/2000, «sindicatele se pot asocia în centre sindicale ramurale sau interramurale teritoriale...», iar, pe de altă parte, condiționând dobândirea personalității juridice de afiliere la structuri sindicale ierarhice superioare”; b) prevederile legale citate anterior „încalcă principiul egalității în drepturi al sindicatelor, întrucât legiuitorul, obligând organizațiile sindicale primare și centrele sindicale teritoriale să se afilieze la o federație sindicală, pune în pericol independența (autonomia) acestor structuri sindicale”; c) se încalcă regulile simetriei juridice, deoarece – spre deosebire de mișcarea sindicală – dreptul patronilor la constituirea asociațiilor patronale nu cunoaște condiționări de tipul obligativității asocierii la o federație sau confederație patronală.

În temeiul Legii RM nr. 976/2000 constituirea patronatelor este reglementată în Capitolul III al legii. Potrivit art. 15 alin. (1) din lege, patronatele se constituie la adunarea de constituire a membrilor fondatori, la care se adoptă decizia de înființare a patronatelor, se aprobă statutul și se aleg organele de conducere și de control ale acestora.

Modul de constituire a patronatului, procedura de exercitare a controlului asupra activității acestuia, precum și cea de încetare a activității patronale, se reglementează prin statutul adoptat de către membrii săi, cu respectarea dispozițiilor legale. Astfel, potrivit art. 16 alin. (1) din Legea RM nr. 976/2000, statutul patronatului trebuie să cuprindă cel puțin următoarele elemente: denumirea și forma juridică de organizare a patronatului, sediul acestuia, precum și al filialelor lui; obiectivele de activitate și atribuțiile patronatului; condițiile de aderare, de ieșire și de excludere din rândurile membrilor patronatului; drepturile și obligațiile membrilor patronatului; structura patronatului, organele de conducere și de control, atribuțiile și mandatul acestora, modul de adoptare a deciziilor și de stabilire a caracterului deliberativ al ședințelor; informații despre mijloacele financiare și patrimoniul inițial; procedura de adoptare, de modificare și de completare a statutului; procedura controlului asupra activității patronatului; procedura de încetare a activității patronatului.

Așadar, legea obligă patronatele să reglementeze în statut toate aspectele ce privesc constituirea, executarea sau încetarea activității patronatului, făcând și mențiunea la art. 16 alin. (2) din Legea RM nr. 976/2000 – utilă doar pentru a sublinia preemțiunea legii în fața dispozițiilor particulare – că acestea nu pot fi contrare legii și altor acte normative.

Apreciem că acest ansamblu de norme legale și convenționale asigură toate garanțiile de existență și exercitare efectivă a drepturilor patronale.

Observăm că, prin statutul propriu de funcționare, patronatul își poate constitui mai multe filiale, adică structuri organizatorice fără personalitate juridică [7]. Art. 16 alin. (1) lit. a) din Legea RM nr. 976/2000 are în vedere opțiunea obișnuită, aceea a constituirii la nivel teritorial a unei uniuni fără personalitate juridică, caz în care aceasta se constituie și funcționează în baza statutului patronatului care o constituie, dar există și posibilitatea constituirii unor structuri fie ele și teritoriale, cu personalitate juridică, caz în care însă acestea funcționează în baza statutelor proprii, deoarece devin persoane juridice de sine stătătoare [8, p. 237] – patronatele în înțelesul Legii RM nr. 976/2000 și cărora li se aplică în mod propriu toate dispozițiile legii.

Cu referire la obținerea personalității juridice, patronatele obțin statutul de persoană juridică - conform art. 17 alin. (1) din Legea RM nr. 976/2000 – din momentul înregistrării acestora în Registrul de stat al organizațiilor necomerciale, parte integrantă a Registrului de stat al unităților de drept.

Pentru înregistrare la Ministerul Justiției, patronatele, în decurs de o lună de la data desfășurării adunării de constituire, prezintă următoarele documente:

- a) cererea semnată de conducătorul patronatului;
- b) statutul patronatului în dublu exemplar;
- c) procesul-verbal al adunării de constituire a patronatului;
- d) lista fondatorilor, în care se va specifica pentru persoanele fizice – numele, prenumele, anul nașterii, numărul și seria buletinului de identitate, domiciliul și semnătura; pentru persoanele juridice – denumirea, sediul, numărul și data înregistrării, semnătura reprezentantului, precum și copia de pe statut și procesul-verbal al ședinței organului său de conducere sau extrasul din acesta, în care este consemnată decizia de constituire a patronatului;
- e) actul care confirmă sediul;
- f) documentul bancar care confirmă achitarea taxei de înregistrare în mărime de 90 de lei (art. 17 alin. (2) și (3) din Legea RM nr. 976/2000).

Considerăm că setul de documente pe care urmează să-l prezinte patronatul nou-creat pentru înregistrarea sa la Ministerul Justiției trebuie să fie completat cu lista membrilor organului de conducere al patronatului, cu menționarea numelui, prenumelui, anului de naștere, numărului și seriei buletinului de identitate și domiciliului acestora.

În conformitate cu art. 17 alin. (6) din Legea RM nr. 976/2000, pentru înregistrarea modificărilor la statut cu privire la conducătorul patronatului, patronatul prezintă organului de înregistrare, în termen de o lună de la data adoptării deciziei respective, următoarele documente:

- a) cererea privind modificările referitoare la alegerea/realegerea conducătorului patronatului;

b) procesul-verbal al organului competent sau extrasul din acesta cu privire la adoptarea deciziei de alegere/realegere a conducătorului patronatului;

c) copia de pe buletinul de identitate al conducătorului patronatului.

Potrivit, art. 18 din Legea RM nr. 976/2000, Ministerul Justiției adoptă, în termen de o lună de la data prezentării documentelor pentru înregistrare, una din următoarele decizii:

a) a înregistra patronatul și a elibera certificatul de înregistrare;

b) a refuza înregistrarea patronatului.

Totodată, legislatorul specifică și cazurile când autoritatea publică abilitată poate refuza înregistrarea patronatului, și anume (art. 19 alin. (1) din Legea RM nr. 976/2000):

a) Ministerul Justiției constată că documentele prezentate de patronat conțin informații neautentice sau sunt perfectate cu încălcarea prevederilor Legii RM nr. 976/2000;

b) anterior a fost înregistrat un patronat cu aceeași denumire;

c) scopurile patronatului contravin legislației în vigoare;

d) nu au fost prezentate toate actele solicitate pentru înregistrarea patronatului.

Decizia Ministerului Justiției privind refuzul de înregistrare a patronatului se comunică solicitantului în scris în termen de 3 zile. Această decizie poate fi atacată în instanța de contencios administrativ competentă în termen de 30 de zile de la data comunicării acesteia. În acest context, venim cu anumite concretizări ce țin de modul de contestare a deciziei Ministerului Justiției privind refuzul de înregistrare a patronatului:

a) contestarea acestei decizii, care are valențele unui act administrativ individual [9], se efectuează potrivit procedurii instituite de Codul administrativ al Republicii Moldova [10];

b) în temeiul dispozițiilor art. 120 alin. (1) lit. h) din Codul administrativ, decizia Ministerului Justiției privind refuzul de înregistrare a patronatului trebuie să cuprindă informația cu privire la exercitarea căilor de atac. În caz contrar, patronatul (fondatorii acestuia) va (vor) avea dreptul de a înainta acțiunea în contencios administrativ în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual (art. 209 alin. (2) din Codul administrativ);

c) patronatul (fondatorii acestuia) va (vor) fi ținut (ținuți) să respecte procedura prealabilă pentru contestarea deciziei Ministerului Justiției privind refuzul de înregistrare a patronatului. Această procedură, consacrată în art. 162-169 din Codul administrativ, urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Iar potrivit art. 19 din același Cod, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

În cele din urmă, punctăm ideea că, potrivit art. 18 alin. (4) din Legea RM nr. 976/2000, refuzul de înregistrare a patronatului nu constituie un obstacol pentru depunerea repetată a documentelor de înregistrare dacă au fost înlăturate cauzele care au servit drept temei pentru adoptarea deciziei de refuz.

BIBLIOGRAFIE

1. Brîndușa Vartolomei, Dreptul muncii. Curs universitar, București, Universul Juridic, 2016.
2. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.
3. Legea patronatelor (nr. 976-XIV/2000). Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 141-143 din 09.11.2000.
4. Legea sindicatelor, nr. 1129-XIV/2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 130-132 din 19.10.2000.
5. Legea Republicii Moldova nr. 31/2018 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 126-132 din 20.04.2018.
6. A se vedea: Ed Boișteanu, N. Romandaș, Dreptul muncii. Partea generală: Manual, Chișinău, CEP USM, 2012; Eduard Boișteanu, Fundamente teoretico-practice privind instituția juridică a parteneriatului social în sfera muncii. Teză de doctor habilitat în drept, Chișinău, 2015.
7. Acest drept al patronatelor este consolidat prin art. 1 alin. (2) din Legea RM nr. 976/2000, conform căruia patronatele au dreptul să constituie subdiviziuni teritoriale proprii fără personalitate juridică.

8. Alexandru Athanasiu, Magda Volonciu, Luminița Dima, Oana Cazan, Codul muncii. Comentariu pe articole. Vol. II. Articolele 108-298, București, C.H. Beck, 2011.

9. Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ al Republicii Moldova, actul administrativ individual reprezintă „orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public”.

10. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 309-320 din 17.08.2018.

ANALIZA DIMENSIUNII JURIDICE A ASISTENȚEI SOCIALE

CZU: 364+351.84

Ana SACARA,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In bibliographic resources, social assistance is examined from several perspectives: as science, system, profession, legal institution, sociological institution, etc. Some theorists argue that social assistance must be viewed through the prism of two dimensions: the economic and the social and psychosocial one. We complete this opinion and come up with a research on social assistance from a legal point of view, as an institution of social protection law.

Keywords: legal institution, sociological institution, social assistance, beneficiary, social risks.

La etapa actuală instituția asistenței sociale, concomitent cu instituția asigurări sociale reprezintă părți componente a ramurii de drept protecție socială, care pe de o parte se completează reciproc, iar pe de altă parte trebuie diferențiate. Aceste instituții se deosebesc prin: scop, sursa de finanțare, beneficiari, formă și modalitatea de acordare. Asistența socială reprezintă o instituție juridică a dreptului protecției sociale, care constă în acordarea persoanelor fizice sau familiilor care se află în situație de dificultate, servicii sociale și prestații sociale din bugetul de stat, pentru asigurarea unui nivel adecvat de bunăstare și a depășirii situațiilor de criză.

Scopul de bază al asistenței sociale este indicat la nivel internațional în Carta Socială Revizuită (ste. 163-1996), adoptată la 3 mai 1996 la Strasbourg care prevede că, scopul *acordării asistenței sociale este de a sprijini persoanele care nu dispun de resurse suficiente și care nu sunt în măsură să și le procure prin propriile mijloace sau să le primească dintr-o altă sursă, în special prin prestațiile rezultate dintr-un regim de securitate socială* [4]. Scopul asistenței sociale este prevăzut indirect și în Codul Deontologic al asistentului social, art. 23 stipulează că Asistentul social trebuie să fie activ în depistarea problemelor, să folosească cunoștințele profesionale pentru a asista persoanele, grupurile și colectivitățile aflate în dificultate să atingă un prag acceptabil de normalitate. După părerea noastră scopul urmărit de asistența socială este sprijinul financiar și psihologic acordat grupurilor sociale vulnerabile - familiile și cetățenii solitari care se află în pragul sărăciei, iar care din anumite motive întemeiate nu își pot asigura independent un minim de existență.

Obiectivul general al intervenției asistenței sociale este de a sprijini pe cei aflați în dificultate să obțină condițiile necesare unei vieți decente, ajutându-și să-și dezvolte propriile capacități și competențe pentru o dezvoltare corespunzătoare [18, p. 111].

Asistența socială, în literatura de specialitate este examinată din mai multe perspective: ca știință, sistem, profesie, instituție juridică, instituție sociologică etc. Doctrinariii M. Bulgaru, N. Sali, T. Gribincea susțin că asistența socială trebuie privită prin prisma a două dimensiuni: dimensiunea economică; dimensiunea socială și psihosocială [3, p. 20-21].

În acest context, completăm această noțiune prin analiza dimensiunii juridice a instituției asistență socială, realizând o cercetare a naturii juridice a acestei noțiuni. Cum am menționat anterior, instituția asistenței sociale reprezintă o totalitate de norme juridice care reglementează relațiilor sociale apărute în procesul acordării de către instituțiile statutului cu funcții sociale a prestațiilor și serviciilor sociale, persoanelor fără resurse suficiente, în vederea prevenirii sau anihilării a riscurilor sociale cu care se confruntă aceștia.

Condiția de bază pentru a beneficia de spectru de beneficii sociale oferite de către stat, este confruntarea cetățenilor sau a familiilor acestora cu diverse riscuri sociale. Trăim într-o societate modernă, în care există o multitudine de riscuri sociale, ceea ce impune, aplicarea unor noi mecanisme, îndreptate spre identificarea, controlarea și cel mai important prevenirea aces-

tora. Așa cum menționa Ulrich Beck, în societatea industrială „producerea socială a avuției este acompaniată de producerea socială a riscului și conflictele legate de distribuția rarității se suprapun cu problemele și conflictul care derivă din producția și din distribuția riscului produs ca urmare a folosirii echipamentului tehnico-științific [3, p. 12]”.

Definiția legală a riscului social este prevăzută în art. 1 al Legii cu privire la asistența socială, care prin risc social desemnează „pericolul pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială etc.)” Doctrinarii E. Maciuliskaia, C. Dobromîslov menționează că trăsăturile distinctive, care ne permit să calificăm anumite evenimente drept riscuri sociale, sunt: condiționarea de către sistemul economic și de către organizarea socială a muncii; consecințele de natură economică, rezultate din pierderea surselor de venit sau survenirea unor cheltuieli suplimentare; interesul din partea statului și a societății de a neutraliza și preveni consecințele survenirii acestor riscuri [6, p. 13]. Caracteristic pentru riscurile sociale este faptul că persoana/familia nu poate anihila independent efectele survenirii lor, fiindcă sunt generate de condiții obiective de natură social-economică și sunt dependente de activitatea de muncă [7, p. 23].

În societatea contemporană, populația se confruntă cu o multitudine de riscuri sociale, de aceea, doctrinarii le grupează în funcție de diverse criterii. Autorii rușii, în funcție de natura obiectivă și influența asupra capacității de muncă a cetățenilor, divizează riscurile sociale în 4 grupe: economice (șomajul); fiziologice (pierderea parțială sau totală a capacității de muncă; sarcina, lăuzia, bătrânețea, decesul); de producție muncă (accident de muncă, boală profesională); demografice și sociale (familiile cu mulți copii, familiile monoparentale, orfanii) [6, p. 493].

Autoarea autohtonă, Ina Odinoakaia, consideră că, în funcție de sistemul în baza căruia are loc finanțarea riscului social, acestea se clasifică în riscuri asigurate și neasigurate [7, p. 24]. Pentru noi prezintă interes riscurile neasigurate, care reprezintă niște evenimente imprevizibile, ale căror consecințe economice afectează negativ starea financiară a persoanei și familiei. Astfel, riscurile neasigurate reprezintă elementul principal al instituției asistență socială, în bază căruia se acordă prestații și servicii sociale cetățenilor care se află în diverse situații de vulnerabilitate.

Astfel, cum am menționat anterior, în vederea prevenirii și anihilării riscurilor sociale, instituțiile de stat cu funcții sociale, acordă cetățenilor care se află în stare de nevoie, o gamă de prestații și servicii sociale cu scopul atenuării inegalităților existente, integrării normale în societate și recăpătarea propriei autonomii. Dacă funcția de bază a asistenței de tip financiar este, de regulă, recuperatorie, cea a serviciilor sociale este atât de recuperare cât și de prevenție. Pentru eficiența unui sistem de asistență socială integrat, coerent, cele două componente sunt complementare, se presupune reciproc, dezvoltarea lor realizându-se numai împreună, simultan. Cele două elemente, asigură doar împreună, prin funcțiilor lor, refacerea graduală a celor marginalizați, dar și prevenția unor viitoare riscuri ce pot să apară [18, p. 132].

Asistența socială, în societatea modernă, este un drept universal al tuturor persoanelor și se acordă în conformitate cu legislația națională și internațională. Constituția R. Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar Legea cu privire la asistență socială reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a prestațiilor sociale pe tot teritoriul țării. Acest drept este asigurat tuturor cetățenilor naționali cu domiciliul în RM..., fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială, precum și cetățenii altor state și apatrizii, care au domiciliul sau reședința în Republica Moldova în condițiile legislației naționale și ale tratatelor internaționale la care statutul nostru este parte.

Asistența socială are o vocație universală, odată dovedită nevoia, permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate din punct de vedere material, la prestații care se acordă în situații de dificultate [1, p. 20]. Cea mai importantă condiție a stabilirii dreptului la asistență socială este aflarea cetățenilor în nevoie socială și necesitatea unui sprijin financiar, moral, psihologic din partea instituțiilor de stat prin mecanismele prevăzute de legislația în domeniu. Astfel, accesul la prestațiile sociale cât și la serviciile sociale este condiționat de condițiile de eligibilitate, printre care nevoia socială și apartenența la un grup vulnerabil.

Procesul prin care o persoană devine beneficiar al asistenței sociale presupune o serie de etape: a) individul recunoaște față de sine că ceva nu merge bine în viața sa; b) cel care caută ajutor își asumă riscul că cei apropiați lui (familia, prietenii, cunoștințele) să afle despre incapacitatea lui de a-și rezolva singur problemele; c) cel care caută ajutor își recunoaște în fața unui asistent starea sa critică și incapacitatea lui de a-și rezolva singur problemele; d) cel care solicită ajutorul specializat acceptă să renunțe la o parte din autonomia sa și să se plaseze într-un rol de dependență [14, p. 165].

Numeroși autori au evidențiat necesitatea suportului statului pentru grupurile sociale dezavantajate sau pentru reducerea inegalității sociale, argumentul principal fiind unul pragmatic: *lipsa intervenției determină creșterea problemelor sociale, fapt care înseamnă un cost semnificativ plătit de către societate pentru atenuarea acestora sau au determinat de efecte generate* [5, p. 29]. Creșterea inegalității este asociată cu o serie de probleme sociale grave care afectează semnificativ nu doar categoriile sociale afectate de lipsa sau precaritatea veniturilor, ci și pentru cei care dețin cele mai substanțiale resurse.

În contextual politicilor de incluziune socială, Comisia Europeană a determinat următoarele grupuri vulnerabile de bază: persoanele cu dizabilități, imigranții și minoritățile etnice (inclusiv romii), persoanele fără domiciliul stabil, foștii deținuți, persoanele dependente de droguri și cu problem privind consumul alcoolului, vârstnicii și copii, care întâmpină dificultăți ce pot conduce ulterior la excluziunea socială, precum nivelul scăzut de educație și instruire, șomajul sau gradul extreme de scăzut de ocupare a forței de muncă. [19]. Grupurile vulnerabile sunt delimitate prin comparație cu majoritatea populației ca având condiții de viață mai dificile: locuire precară sau lipsa locuinței, șomaj, nivel de educație scăzut, lipsa veniturilor. Femeile sunt considerate a fi mai expuse riscurilor sărăciei și excluziunii sociale decât bărbații [15, p. 11].

La nivelul Uniunii Europene, grupurile vulnerabile sunt surprinse prin indicatori ai incluziunii sociale precum: rata sărăciei relative, rata deprivării materiale, profunzimea sărăciei, rata șomajului pe termen lung, ponderea persoanelor care trăiesc în gospodării în care nici un membru nu este angajat, abandonul școlar timpuriu, ponderea populației cu nivel de educație scăzut, rata deprivării privind locuirea, ponderea populației care trăiește în gospodării aglomerate, speranța de viață la naștere sau speranța de viață la 65 ani etc. [15, p. 21].

Legiuitorul moldav, în Legea cu privire la asistență socială, determină principalele grupuri vulnerabile care, din cauza unor factori sociali de risc combinați, au nevoie de asistență și suport. Aceste grupuri sunt: copiii și tinerii ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiile care nu-și îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiile fără venituri sau cu venituri mici; familiile afectate de violența intrafamilială; persoanele fără familie, care nu-și pot gospodări singure, care necesită îngrijire și supraveghere sau sunt incapabile să facă față nevoilor sociomedicale; familiile cu trei și mai mulți copii; familii monoparentale cu copii; persoanele vârstnice; persoanele cu dizabilități și alte familii aflate în dificultate. În mare parte, aceste grupuri au fost reconfirmate și de cercetările în domeniul sărăciei care au evidențiat în calitate de grupuri vulnerabile familiile cu mulți copii, persoanele din gospodăriile ocupate în agricultură, care datorită veniturilor mici, sunt cele mai expuse riscului sărăciei, persoanele vârstnice, persoanele fără studii și aptitudini profesionale sau cu un nivel redus de instruire, persoanele neangajate în câmpul muncii [16, p. 67].

Aceste persoane sau grupuri, pe o perioadă de timp mai scurtă sau mai îndelungată, nu pot duce o viață activă, auto-suficientă, fără un ajutor economic sau fără un suport fizic, moral, social sau cultural din exterior. Ajutorul se are în vedere de regulă, pe o perioadă limitată de timp până când persoanele cu nevoi special își găsesc resurse sociale, psihologice, economice de a putea duce o viață normală, auto-suficientă [17, p. 100].

În funcție de componența numerică a integrității pe care o reprezintă, deosebim beneficiari individuali și beneficiari multipersonali [2, p. 135]:

- Beneficiarul individual este individual aparte, care trebuie tratat totdeauna ca persoană unică aflată într-o situație unică, chiar dacă problemele pe care le au beneficiarii par asemănătoare;
- Beneficiarul multipersonal poate fi un grup mic (de tipul familiei) sau o mare comunitate (populația unei regiuni, a unei localități, un grup etnic).

Autorii C. Zamfir, E. Zamfir S. Ghimpu, susțin că asistența socială se află în responsabilitatea instituțiilor publice specializate ale autorităților administrației publice centrale și locale, a organizațiilor societății civile, iar prin sistemul de acte normative, care o reglementează, pune în acțiune programe utilizate de puterea publică pentru aplicarea politicilor publice [2, p. 98].

Astfel, sistemul de asistență socială din RM este gestionat, din punct de vedere organizațional, structural și funcțional de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecție Socială. Menirea principală a acestei instituții este de a implementa politicile sociale în condițiile actuale de viață, prin aplicarea de noi formule de protecție socială a persoanelor social dezavantajate, noi instrumente de intervenție a politicilor sociale și realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultare.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 18.11.2016 a fost instituită Agenția Națională Asistență Socială cu scopul de a îmbunătăți calitatea acordării asistenței sociale, prin aplicarea corectă și unitară a legislației în domeniu. Instituția dată: elaborează cadrul metodologic pentru implementarea unitară a legislației în domeniul asistenței sociale; gestionează activitatea instituțiilor de asistență socială și de reabilitare/recuperare; facilitează procesul de consolidare a capacităților profesionale ale personalului din sistemul de asistență socială [9].

La nivel național o altă instituție cu funcții de control în domeniul asistenței sociale este Inspecția Socială. Inspecția Socială inspectează modul de aplicare corectă și unitară a legilor și a altor acte normative care reglementează acordarea ajutorului social, ajutorului pentru perioada rece a anului și serviciilor sociale, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare; depistează și constată încălcările prevederilor legale, informează organele competente [10].

Un rol aparte îl are și Consiliul Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale îndeplinește funcții extrem de importante în asigurarea calității prestării serviciilor sociale în Republica Moldova. Cele mai importante competențe ale instituției sunt: evaluarea calității serviciilor sociale; adoptarea deciziilor cu privire la acreditarea sau neacreditarea prestatorului de servicii sociale, precum și decizii de retragere a certificatului de acreditare; realizează evaluarea inopinată a prestatorului de serviciu social ca urmare a sesizării [11].

Odată cu reformarea sistemului de asistență socială se conturează o nouă categorie de subiecți ai raporturilor de asistență socială – prestatorii privați, a căror precizare o găsim în Legea cu privire la serviciile sociale (art. 8) care, în calitate de prestatori privați de servicii sociale enumeră „asociații și fundații, instituții private cu caracter necomercial și alte forme organizate ale societății civile; organizații comerciale și persoane fizice” care se pot organiza și presta servicii sociale numai dacă sunt acreditate legal.

Astfel, pe teritoriul țării activează o multitudine de centre care prestează servicii specializate și cu specializare înaltă: *Centrele de plasament temporar pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități; Centrul republican de reabilitare a invalizilor, veteranilor muncii și războiului; Centrul de plasament temporar pentru copii cu dizabilități (Hîncești, Orhei); Centrul de reabilitare de zi pentru copii cu dizabilități Criuleni; Centrul de plasament temporar pentru copii separați de părinți, Centrul de reabilitare și protecției sociale a copiilor aflați în situații de risc Soroca, Taraclia; Centrul de asistență și protecției a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane Chișinău etc.*

În concluzie, remarcăm că instituția juridică a asistenței sociale ca parte componentă importantă a ramurii de drept protecție socială, realizează protecția persoanelor marginalizate printr-o gamă de prestații și servicii sociale menite să asigure un nivel adecvat de bunăstare. În societatea contemporană aceasta ocupă un rol important, realizând funcții importante în stat, de aceea, instituțiile cu funcții sociale trebuie să acorde o atenție deosebită în vederea dezvoltării și perfecționării cadrului normativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Țiclea, Laura Georgescu. Dreptul securității sociale. Curs Universitar.
2. Bulgaru M., Sali N., Gribincea T. Asistența socială în contextul transformărilor din Republica Moldova, Chișinău: „Cu drag” S.R.L., 2008.

3. Beck Ulrich, Risk society. Towards a new modernity, 1992, Sage publications. London
4. Carta socială revizuită (ste. 163-1996), adoptată la 3 mai 1996 la Strasbourg, art. 3.
5. Dorling D., Injustice: Why social inequality persists, The policy Press, 2011, Wilinon R. G., Pickett K, Chafer C., 2011, The spirit level. Bloomsbury Press.
6. Е. Е. Мачульская, К. В. Добромислов. Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум. Москва: Книжный Мир, 2006,
7. Odinoaka I. Riscul social- generatorul raporturilor de protecție socială. Revista națională de drept nr. 7 din 2009.
8. Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003 publicată:12-03-2004. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44.
9. Hotărârea nr. 1263 din 18.11.2016 din 19.11.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială. publicată: 25.11.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 405-411 art. 1361.
10. Hotărârea nr. 802 din 18.11.2016 din 28.10.2011 cu privire la instituirea Inspecției Sociale, publicată: 04.11.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 187-191 art. 881.
11. Hotărârea nr. 998 din 18.11.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale, publicată: 04.01.2013 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-5, art. 6.
12. Maria Bulgaru. Asistenta Socială în contextual globalizării. CEP USM, Chișinău, 2012.
13. Maria Țichindelean. Legislația asistenței sociale.
14. Neamțu G. (coord.). Tratat de asistență socială, Iași, 2003, Editura Polirom.
15. Popescu Raluca. Grupurile vulnerabile și economia socială. romi și femeii în dificultate Manual de intervenție. Editura Expert, 2011.
16. Vremiș Maria, Viorica Craievschi-Toartă, Anatolii Rojco, Diana Cheianu-Andrei Abordări ale excluziunii sociale în Republica Moldova. Aspecte metodologice și analitice, Chișinău, 2010.
17. Zamfir E., Zamfir C., Politici sociale. România în context European. Editura Alternative, București, 1995.
18. Zamfir E., Stănescu S., Arpinte D. Asistența socială în Romania după 25 ani: Răspuns la problemele tranziției, Cluj-Napoca, 2015.
19. În: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/vulnerable_groups_en.htm

ROLUL POLIȚIEI ÎN PROTECȚIA ȘI PROMOVAREA DREPTURILOR COPILULUI

CZU: 351.74:342.7-053.2

Vladislav GALEMBA,
*magistru în drept, asistent universitar, Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

SUMMARY

The evolution of the family institute, as a natural and fundamental element of society, as well as a favorable climate for the harmonious development of the child's personality, has registered essential changes in recent years. At the same time, in the conditions of the socio-economic crisis, the family institution faces various difficulties, including the migration process, the dismemberment of the family and the abandonment of children. A more effective involvement of the state and all its organs is required in order to make parents responsible for fulfilling their obligations, as difficulties and omissions, including education, within the family, generate the inappropriate behavior of the child, favoring juvenile delinquency.

Keywords: law enforcement bodies, rights / obligations and responsibilities of minors, prevention campaigns, educational actions.

Introducere. Premisa pentru prosperarea statului și perpetuarea democrației este investirea morală, socială, culturală în generațiile viitoare și asigurarea unui regim special de asistență a copiilor și tinerilor pentru realizarea drepturilor, intereselor și necesităților lor.

Statele membre ale Consiliului Europei au fost îndemnate să transforme drepturile copilului într-o prioritate politică, inclusiv prin instituirea unui mediator (ombudsman) pentru copii, care să asigure garanții de independență și competențe necesare pentru o reală promovare a destinului copilului. În acest context, în anul 2008 a fost creat institutul „Avocatul parlamentar pentru protecția drepturilor copilului”, asistat în exercitarea atribuțiilor de Serviciul pentru protecția drepturilor copilului, în calitate de subdiviziune specializată în cadrul Centrului pentru Drepturile Omului.

Până în prezent, rămâne a fi critică situația copiilor orfani și celor rămași fără îngrijire părintească. Printre cauzele principale de sporire a numărului acestor categorii sânt: diminuarea prestigiului social al familiei, situația economică precară, lipsa spațiului locativ și migrația masivă a populației, numărul copiilor născuți în afara căsătoriei și numărul sporit al părinților care duc un mod de viață antisocial.

Statul urmează să întreprindă măsuri pentru protecția prioritară a copiilor ce se regăsesc în situații dezavantajate și să soluționeze problemele acute cu care se confruntă aceștia, în special din considerentul lipsei spațiului locativ, imposibilității accederii în instituțiile de învățământ și încadrării în câmpul muncii.

Conținutul de bază. În vederea atribuțiilor ce îi revin, inclusiv în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului, poliția cooperează cu autorități ale administrației publice centrale și locale, cu mass-media, societatea civilă și cu organisme internaționale.

De asemenea, poliția cooperează cu alte organe de drept în modul stabilit de legislație și de actele normative ale Ministerului Afacerilor Interne și ale Inspectoratului General al Poliției.

Ea cooperează cu autorități ale administrației publice centrale și locale în vederea realizării atribuțiilor sale, prevederilor documentelor de politici naționale în domeniul de prevenire și combatere a infracționalității, de menținere a ordinii și securității publice, implicând în aceste activități și societatea civilă.

Poliția cooperează cu asociațiile obștești și cu organizațiile neguvernamentale, cu mass-media, precum și cu persoanele fizice și juridice, în modul stabilit de legislație și de actele normative ale Ministerului Afacerilor Interne.

Pentru îndeplinirea sarcinilor care îi revin, Poliția cooperează cu organele similare din alte state, cu Organizația Internațională a Poliției Criminale (Interpol), precum și cu alte organizații polițienești internaționale, participă la constituirea forțelor internaționale de poliție, destinate unor misiuni de instruire, de asistență și cooperare polițienească sau unor acțiuni umanitare, în conformitate cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte [1, art. 6].

Având susținerea altor subiecți responsabili de protejarea drepturilor copilului, poliția poate interveni eficient și oportun pentru ca copilul să fie cât se poate mai puțin afectat.

Societatea contemporană se confruntă cu așa fenomene negative asupra copiilor: violență, neglijare, exploatare, trafic, etc. Aceste fenomene devin din ce în ce mai periculoase atâta timp cât lipsesc mecanisme eficiente pentru prevenirea și combaterea lor.

Descriem în continuare rolul poliției atunci când drepturile copilului sunt vătămate sau puse în pericol.

Astfel, reprezentanții instituțiilor de ordine publică, în cazul unor eventuale abuzuri asupra copiilor, sunt obligați:

- 1) să înregistreze sesizările persoanelor referitor la cazurile suspecte de violență, neglijare, exploatare, trafic al copilului și/sau să se autosesizeze în situațiile în care au identificat cazuri suspecte de violență, neglijare, exploatare, trafic al copilului (în continuare – caz suspect), aplicând procedurile sectoriale;

- 2) să informeze imediat prin telefon autoritatea tutelară locală, iar în decurs de 24 ore să-i expedieze fișa de sesizare a cazului suspect de violență, neglijare, exploatare, trafic al copilului (în continuare – fișa de sesizare). Fișa de sesizare se completează cu datele deținute în momentul identificării cazului suspect, în special, în baza informațiilor obținute de la sursa raportării cazului suspect. Informațiile lipsă vor fi acumulate de către managerul de caz în cadrul evaluării inițiale a cazului;

- 3) să informeze imediat suplimentar:

- a) inspectoratul teritorial de poliție/procuratura – în cazul în care cunosc ori suspectă că un copil este victimă a unei infracțiuni/contravenții;

- b) serviciul de asistență medicală de urgență – în cazul în care sesizarea conține informații privind existența pericolului iminent pentru viața sau sănătatea copilului, a tentativelor de suicid din partea copiilor;

- c) Inspectoratul de stat al muncii – în cazul în care sesizarea cazului suspect conține informații privind utilizarea muncii copilului la lucrările cu condiții de muncă grele, vătămătoare și/sau periculoase, precum și la lucrări care pot să aducă prejudicii sănătății sau integrității morale a copiilor.

După primirea sesizării telefonice privind cazul suspect autoritatea tutelară locală dispune imediat efectuarea evaluării inițiale a situației copilului de către managerul de caz, indicând, după necesitate, în dispoziție specialiștii din domeniul ocrotirii sănătății, educației, organelor de ocrotire a normelor de drept, care urmează să participe în procesul de evaluare inițială [4].

În cadrul evaluării inițiale, se realizează interviul de protecție cu copilul, ținând cont de vârstă și gradul lui de maturitate, pentru a constata și soluționa nevoile imediate ale acestuia, implicând, după caz, alți specialiști pentru soluționarea problemelor de sănătate, emoționale, altor probleme de relevanță majoră, inclusiv, în caz de necesitate, limitarea accesului presupusului abuzator la alți copii. Interviul de protecție este realizat de către unul dintre specialiștii care este desemnat de către membrii echipei multidisciplinare care inspiră copilului mai multă încredere.

În cazul recepționării de către angajatul poliției din localitatea în care se află copilul a unei sesizări în care se conțin informații despre existența unui pericol iminent pentru copil, în lipsa temporară a autorității tutelare locale și a managerului de caz, evaluarea inițială, inclusiv interviul de protecție sunt realizate de către specialistul care a recepționat sesizarea. Informația acumulată în procesul de realizare a evaluării inițiale se transmite managerului de caz, în decurs de cel mult 48 ore [3].

Dacă în urma evaluării inițiale se constată pericol iminent pentru viața sau sănătatea copilului, autoritatea tutelară locală întreprinde următoarele măsuri urgente de protecție a copilului:

- 1) solicită serviciul de asistență medicală urgentă și/sau consultația, în cel mult 24 ore, a

medicului de familie, care ulterior vor acționa în conformitate cu procedura de intervenție a lucrătorilor instituțiilor medicale în cazurile de violență, neglijare, exploatare, trafic al copilului;

2) informează Dispeceratul Inspectoratului teritorial de poliție în vederea organizării deplasării la fața locului a grupului operativ de urmărire penală, după caz și a polițistului de sector, pentru documentarea cazului, asigurarea securității copilului și altor specialiști implicați, în cazul luării forțate a copilului de la părinți sau persoanele în grija cărora se află copilul.

În scopul constatării și/sau aprecierii gravității vătămarilor și urmelor aplicării violenței fizice și/sau sexuale angajatul poliției solicită Centrului de medicină legală efectuarea examinării medico-legale a copilului.

La solicitarea organului de urmărire penală, autoritatea tutelară locală participă la procedura de efectuare a examinării medico-legale și la primele audieri ale copilului, în cazul în care copilul nu are reprezentant legal sau dacă acestuia i se retrage din start calitatea de reprezentant legal.

La solicitarea organului de urmărire penală de a audia copilul în regim de urgență în calitate de victimă sau martor privind circumstanțele violenței, autoritatea tutelară locală va contribui în măsura posibilităților la asigurarea condițiilor de desfășurare a audierii copilului, inclusiv pregătirea copilului pentru participarea la această acțiune procesuală, în vederea prevenirii revictimizării copilului.

În cazul în care copilul supus violenței, neglijării, exploatarei și traficului a suferit traume psihice, angajatul poliției sau reprezentantul legal al copilului solicită instituțiilor medico-sanitare din sistemul Ministerului Sănătății efectuarea examinării psihiatrico-legale [3].

Cazurile suspecte de violență, neglijare, exploatare și trafic al copilului sunt înregistrate în fișa de sesizare de către specialiștii din cadrul instituțiilor de învățământ, medico-sanitare, culturale, organelor de ocrotire a normelor de drept și de asistență socială, indiferent de forma juridică de organizare, inspectoratului de stat al muncii, altor autorități și instituții publice cu atribuții în domeniul protecției copilului.

Conducătorii instituțiilor medico-sanitare, de educație, organelor de ocrotire a normelor de drept, protecție a drepturilor copilului și de asistență socială, indiferent de forma juridică de organizare, inspectoratul de stat al muncii, altor autorități și instituții publice cu atribuții în domeniul protecției copilului sunt obligați:

- 1) să stipuleze în regulamentele de activitate, contractele de muncă și în fișele de post ale angajaților, obligativitatea sesizării cazurilor de violență, neglijare, exploatare și trafic al copilului;
- 2) să aducă la cunoștința angajaților, anual, prevederile prezentelor Instrucțiuni;
- 3) să pună la dispoziția angajaților formulare-tip, registre, precum și să asigure la nivelul fiecărei instituții implementarea prezentelor Instrucțiuni;
- 4) să acorde suport în organizarea activităților de informare a copiilor și părinților, persoanelor în grija cărora se află copiii, membrilor comunității privind modul de sesizare a cazurilor suspecte de violență, neglijare, exploatare și trafic al copiilor, precum și cadrul legal în domeniu;
- 5) să pună la dispoziția copiilor informații, mijloace și instrumente, inclusiv care asigură anonimatul, specifice vârstei și gradului de maturitate al acestora, pentru a raporta cazurile de violență, neglijare, exploatare și trafic din partea semenilor și adulților.

În vederea prevenirii și identificării timpurii a copiilor expuși riscului de violență, neglijare, exploatare și trafic, angajații poliției monitorizează, în cooperare cu membrii echipei multidisciplinare, familiile care prezintă diverse riscuri pentru copii și îi informează pe aceștia despre cadrul legal în domeniul protecției copilului.

Angajații poliției identifică și/sau se autosesează despre cazurile suspecte de violență, neglijare, exploatare și trafic al copilului, în baza sesizărilor parvenite din partea părinților/persoanei în grija căreia se află copilul, specialiștilor care lucrează cu copiii (protecția drepturilor copilului, asistenți sociali, pedagogi, psihologi, medici/asistenți medicali, juriști, inspectori de muncă etc.), oricăror altor persoane din comunitate, parvenite prin telefon, fax, mass-media, rețeaua Internet, alte surse de informare.

Împreună cu alți membri ai echipei multidisciplinare, angajații poliției participă la evaluarea inițială a cazului prin examinarea circumstanțelor, întocmește procesul-verbal de cercetare la fața locului, iar în cazul:

1) Constatării pericolului iminent pentru viața și sănătatea copilului:

a) asigură securitatea victimelor prin eliminarea situației de pericol (reținerea agresorului, evacuarea victimei/lor);

b) raportează imediat informația serviciilor de gardă a Inspectoratului teritorial de poliție, care este înregistrată conform prevederilor legale și actelor normative în domeniu.

2) În cazul constatării unui caz de violență sau neglijare, care nu prezintă pericol iminent pentru viața și sănătatea copilului, iar situația este de risc și necesită investigație suplimentară, prezintă informația la dispeceratul teritorial de poliție, care este înregistrat conform prevederilor legale și actelor normative în domeniu.

De asemenea, împreună cu alți membri ai echipei multidisciplinare, angajații poliției, conform competențelor stabilite de lege, participă la evaluarea complexă a cazului, acumulează materialele necesare și prezintă Inspectoratului teritorial de poliție/instanței de judecată procesul-verbal pentru aplicarea măsurilor de constrângere față de bănuții abuzatori.

Angajații poliției, conform competențelor stabilite de lege, participă la întocmirea și realizarea planului individualizat de asistență, asumându-și responsabilități, conform competenței, după cum urmează:

1) monitorizează, în cooperare cu membrii echipei multidisciplinare, situația copilului și familiei acestuia în vederea prevenirii situațiilor repetate de violență, neglijare, exploatare și trafic până la soluționarea definitivă a cazului;

2) monitorizează respectarea de către abuzator a prevederilor ordonanței de protecție și respectarea măsurii preventive de arest la domiciliu;

3) asigură evidența nominală a abuzatorilor;

4) cooperează cu echipa multidisciplinară în vederea asigurării participării unui pedagog/psiholog/psihopedagog la procedurile legale de audiere, expertize în care este implicat copilul;

5) asigură protecția victimelor violenței în familie și supraveghează executarea ordonanței de protecție [3].

Din cele expuse anterior, putem observa rolul poliției în vederea protejării drepturilor copilului și modalitatea de intervenție în cazul pericolului pentru copil sau când acesta este abuzat.

De asemenea, poliția are rolul nu numai de a proteja copiii, dar și de a promova drepturile lor [2]. Astfel, în cadrul inspectoratelor de poliție există servicii specializate în protejarea și promovarea drepturilor copilului care desfășoară permanent activități de informare în școli, în grădinițe, în spații publice, ajutând copiii să își cunoască drepturile și să denunțe atunci când drepturile lor sunt încălcate.

Totodată, societatea civilă este informată despre cum se educă corect un copil, despre cum pot fi enunțate abuzurile asupra copiilor și cum pot fi ei ajutați. Nu putem neglija situațiile când copiii devin victime ale comportamentului deviant al altor copii, ajungându-se chiar și la omor. Rolul poliției în asemenea cazuri este de a identifica copiii cu comportament deviant în scopul prevenirii săvârșirii faptelor ilegale din partea lor, dar și corectarea și resocializarea acestora. Totodată, copiii sunt învățați prin exemple cum ar putea fi încălcate drepturile lor și cum trebuie ei să procedeze în asemenea cazuri pentru a se proteja.

Deci, un copil informat este un copil protejat. Copilul trebuie să privească polițistul cu încredere, să îl vadă ca pe un sprijin, ca un erou care va nimici tot răul și va aduce dreptatea.

Concluzie. Situația dificilă prin care trece întreaga țară, cât și lipsa unor tradiții democratice în atitudinea față de femei și copii duc deseori la încălcarea drepturilor elementare ale copiilor la supraviețuire, la dezvoltare, la protecție și la libera exprimare. Eforturile întreprinse în ultimii ani de structurile statale și internaționale în domeniul reformelor economice și sociale: restructurările economice, revizuirea cadrului legal, realizarea programelor de sănătate, educaționale și sociale nu s-au soldat cu rezultatele scontate, situația social-economică demonstrând că copilul și familia rămân a fi cele mai vulnerabile grupuri sociale.

Asigurarea dezvoltării copilului înseamnă o rată mai joasă a abandonului școlar, o mai bună reușită școlară, mai puțini copii în stradă, un fenomen restrâns al delinvenței juvenile. Asigurarea educației elementare pentru toți sunt cele mai importante contribuții ce pot fi aduse la dezvoltarea copiilor din întreaga lume. Dar, crizele economice își lasă amprenta asupra condițiilor

de trai și dezvoltare a copiilor, de cele mai dese ori, părinții nu sunt în stare să-i întrețină, iar măsurile luate de stat în acest sens sunt insuficiente.

În fine, țara noastră trebuie să decidă dacă va investi și în continuare pentru a oferi familiilor acces la servicii sociale de bază de bună calitate adresate copiilor și pentru a asigura o nutriție adecvată copiilor și mamelor sau va cheltui mult mai mult pentru soluționarea problemelor și consecințelor lor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 10.03.2015, în vigoare cu ultimele modificări din 21.07.2016;

2. Legea nr. 288 din 16.12.2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 40-49 din 10.02.2017, în vigoare cu ultimele modificări din 06.02.2020;

3. Hotărârea Guvernului nr. 270 din 08.04.2014 cu privire la aprobarea Instrucțiunilor privind mecanismul intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-98 din 18.04.2014;

4. Ordinul Inspectoratului General al Poliției nr. 219 din 24.06.2019 cu privire la aprobarea Instrucțiunii metodice de aplicare a practicilor de lucru și prevenire a delincvenței juvenile.

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

CZU: 343.121.4+447.921.8(478)

Вадим СУХОВ,
докторант, Молдавский государственный университет

SUMMARY

The author examines the competences and powers of the authorities in managing the legal aid system in the Republic of Moldova.

Keywords: *legal aid system, public service, state.*

Стабильное и эффективное функционирование системы юридической помощи, гарантируемой государством, является необходимым условием действенного доступа к правосудию представителей малоимущих и социально уязвимых групп. Оно невозможно без отлаженной системы управления и организационной структуры.

В Принципах и руководящих положениях, касающихся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, принятых в 2012 году [9], Генеральная Ассамблея ООН предложила государствам-членам для обеспечения эффективного осуществления общенациональных программ юридической помощи рассмотреть вопрос о создании органов или подразделений по предоставлению бесплатной юридической помощи с тем, чтобы предоставлять, организовывать, координировать и контролировать эту помощь. Орган по предоставлению гарантируемой государством юридической помощи, по мнению Организации Объединённых Наций, должен быть свободным от излишнего политического или судебного вмешательства, быть независимым от органов власти при принятии решений, связанных с оказанием юридической помощи, и не должен следовать указаниям или подвергаться контролю, или финансовому давлению со стороны какого-либо лица или органа при выполнении им своих функций, независимо от его административной структуры; обладать необходимыми полномочиями для оказания юридической помощи, включая, в частности, назначение сотрудников; выдачу предписаний об оказании юридической помощи отдельным лицам; установление критериев и аккредитацию юрисконсультов, включая требования к профессиональной подготовке; надзор за работой юрисконсультов и создание независимых органов для рассмотрения жалоб на них; оценку потребностей в юридической помощи в общенациональных масштабах; и правом формировать свой собственный бюджет; разрабатывать, в консультации с основными заинтересованными сторонами в системе отправления правосудия и организациями гражданского общества, долгосрочную стратегию, определяющую развитие и эффективное предоставление юридической помощи; регулярно отчитываться перед компетентным органом.

В силу различий в традициях государственного управления и особенностей организации юридической профессии организация систем гарантируемой государством юридической помощи в разных странах различна. Однако, независимо от национальных особенностей, управлению и организационной структуре этих систем присущи общие черты, диктуемые характером предоставляемых услуг [6].

Юридическая помощь, гарантируемая государством, оказывается за счёт средств государственного бюджета с целью выполнения обязанности государства по обеспечению свободного и равного доступа к правосудию. При этом по своей сути она является оказанием профессиональных услуг потребителю. Поэтому управление системой гарантиру-

емой государством юридической помощи строится как на принципах, характерных для государственного управления, так и на подходах, свойственных коммерческому сектору. Принципы и подходы, преобладающие в управлении системой, предопределяют, какие структуры принимают участие в её организации, и как распределены полномочия и ответственность между ними.

В процессе функционирования системы юридической помощи, гарантируемой государством, возникают множество управленческих проблем, требующих своего решения. В их числе исследователи выделяют ряд самых важных, без которых система не сможет существовать. Первая и самая главная из них – финансовая. Она связана с необходимостью обеспечения достаточного финансирования, а также эффективного расходования имеющихся средств. Вторая проблема – это проблема обеспечения производства необходимого количества юридических услуг надлежащего качества. А третья касается организации взаимодействия системы с получателями юридических услуг.

Управление системами юридической помощи, гарантируемой государством, предполагает наличие трёх уровней принятия решений. На первом, самом высоком уровне, формируется государственная политика в сфере гарантируемой государством юридической помощи и осуществляется общий контроль за её реализацией. На втором уровне организуется, планируется и регулируется процесс предоставления юридической помощи, осуществляется деятельность по обеспечению её доступности и контроль за работой поставщиков юридических услуг. Третий уровень – непосредственная деятельность, связанная с принятием решений о предоставлении юридической помощи, гарантируемой государством и её оказанием. Уровни управления системой юридической помощи, гарантируемой государством, могут быть дифференцированы или, наоборот, соединены [10].

Действующая в Республике Молдова система юридической помощи, гарантируемой государством, была создана принятым 26 июля 2007 года Законом о юридической помощи, гарантируемой государством [8], вступившим в силу 1 июля 2008 г. В данном законе управлению этой системой посвящена отдельная глава.

Согласно статье 8 Закона, управление системой юридической помощи, гарантируемой государством, возложено на Министерство юстиции, Коллегию адвокатов и специально созданный специализированный орган - Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством и его территориальные бюро.

При этом Министерство юстиции формирует государственную политику и разрабатывает проекты нормативных актов в области юридической помощи, гарантируемой государством, а также осуществляет мониторинг процессов внедрения норм и оценки качества такой помощи, разрабатывает и предоставляет Министерству финансов проект бюджета системы (статья 9 Закона).

Функции Коллегии адвокатов в управлении системой юридической помощи, гарантируемой государством, установлены статьёй 10 Закона. Согласно этой нормы, они ограничены участием в разработке критериев отбора адвокатов для работы в системе и оценки качества оказанных услуг, а также наложением дисциплинарных взысканий на адвокатов в соответствие с Законом об адвокатуре за нарушение стандартов оказания юридической помощи, гарантируемой государством.

Основные обязанности по управлению системой юридической помощи, гарантируемой государством, Закон возложил на Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством (далее – Национальный совет). Согласно статье 11 Закона, это коллегиальный орган, имеющий статус юридического лица публичного права, состоящий из семи членов и созданный для управления процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством. В его состав входят два члена, назначаемых Министерством юстиции, два члена, назначаемых Коллегией адвокатов, и по одному члену, назначенному Министерством финансов и Высшим советом магистратуры, а также один член – представитель общественных объединений или академической среды. Срок полномочий члена Национального совета составляет четыре года. Материально-техническое оснащение Национального совета обеспечивается Министерством юстиции за

счёт средств государственного бюджета, а также из других, не запрещённых законом источников.

Компетенция Национального совета установлена в статье 12 Закона, а также в разработанном на его основе Положении о Национальном совете по юридической помощи, гарантируемой государством, утверждённом Министерством юстиции [5]. Она довольно обширна и включает в себя ряд полномочий по руководству процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством. Национальный совет оценивает стоимость и планирует расходы по предоставлению этой помощи, управляет бюджетными средствами, выделенными для её предоставления; разрабатывает методологию расчёта и определяет уровень дохода, дающий право на получение квалифицированной юридической помощи и представляет их для утверждения Правительству, утверждает формы документов, необходимых для получения юридической помощи; устанавливает условия и порядок отбора субъектов, предоставляющих юридическую помощь, гарантируемую государством, стандарты их деятельности и критерии оценки её качества, а также размер и порядок оплаты оказанных услуг; осуществляет мониторинг процесса предоставления юридической помощи, гарантируемой государством и процесса оценки её качества, осуществляет сбор и анализ информации с целью совершенствования системы; получает и рассматривает жалобы, связанные с предоставлением юридической помощи, гарантируемой государством.

Руководство и организация деятельности Национального совета возложена на его председателя, который избирается тайным голосованием из числа его членов на весь срок полномочий

Национальный совет осуществляет свою деятельность посредством заседаний, встреч и проверок. В осуществление своих функций он принимает решения большинством голосов своих членов.

Первые после создания системы годы её функционирования продемонстрировали, что Национальный совет как коллегиальный орган, созданный для управления процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, в реальности функционирует скорее как совет экспертов, наделённый полномочиями по принятию решений и не справляется с выполнением своей главной функции, поскольку не имеет достаточных управленческих рычагов и человеческих ресурсов для контроля исполнения своих решений и непрерывного управления системой [4]. В результате, с целью оптимизации управления системой юридической помощи, гарантируемой государством, Законом о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты № 112 от 18.05.2012 г. [3]. Закон о юридической помощи, гарантируемой государством, был дополнен статьёй 131, установившей, что деятельность Национального совета обеспечивается административным аппаратом, в который входят исполнительный директор Национального совета и другие сотрудники, и определившей компетенцию исполнительного директора. Порядок исполнения исполнительным директором своих обязанностей, а также деятельность административного аппарата были регламентированы Положением о деятельности, утверждённым Решением Национального совета № 15 от 24.09.2012 г. [2].

Исполнительный директор назначается на должность Национальным советом на конкурсной основе сроком на пять лет с возможностью быть назначенным на второй срок один раз. Он обеспечивает деятельность административного аппарата и всего Национального совета и осуществляет контроль функционирования системы предоставления юридической помощи, гарантируемой государством. С этой целью ему предоставлен ряд широких полномочий в организации и менеджменте кадровых ресурсов, информации и коммуникации в рамках системы, в стратегическом менеджменте, в менеджменте коммуникаций и внешних связей, в менеджменте финансовых ресурсов, а также в административном менеджменте. В целях реализации своих обязанностей исполнительный директор издаёт приказы, обязательные для сотрудников Административного аппарата, координаторов и персонала территориальных бюро, уполномоченных субъектов, оказывающих юридическую помощь, гарантируемую государством.

Управление процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, в территориях осуществляется территориальными бюро Национального совета. Согласно статье 14 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, территориальные бюро Национального совета являются юридическими лицами публичного права и действуют в городах (муниципиях) местоположения апелляционных палат. Они обеспечивают предоставление юридической помощи, гарантируемой государством, в радиусе деятельности апелляционных палат. При этом они рассматривают заявления о предоставлении квалифицированной юридической помощи, гарантируемой государством, назначают для оказания этой помощи ранее отобранных на конкурсной основе адвокатов; заключают договора о сотрудничестве с параюристами и общественными объединениями, предоставляющими первичную юридическую помощь, гарантируемую государством; постоянно мониторируют и оценивают качество предоставляемой юридической помощи; собирают статистические данные относительно потребности в юридической помощи и уровня обеспечения ею на соответствующей территории и т.д. Территориальное бюро ежеквартально представляет Национальному совету отчет о проделанной работе. Порядок функционирования территориальных бюро регламентируется Положением, утвержденным решением Национального совета № 15 от 30.07.2008 г. [1]. Предельная численность персонала территориального бюро утверждается Министром юстиции.

Работа по обеспечению предоставления квалифицированной юридической помощи осуществляется непосредственно координатором территориального бюро. Он отбирается на конкурсной основе и утверждается в должности Национальным советом. Координатор несет ответственность за организацию и управление процессом предоставления юридической помощи, гарантируемой государством в зоне деятельности территориальных бюро. Для выполнения своих функций координатор издаёт приказы и распоряжения, обязательные для сотрудников территориального бюро.

Созданию существующей в нашей стране системы юридической помощи, гарантируемой государством, предшествовала довольно-таки серьезная подготовительная работа, проведенная государственными органами в сотрудничестве с гражданским сообществом. В процессе функционирования система и аппарат её управления постоянно совершенствуются. В результате сегодня молдавскую систему юридической помощи, гарантируемой государством, можно назвать одной из самых гармоничных и открытых. Она имеет широкий спектр оказываемых услуг и их поставщиков, постоянно развивается и может служить моделью для других стран [7].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. 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.
2. Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Hotărâre cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate al aparatului administrativ al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat nr. 15 din 24.09.2012. Monitorul Oficial nr. 234-236 din 09.11.2012.
3. Lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 112 din 18.05.2012. Monitorul Oficial nr. 149-154 din 20.07.2012.
4. Ministerul Justiției. Nota informativă la proiectul pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: <http://www.justice.gov.md/file/Proiecte%20de%20acte%20normative%20remise%20spre%20coordonare/Proiecte%20de%20acte%20normative%20remise%20spre%20examinare%20Guvernului/Proiect%20lege%20modificarea%20AJGS%20Rom%20si%20Nota%20informativa%20final2.doc>
5. Ministerul Justiției. Ordin nr. 18 din 24.01.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Monitorul Oficial nr. 21-24 din 01.02.2008.

6. United Nations Office on Drugs and Crime. Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries. Vienna: United Nations, 2017.

7. Zaharia, V. Sistemul nostru de asistență juridică garantată de stat poate servi ca model pentru alte țări. În: Revista Institutului Național al Justiției, 2013, nr. 4, p. 14-15.

8. Закон о юридической помощи, гарантируемой государством № 198 от 25.07.2007 г. Monitorul Oficial nr. 157-160 din 05.10.2007.

9. Организация Объединенных Наций. Принципы и руководящие положения, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. În: <https://undocs.org/ru/A/RES/67/187>

10. Шепелева, О. С. Организация программ субсидируемой юридической помощи: международный опыт. Доступ к правосудию и субсидируемая юридическая помощь: анализ международного и российского опыта. Сборник материалов. Москва: ООО „Вариант”, 2010, стр. 156-184.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В МЕСТНОМ ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

CZU: 342.73:352

Николай ЖЕКОВ,
докторант Молдавского Государственного университета

SUMMARY

The article provides a systematic analysis of the Moldovan legislation regulating access to information on the activities of state agencies and agencies of local self-government. On the basis of the analysis, the author reveals the content of legal regulation in this area. The author explains the main problems of legal regulation and concludes on the need to further improvement of the legal and regulatory framework. The paper concludes that the availability of information on the activities of the authorities is aimed at both, ensuring the personal interests of the individual associated with the ability to exercise his rights and freedoms, and his participation in the affairs of the society and of the state.

Keywords: citizen' rights and freedoms, access to information, information on the activity of state agencies and agencies of local self-government.

Конституционное право на доступ к информации выступает как многогранное явление, исследование которого открывает множество сторон для обсуждения. Оно включает также право граждан на различного рода официальную информацию от государственных органов и органов местного публичного управления (самоуправления).

Ст. 39 Конституции закрепляет право граждан на участие в управлении общественными делами (государством), как непосредственно, так и через своих представителей [8], предусматривая различные формы такого рода участия.

Право на информацию о деятельности органов государственной власти является одним из основных факторов обеспечения участия граждан в управлении государством.

Доступ общества к информации содействует в получении знаний и обсуждению множества проблем, обеспечивает защиту против злоупотреблений, неэффективного управления и коррупции, также он может сыграть важную роль для правительств, поскольку будет обеспечивать их открытость и прозрачность в процессе принятия решений, может помогать в развитии доверия граждан к деятельности правительства и содействовать в развитии гражданского демократического общества [10].

Ценность права на доступ к информации для демократически развивающихся государств заключается в том, что его реализация является одним из основных методов участия граждан в местной общественной жизни и общественной жизни всей нации. Доступ к информации, свобода доступа каждого к официальным (административным) документам рассматривается как средство надзора над действиями властей и как показатель состояния демократии, средство достижения открытости и прозрачности деятельности органов власти [2].

Вместе с тем, существуют определённые проблемы и пробелы в механизме реализации данного права, в первую очередь относящиеся к вопросам регламентирования права доступа к информации о деятельности органов государственной власти на локальном (местном) уровне.

Закрепляя данное право как конституирующую основу функционирования и развития информационных отношений, государство не просто признает за гражданами одно из важнейших прав, не только берет на себя ответственность по защите данной юриди-

ческой возможности субъектов права, но и обязано всячески содействовать постоянной и повсеместной его реализации.

В этой связи особо актуальной является проблема совершенствования правового регулирования доступа к информации о деятельности органов местного публичного управления.

Под доступом к информации понимается совокупность правомочий на поиск и получение информации. Указанное право может быть реализовано только через исполнение обязанности по её предоставлению. В рассматриваемом случае речь идёт об обязанности по предоставлению информации органами местного управления. Законодательство, регулирующее обеспечение доступа к информации о деятельности органов местного публичного управления, характеризуется многоуровневостью, высокой степенью динамичности, и вместе с тем не может быть оценено как совершенное и достаточное, удовлетворяющее потребности и интересы гражданского общества. Данное положение определяет необходимость комплексного научного исследования правовых основ предоставления информации о деятельности органов местного публичного управления, а также формулирования предложений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Несмотря на декларируемую информационную открытость деятельности местных публичных властей, зачастую в действительности доступность информации о деятельности местного публичного управления ограничивается только информационным обслуживанием населения, «дозированным» исходя из необходимости выполнения нормативных обязанностей по раскрытию информации об управлении общественными делами.

В тоже время следует разграничивать информационное обслуживание населения со стороны местных органов власти и возможность (право) гражданина требовать от государства информацию, затрагивающую его интересы либо интересы общественного характера.

Официально обнародуемая информация никогда не может заменить право каждого лица на поиск и получение той информации, которая нужна ему лично.

Сущность права на информацию проявляется не в том, что органы власти снабжают инициативно любой информацией по своему выбору, а в обратной связи в отношениях человека и государства.

Национальное законодательство содержит достаточное количество норм, регламентирующих право на получение информации о деятельности органов местного публичного управления, представительных и исполнительных властей.

Основополагающим и системообразующим нормативным актом, раскрывающим содержание права на доступ к информации, является Конституция. В ней содержание данного права раскрывается посредством закрепления положений, в соответствии с которыми власти обязаны обеспечить каждому право на доступ к любой информации и достоверное информирование об общественных делах, которое не может быть ограничено, кроме случаев, предусмотренных законом [8].

Таким образом, право на информацию в том виде в котором оно сформулировано в Основном законе, выступает обязательным условием (правом-гарантией) участия гражданина в управлении делами государства

Базовым законом, гарантирующим доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц, является Закон № 982-XIV от 11.05.2000 г. «О доступе к информации», закрепивший необходимые правовые механизмы и инструменты для осуществления права на информацию, её получение и использование.

Принятие этого закона позволяет реализовывать такой принцип демократии как «государство для общества, а не общество для государства», что возможно, в свою очередь, лишь при условии, когда деятельность власти, её органов и институтов открыта, а приоритеты направлены на предоставление услуг населению, в первую очередь - информационных.

Закон «О доступе к информации» устанавливает принципы доступа к официальной информации для обеспечения не дискриминационных, соразмерных и справедливых условий использования официальной информации, определяет понятие «официальная информация», её источники, способы и порядок осуществления доступа к информации, правила и сроки её предоставления, права лиц, запрашивающих информацию, обязанности поставщиков при обеспечении доступа к официальной информации, механизм защиты права на доступ к информации и др.[4]. Правовые гарантии права на доступ к информации содержатся также и в достаточно развитом законодательстве об информатизации.

В 2003 г. был разработан и принят Закон N 467-XV от 21.11.2003 г. «Об информатизации и государственных информационных ресурсах» имеющий цель регулирования правовых отношений, возникающих в процессе формирования и использования государственных автоматизированных информационных ресурсов, создания и использования информационных технологий, систем и сетей.

Данный законодательный акт провозглашает открытость и общедоступность государственных информационных ресурсов, возможность получения информационных данных любыми пользователями без обоснования мотивов запроса, обязанности владельцев информационных ресурсов по раскрытию и предоставлению запрошенной информации, в том и ограниченного доступа [3].

В последующем, в целях развития механизмов реализации права на информацию из государственных информационных ресурсов, был принят и введён в действие Закон «Об обмене данными и интероперабельности» № 142 от 19.07.2018 г., при помощи которого планируется упорядочить отношения по обмену данными между информационными системами, которыми располагают органы публичной власти и публичные учреждения, автономные административные органы, с одной стороны, и информационными системами, которыми располагают юридические лица частного права и физические лица [5].

В 2013 году вступил в силу Закон «О повторном использовании информации публичного сектора» № 305 от 26.12.2012.

В качестве его цели обозначена реализация правовой возможности повторного использования документов, которые находятся в ведении публичных органов и учреждений, создавших их в процессе своей публичной деятельности. Закон предусматривает, что все государственные органы и учреждения обязаны составлять списки документов для повторного использования посредством электронных средств, в формате, поддающемся обработке, и назначать ответственного за составление списков и каталогов документов для повторного использования, а также за их размещение на сайте государственного органа и на едином правительственном портале открытых данных [7]. Таким образом, начиная с 2013 г. государственные органы и учреждения обязаны открывать данные публичного характера на портале date.gov.md и на собственных сайтах.

В 2019 г. был введён в действие Административный кодекс, регламентирующий порядок подачи петиций, производство по их рассмотрению, административную деятельность органов власти, включая местных, по разрешению заявлений и обращений, а также судебный контроль за этой деятельностью [1].

Активная законодательная деятельность в области информации способствовала принятию ряда новых законов, также регулирующих в той или иной степени, вопросы связанные с правом на информацию, её раскрытием, использованием и предоставлением заинтересованным лицам, таких как Закон №239 от 13.11.2008 г. «О прозрачности процесса принятия решений»; Закон №133 от 08.07.2011 г. «О защите персональных данных»; Закон № 30 от 07.03.2013 г. «О защите детей от негативного влияния информации», Закон №67 от 26.07.2018 г. «Об утверждении Национальной концепции развития средств массовой информации Республики Молдова» и др.

Указанные законодательные акты наряду с общими программными документами, посвящёнными правам человека (Национальные планы действий в области прав человека) и подзаконными актами, принятыми в развитие положений законов (например, Положе-

ние о доступе общественности к экологической информации, утверждённое Постановлением Правительства №1467 от 30.12.2016 г., Положение о процедурах публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений, утверждённое Постановлением Правительства №967 от 09.08.2016 г. и др.), в настоящее время составляют основы отечественного законодательства регулирующего право на информацию и его защиту.

Принятие вышеназванных нормативных актов и тем самым формирование основ национального законодательства об информации и доступе к ней оказало значительное влияние на создание условий, при которых органы власти должны стать более открытыми и доступными для граждан, а значит, подотчётными обществу.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует как таковое специальное регулирование доступа к информации о деятельности органов местного публичного управления как на законодательном уровне, так и на уровне подзаконных актов.

Наличие в ряде законодательных актов регулирующих деятельность органов местного публичного управления правовых норм и положений, которые следует отнести к регулированию права на доступ к информации, имеют характер отдельных элементов структуры права на доступ к информации.

Так в Законе «О местном публичном управлении» имеются ряд норм направленных на закрепление правовой возможности по непосредственному получению информации о деятельности органов местной власти.

Речь идёт об обеспечении доступа общественности к актам органов местного публичного управления путём создания информационной системы «Государственный регистр местных актов» и обеспечения беспрепятственного доступа к ней всех заинтересованных субъектов (ст. ст. 101 и 102 Закона), а также получения информации путём посещения заседаний местных советов и участия в процессе принятия решений (ст. 17 Закона) [6].

В другом случае, в Административном кодексе, сформулированы общие требования, касающиеся институциональных построений информационных взаимоотношений органов публичной власти и населения, в виде учреждения подразделения (назначения лица) ответственного за связь с общественностью, одновременного выполняющего функции по административному производству и обеспечению административной прозрачности (получение и регистрация петиций и др. - ст. 66 кодекса[1]).

В тоже время, единого специального нормативного акта в виде закона направленного на реализацию прав граждан на доступ к информации о деятельности как государственных органов, так и органов местного публичного управления и их должностных лиц, не имеется, при том, что необходимость его разработки и принятия является актуальной и насущной задачей.

Как уже было отмечено, законодательство о местном публичном управлении содержит только фрагментарное регулирование некоторых вопросов связанных с информированием населения властями о своей деятельности и обеспечения права на доступ к публичной информации.

Основной законодательный акт в рассматриваемой области, существующий в настоящее время Закон «О доступе к информации» во многом носит общий характер и в силу этого не учитывает многочисленных нюансов и особенностей присущих, в том числе отрасли местного публичного управления, что предполагает необходимость совершенствования дальнейшего нормативного регулирования взаимоотношений местного сообщества и публичных властей.

Кроме того, в связи с принятием и введением в действие Административного кодекса, назрела необходимость инновации данного закона с одновременной адаптацией к вновь учреждённым институтам административной деятельности и административного производства.

Таким образом, на наш взгляд существует актуальная потребность обусловленная объективными предпосылками и условиями, создания законодательного акта, посвящённого обеспечению реализации прав граждан на доступ к информации о деятельности, как государственных органов, так и органов местного публичного управления.

Данный регулятор должен включать в себя такие аспекты, как чёткое определение основных понятий в информационной сфере, строгое разграничение режимов информации, обобщённый перечень информации которую публичные власти обязаны предоставлять гражданам, систему гарантий предоставления информации имеющей общественный интерес, механизмы институционального и правового контроля обеспечивающие эффективность защиты права на доступ в случае его нарушений и др., что позволит обеспечить единую государственную политику в области доступа граждан к информации о деятельности органов власти и принимаемых ими решений, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, открытость и прозрачность в деятельности муниципальной власти и становление механизма общественного контроля над её деятельностью.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административный кодекс №116 от 19.07.2018. Мониторул Официал 309-320/466, 17.08.2018.
2. Алексеева, М. В. О проблемных вопросах реализации конституционного права на информацию как одного из основных прав и свобод человека и гражданина/М. В. Алексеева//Конституционное и муниципальное право, 2012, № 7, с. 16-19.
3. Закон об информатизации и государственных информационных ресурсах №467 от 21.11.2003. Мониторул Официал 6-12/44, 01.01.2004/
4. Закон о доступе к информации №982 от 11.05.2000. Мониторул Официал 88-90/664, 28.07.2000.
5. Закон об обмене данными и интероперабельности №142 от 19.07.2018. Мониторул Официал 295-308/452, 10.08.2018.
6. Закон о местном публичном управлении №436 от 28.12.2006. Мониторул Официал 32-35/116, 09.03.2007.
7. Закон о повторном использовании информации публичного сектора №305 от 26.12.2012. Мониторул Официал 64-68/197, 29.03.2013.
8. Конституция Республики Молдова от 29.07.94. Мониторул Официал 1 от 12.08.1994.
9. Петречук, А. С. Правовое регулирование доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Вестник Южно-Уральского Государственного университета, 2014.
10. Тоби Мендел. Законодательство по свободе информации: прогресс, проблемы и стандарты. Доклад о коррупции в мире 2003 г.

ACTELE NOTARIALE ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ ÎN CONTEXTUL EVOLUȚIEI LEGISLATIVE ȘI DOCTRINARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

CZU: 347.961:352(478)

George Cristian SCHIN,
doctorand , Școala Doctorală în Științe Juridice, Politice și Sociologice,
consorțiu ICJP, US „A.Russo” Bălți și US „B. P. Hașdeu” Cahul,
Notar public Camera Notarilor Publici din Galați (România)

SUMMARY

The main purpose pursued by the author in the elaboration of the present article consists in the analysis of the symbiosis between the legal regime of the notarial deeds and the public administration, through the prism of the Moldovan legislation and doctrines. The results of the research are manifested by formulating conclusions and recommendations to amend the legislation. The theoretical implications of the study are relevant through the diversity of doctrinal sources used by the author. Additionally, the doctrine of notarial law from other states was taken into account, which, over many decades, has become traditional in the Republic of Moldova.

In the Republic of Moldova there are relatively few scientific papers dedicated to the notarial institution. The reason would be that during the U.R.S.S., but also after the proclamation of the independence of the Republic of Moldova, there was no adequate legal framework for regulating the notary. The legal regime of notaries is a relatively new topic, very current, complex and extremely tempting for conducting scientific research. This subject is distinguished by the controversies it generates, but also by the diversity of practical solutions that can be identified.

Keywords: notary, public administration, notarial legal act, public notary.

Transpunerea în viață a normelor juridice are loc prin diverse metode și forme, cu participarea organelor abilitate ale statului și organizațiilor nestatale, proces complex care se manifestă prin actul de realizare a dreptului. În sistemul organelor jurisdicționale, instituția notariatului ocupă un rol special, deoarece nu aparține nici uneia dintre puterile statului, acționează ca o instituție autonomă ce oferă asistență juridică, contribuie la prevenirea litigiilor și la diminuarea costurilor sociale.

Constituția Republicii Moldova [2], în art. 1 alin.(3) stipulează expres că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate”. Astfel, statul garantează drepturile fundamentale prin diverse instituții și organe, iar notariatul este una din instituțiile care contribuie la garantarea drepturilor persoanei, la fluidizarea circuitului economic și civil, și la formarea societății civile.

În ultimii ani, numărul notarilor publici din Republica Moldova cunoaște o creștere constantă. Aducem exemplul că la data de 05 aprilie 2020, în Republica Moldova existau 312 de notari licențiați [18]. Cu titlu de comparație, în România, la aceeași dată, cifra notarilor publici era de 2652 [14]. Informațiile statistice denotă faptul că actele și acțiunile notariale sunt tot mai numeroase iar cele mai frecvente se atribuie la: procedura succesorală notarială, redactarea înscrisurilor cu conținut juridic, legalizarea semnăturilor de pe document și certificarea unor fapte în cazurile prevăzute de lege.

Evoluția istorică a actelor notariale din Basarabia, în perioada aflării acesteia în componența Imperiului Rus, a fost cercetată de V. Coptileț în articolul științific denumit Secvențe istorice asupra instituției notariatului în Basarabia sub ocupație țaristă [5]. Autoarea a constatat că în Basarabia, în perioada anilor 1812-1917, notarul era în drept de a perfectă trei tipuri de acte:

notariale, declarate și legalizate. Pentru a perfecta un act, legea cerea părților să prezinte la început un proiect al actului, care putea fi elaborat de ele însele, de o persoană cu cunoștințe în domeniu sau de către notar. Proiectul actului urma să fie citit cu atenție de către notar, care avea obligația de a-i înlătura lacunele și de a-l perfecționa potrivit voinței părților. După citirea proiectului, notarul era obligat să întrebe părțile dacă înțeleg conținutul proiectului și dacă îl fac cu bună voie. Concluziile reliefate au fost că: în Basarabia aflată sub ocupație țaristă, procedura de întocmire a actelor notariale avea multe lacune; nivelul profesional al notarilor lăsa mult de dorit; notarii în activitatea lor nu erau independenți; serviciile notariale se prestau în limba rusă și nu erau accesibile pentru populație.

Aspecte importante cu referire la regimului juridic aplicabil actelor notariale din Basarabia în perioada secolului al XIX-lea sunt redată în lucrarea „Pregătirea și implementarea în Basarabia a reformei notariale din 14 aprilie 1866”, ce aparține istoricului A. Emilciuc [4]. Potrivit autorului, în acea perioadă, toate tranzacțiile importante de cumpărare-vânzare se realizau prin contracte, care necesitau a fi autentificate notarial. Acestea contracte includeau detaliile esențiale ale tranzacției, precum cantitatea, termenele de livrare, avansul, prețul, dar și alte condiții necesare pentru evitarea înșelăciunii și a tertipurilor. Inițial, funcția de notar a fost una auxiliară celei de mediere, în cuprinsul orașului Chișinău atribuțiile notariale fiind exercitate de samsari autorizați.

Constituirea și evoluția instituției notariatului în Basarabia a fost analizată de cercetătorii D. Grama și A. Cara în articolul științific intitulat „Din istoria constituirii și evoluției instituției notariatului în Moldova” [6]. Autorii au constatat că în Moldova de Est (Basarabia), instituția notarială s-a constituit după anul 1866, în baza regulamentelor Imperiului Rus. Atât instituțiile notariale din perioada țaristă, cât și cele din perioada sovietică, de regulă, perfectau toate actele juridice în limba rusă, ceea ce prejudicia interesele materiale și morale ale locuitorilor autohtoni, care nu cunoșteau limba mențio-nată. Sistemul național al instituțiilor notariale cu activitatea în limba română s-a format după 1991, când Republica Moldova a obținut independența de stat.

Protecția drepturilor și intereselor legale ale persoanelor în activitatea notarială din Republica Moldova a fost abordată de I. Guceac și C.-M. Toma [7]. Autorii conchid că în ultimii ani, au fost depuse eforturi considerabile în edificarea cadrului legal de activitate a notariatului și de protejare a drepturilor fundamentale ale omului. Cu toate acestea, există necesitatea adoptării unei noi legi cu privire la notariat, care ar pune într-o valoare mai mare drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului la întocmirea actelor notariale, în special prin abordarea analitică a drepturilor înscrise în actele de sorginte internațională la care Republica Moldova este parte.

Interes pentru domeniul de cercetare al instituției notariale prezintă diverse culegeri de acte notariale, precum și îndrumările privind regulile de întocmire a actelor notariale, editate la diferite etape de evoluție a legislației naționale. Astfel, o primă lucrare în acest sens a fost elaborată în anul 1923 de notarul N. Negru și intitulată „Îndrumătorul cetățeanului: cuprinzător de formulare a tot soiul de petițiuni, acte de notariat, procese-verbale și somațiuni” [8].

Instrucție cu privire la modul de îndeplinire a actelor notariale de către birourile notariale de Stat din R.S.S.M., aprobată prin Ordinul Ministerului Justiției al R.S.S.M. din 24.04.1975 [9], Instrucție cu privire la modul de îndeplinire actelor notariale de către comitetele executive ale Sovietelor orășenești, satești, de orașel de deputați ai oamenilor muncii din R.S.S.M., aprobată prin Ordinul Ministerului Justiției al R.S.S.M. nr. 27 din 05.09.1975 [10] și Formele registrelor pentru înregistrarea actelor notariale, certificatelor notariale și inscripțiilor de autentificare pe convențiile și pe documentele care se legalizează [11], editate de Uniunea Notarilor din R.S.S.M. Fiind elaborate sub imperiul legislației din perioada sovietică, culegerile de acte normative au fost elaborate pentru a servi în calitate de instrumente de lucru pentru birourile notariale de stat, comitetele executive ale Sovietelor orășenești și satești de deputați ai oamenilor muncii din R.S.S.M.

În Instrucțiunile consacrate modului de îndeplinire a actelor notariale sunt redată regulile de bază ale redactării actelor notariale de către birourile notariale și comitetele executive din R.S.S.M., în special, regulile de eliberare a certificatelor cu privire la dreptul la succesiune,

dreptul de proprietate la o cotă-parte din bunurile comune ale soților, certificarea semnăturilor, legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele, aplicarea legislației cu privire la notariatul de stat față de străini și față de persoanele fără cetățenie, aplicarea legislației statelor străine, tratatele și acordurile internaționale.

Conform art. 14 al Legii R.S.S.M. cu privire la notariatul de stat [12], comitetele executive ale Sovietelor orașenești, satești, de orașel de deputați ai oamenilor muncii erau obligați de a îndeplini actele notariale după modele aprobate. Prin urmare, în culegerea consacrată formelor de registre pentru actele notariale, au fost incluse modelele de acte notariale aprobate la 29 decembrie 1973 de Ministerul Justiției al U.R.S.S. În lucrare, colectivul de autori a acordat atenție sporită formelor cu destinație notarială, precum: registrelor pentru înregistrarea actelor notariale, certificatelor notariale cu privire la adevărarea faptului aflării cetățeanului în viață sau într-un anumit loc, inscripțiilor de autentificare pe documentele supuse legalizării etc.

În contextul cercetării pe care o efectuăm, necesită a fi menționată culegerea cu modele de acte notariale, elaborată în temeiul legislației Republicii Moldova, de către autorii E. Mocanu, E. Zgardan, V. Iftodi [13]. Culegerea cuprinde numeroase exemple de acte notariale, frecvent utilizate în practica notarială atât de notari, cât și de alte persoane abilitate cu funcții notariale.

O culegere de acte notariale similară, cu relevanță pentru autoritățile publice locale, a fost elaborată de un colectiv de autori și denumită „Îndrumar practic pentru secretarul consiliului local cu privire la îndeplinirea actelor notariale” [3]. În lucrare s-a menționat că Legea cu privire la notariat (abrogată) a readus funcțiile notariale în competența secretarilor consiliilor locale, așa cum este prevăzut în art. 39 alin.(1) lit.(q) din Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 [15].

Din punct de vedere structural, Îndrumarul conține IX capitole care descriu, metodic și consecvent, redactarea actelor notariale de către secretarii consiliilor locale. Capitolul I al Îndrumarului este consacrat cadrului legal cu privire la îndeplinirea actelor notariale de către secretarul consiliului local. Regulile generale de procedură notarială din Capitolul II al Îndrumarului expun detaliat cerințele de bază pentru îndeplinirea corectă a unui act notarial. Capitolul III este destinat autentificării contractelor de înstrăinare a terenurilor agricole și a altor bunuri imobile proprietate private. Procedura notarială în materie succesorală este descrisă în Capitolul IV al Îndrumarului. Acțiunile notariale ce vizează autentificarea procurilor au fost descrise în Capitolul V al lucrării. În capitolele ce urmează, VI și VII, autorii au descris modalitatea de legalizare a semnăturilor și a copiilor de pe documente, precum și a extraselor din documente. În Capitolul VIII au fost expuse cerințele legislației privind plata pentru serviciile notariale și taxele de stat. Recomandările cu privire la înregistrarea și păstrarea actelor notariale au fost incluse în Capitolul IX al Îndrumarului.

Recomandările și explicațiile de procedură sunt completate cu modele de acte, asemănătoare celor care se utilizează de către secretarii consiliilor locale. În textul lucrării sunt inserate comentarii asupra legii material relevante pentru actele juridice supuse autentificării sau legalizării. Îndrumarul conține trei seturi de anexe: modele de giruri adaptate pentru secretarii consiliilor locale, modele de acte juridice supuse procedurilor notariale sau utilizate în această activitate, extrase din actele legislație relevante activității notariale.

Modul de contestare a actelor notariale a fost analizat de autorii C. Tomuleț și Iu. Vacarenco, în articolul „Identificarea statutului de pârât în instanța de contencios administrativ a persoanelor care prestează servicii notariale ” [16]. Cercetătorii au ajuns la concluzia că persoanele care prestează servicii notariale urmează a fi asimilate autorităților publice în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată). Această asimilare a persoanelor care prestează servicii notariale, cu autoritățile publice, este determinată de faptul că notarii, oficiile consulare și alte persoane abilitate prin lege cu dreptul de a întocmi acte notariale sunt instituții publice de drept, respectiv și persoane cu funcții de răspundere, împuternicite să asigure ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului prin îndeplinirea de acte notariale. Purtând sigiliul și semnătura persoanei care desfășoară activitate notarială, actele notariale țin de autoritatea publică, se prezumă legale, veridice, au forță probantă și executorie. În plus, arhiva activității notariale este proprietate a statului, iar persoanele ce prestează

servicii notariale au fost autorizate de către stat să presteze în numele acestuia servicii publice, în bază de licență.

Până în anul 2018, în Republica Moldova, anumite competențe de îndeplinire a documentelor notariale erau atribuite secretarilor din consiliile locale, municipale și raionale. Despre persoanele abilitate prin lege cu dreptul de întocmire a actelor notariale au scris autorii A. Piatac și M. Amihalachioaie-Țurcan care, în articolul științific „Competența secretarului primăriei satului (comunei) de îndeplinire a actelor notariale” [17], au examinat competențele secretarilor de primărie, concluzionând că atribuțiile și activitatea acestora este subsidiară în comparație cu cea a notarilor. S-a menționat că intervenția secretarilor de primărie devine necesară în situațiile în care cetățenii unor localități nu au posibilitatea de a se adresa notarului, din cauza distanței până în centrele raionale, dar și a costurilor sporite pentru serviciile de notariat. Autorii au examinat procedura de întocmire a actelor notariale de către secretari, și anume: legalizarea copiilor de pe documente, legalizarea procurilor pentru ridicarea pensiei, certificarea semnăturilor pe documente etc.

Din sfera de interes științific a cercetătorilor A. Cara-Rusnac și P. Tabără face parte problematica întocmirii actelor notariale de persoanele care nu sunt notari de profesie. Astfel, în articolul „Apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor în interiorul și în afara hotarelor teritoriului țării de către alte persoane abilitate de lege de a întocmi acte notariale” [1], autorii au efectuat o cercetare științifică cu privire la alte persoane decât notarul, împuternicite prin lege cu drept de întocmire a actelor notariale. Au fost analizate în plan comparativ competențele: persoanelor cu funcții de răspundere ale autorităților administrației publice locale, oficiilor consulare și a misiunilor diplomatice, registratorilor de stat.

Abordând competența persoanelor cu funcție de răspundere abilitate prin prisma Legii nr. 1453/2002 cu atribuții notariale în cadrul autorităților publice locale, autorii au ajuns la concluzia că competența atribuită secretarilor consiliului local de a întocmi acte notariale cu privire la înstrăinarea bunurilor imobile este excesivă. Profesionalismul notarului și a secretarului consiliului local sunt incomparabile, deoarece notarul este obligat să treacă un stagiu de un an de zile, plus examenul de licență pe când secretarul consiliului local trebuie să posede doar studiile de licențiat în drept sau în domeniul administrației publice locale.

La momentul actual, legislatorul moldovean a stabilit expres cazurile când persoanele abilitate de lege sunt competente să exercite funcții notariale. Astfel, în art. 8 al Legii R.M. nr. 69/2016 cu privire la organizarea activității notarilor este stipulat că notarul se manifestă ca exponent al puterii de stat, împuternicit în modul stabilit de lege în baza licenței și a ordinului de investire cu împuterniciri. Notarul nu este funcționar public, activitatea acestuia nu este activitate de întreprinzător și nici nu poate fi raportată la o astfel de activitate.

Din nefericire, prin Legea nr. 246/2018 privind procedura notarială, legiuitorul din Republica Moldova a exclus cu desăvârșire competențele notariale pe care le aveau autoritățile publice locale. Cu titlu de comparație, subliniem că în legislația notarială care s-a aplicat pe teritoriul Republicii Moldova până în anul 2018, anumite competențe cu privire la întocmirea actelor notariale aveau persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale. Astfel, în art. 37 al Legii R.M. nr. 1453/2002 cu privire la notariat (abrogată) era stipulat că persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale pot îndeplini următoarele acte notariale: a) legalizarea semnăturilor de pe documente; b) legalizarea copiilor de pe documente; c) luarea măsurilor de pază a bunurilor succesoriale; d) autentificarea testamentelor; e) autentificarea procurilor pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în Banca de Economii, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole; f) autentificarea contractelor de înstrăinare (vânzare-cumpărare, donație, schimb) a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă.

Spre deosebire de legislația moldovenească, administrația publică locală din România este înzestrată cu atribuții notariale. Art. 17 al Legii nr. 36/1995 prevede că secretarii consiliilor

locale unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, legalizarea copiilor de pe înscrisuri, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată.

În conformitate cu art. 39 alin.(1) lit.(q) al Legii R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală, secretarul consiliului local putea să îndeplinească, sub autoritatea primarului, următoarele atribuții de bază: legalizează semnăturile și copiile de pe documente și ale extraselor din ele, autentifică procurile pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare silită, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare silită, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în „Banca de Economii” S.A. în proces de lichidare silită, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole.

Este relevant faptul că până la modificările din 15 iunie 2018, în art. 39 alin.(1) lit.(q) al Legii R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală erau consacrate competențe notariale pentru secretarii consiliilor locale. Aceleași competențe de îndeplinire a actelor notariale aveau secretarul consiliului raional și secretarul consiliului municipal. Această concluzie rezultă din prevederile art. 60 alin.(7) al Legii nr. 436/2006 care stabilea că secretarului consiliului raional și secretarului consiliului municipal li se aplică, în modul corespunzător, dispozițiile privitoare la secretarul consiliului local.

Prin coroborarea dispozițiilor Legii R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală în redacția până la modificare și normele Legii R.M. nr. 1453/2002 cu privire la notariat (abrogată), conchidem că în Republica Moldova, actele care puteau fi autentificate de către secretarii consiliilor local, consiliilor raionale și consiliilor municipale până la data de 15 iunie 2018 au fost: testamentele, procurile, contractele de înstrăinare a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă. Aceste acte notariale aveau importanță în stabilitatea circuitului civil, fiind cele mai frecvente din viața de zi cu zi.

Credem că modificările operate în Legea R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală au fost condiționate de faptul că, în rândul populației existau nemulțumiri legate de insuficiența profesionalismului secretarilor consiliilor locale. În pofida faptului că Legea R.M. nr. 436/2006 impune o condiție pentru secretari, ca să fie licențiați în drept sau în administrație publică, practica ne dovedește că în multe localități rurale nu există candidați la ocuparea funcției de secretar. Deseori, funcția de secretar este ocupată de persoane fără o pregătire juridică, iar în consecință, din cauza lipsei de profesionalism, se comit erori grave la îndeplinirea actelor notariale. Expunându-ne punctul de vedere, suntem de opinie că legiuitorul din Republica Moldova a procedat corect prin modificarea Legea R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală, iar atribuțiile reduse pe domeniul notarial care în prezent mai sunt delegate secretarilor prin legea nominalizată, necesită a fi excluse.

Concluzii și recomandări. Generalizând cele relatate mai sus, ajungem la concluzia că în Republica Moldova există relativ puține lucrări științifice dedicate instituției notariale. Motivul ar fi că în perioada U.R.S.S., dar și după proclamarea independenței Republicii Moldova, nu a existat un cadru juridic adecvat de reglementare a notariatului. În schimb, problematica instituției notariale a fost pe larg abordată în doctrina altor state la nivelul unor publicații ce aparțin cu prioritate savanților ruși, englezi, francezi, români etc.

Cadrul normativ privind activitatea notarială desfășurată de secretarii consiliilor locale, municipale și raionale din Republica Moldova necesită a fi revizuit, iar împuternicirile în domeniul notarial care li-au fost delegate secretarilor prin art. 39 alin.(1) lit.(q) al Legii R.M. nr. 436/2006 privind administrația publică locală și prin Legea R.M. nr. 246/2018 privind procedura notarială, urmează a fi limitate.

În scopul prevenirii conflictelor legate de îndeplinirea necorespunzătoare a actelor notariale de către secretarii consiliilor locale, municipale și raionale din Republica Moldova, cu titlu de lege ferenda propunem completarea articolului 46 al Legii R.M. nr. 246/2018 privind procedura notarială, cu alineatul (5), în următoarea redacție: (5) Persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale unde nu funcționează birouri notariale îndeplinesc, la cererea părților, legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele.

BIBLIOGRAFIE

1. Cara-Rusnac A., Tabără P. Apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor în interiorul și în afara hotarelor teritoriului țării de către alte persoane abilitate de lege de a întocmi acte notariale. În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale, 2009, nr. 4, p. 75-83.
2. Constituția R.M. din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.
3. Îndrumar practic pentru secretarul consiliului local cu privire la îndeplinirea actelor notariale, colectiv de autori, coordonată de I.Păduraru. Chișinău: Tipografia Centrală, 2006, p. 204.
4. Emilciuc A. Pregătirea și implementarea în Basarabia a reformei notariale din 14 aprilie 1866. În: Revista științifică „Tyragetia”, Serie nouă, 2016, nr.2 (25), p. 211-221.
5. Coptileț V. Secvențe istorice asupra instituției notariatului în Basarabia sub ocupație țaristă. În: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Seria Științe socioumanistice, Ediție jubiliară, 2006, Volumul 1, p. 19-23.
6. Grama D., Cara A. Din istoria constituirii și evoluției instituției notariatului în Moldova. În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale, 2009, nr. 1, p. 47-56.
7. Guceac I., Toma C.-M. Probleme ale asigurării protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială din Republica Moldova prin prisma Declarației Universale a Drepturilor Omului: 65 de ani de la adoptare. În: Teoria și practica administrării publice: Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, Chișinău, 20 mai 2013. Chișinău: AAP, 2013, p.197-202.
8. Îndrumătorul cetățeanului: cuprinzător de formulare a tot soiul de petețiuni, acte de notariat, procese-verbale, somațiuni, responsabil de ediție N.Negru. Chișinău: Tipografia Centralei Uniunilor Cooperative, 1923, 336 p.
9. Instrucție cu privire la modul de îndeplinire a actelor notariale de către birourile notariale de Stat din R.S.S.M. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1976, 180 p.
10. Instrucție cu privire la modul de îndeplinire a actelor notariale de către comitetele executive ale Sovietelor orașenești, satești, de orașel de deputați ai oamenilor muncii din R.S.S.M. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1976, 102 p.
11. Formele registrelor pentru înregistrarea actelor notariale, certificatelor notariale și inscripțiilor de autentificare pe convențiile și pe documentele care se legalizează. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1976, 104 p.
12. Legea R.S.S.M. din 05.07.1974 cu privire la notariatul de stat. În: Veștile R.S.S.M., 1974, nr. 7.
13. Mocanu E., Zgardan E., Iftodi V. Modele de acte notariale. Chișinău: Tipografia Centrală, 2000, 134 p.
14. Tabloul notarilor publici pe anul 2020 la data de 02 aprilie 2020. În: Monitorul Oficial al României, 2020, Partea I, nr. 275.
15. Legea R.M. privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32-35.
16. Tomuleț C., Vacarenco Iu. Identificarea statutului de pârât în instanța de contencios administrativ a persoanelor care prestează servicii notariale. În: Materialele conferinței științifico-practice internaționale „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, Chișinău, 24 februarie 2017. Chișinău: CEP USM, p. 271-275.
17. Piatac A., Amihalachioaie-Țurcan M. Competența secretarului primăriei satului (comunei) de îndeplinire a actelor notariale. În: Revista Națională de Drept, 2001, nr. 5, p. 26-29.
18. Portalul oficial al Ministerului Justiției al R.M., În: <http://www.justice.gov.md/category.php?l=ro&idc=64> (vizitat 05.01.2021).

SUMAR

SESIUNEA PLENARĂ

BALAN Oleg

Cercetarea științifică – o posibilitate de a obține cunoștințe noi direcționate spre dezvoltarea administrației publice5

ȘERBAN Daniel

Mesaj de salut6

MAIEV Andrii

Welcome speech7

ȘTEFANIȚA Anastasia

Aspecte comparative privind autonomia locală în țările din Parteneriatul Estic8

ONUFREICIUC Raluca

Transparența și guvernarea deschisă, vectori ai dezvoltării locale în administrația publică est-europeană13

KOVTUN Yuliya

Administrative agreement as an instrument of relations between state authorities and local government bodies17

ŁUKASZEWSKI Marcin

Central government-local government relations on the example of selected European microstates20

Atelierul nr. I

INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Sesiunea 1. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE CA ELEMENT INERENT AL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MAIEV Andrii, KRYLOVA Olena

Civil service in the French Republic: characteristic features of formation and development24

ЛАТЫПОВА Наталия

Государственное управление в США в XIX веке: политический компромисс и трансформация отношений федерального центра и штатов28

DONE Cătălin-Gabriel

Strengthening Public Administration Capacity in the European Union in the Context of Crisis Management32

AROȘOAIE Mihaela-Otilia

Sorgintea și esența reglementării legale a Instituției Prefectului în România37

BOGHIAN Vasile

Evoluția conceptelor de funcționar public și funcție publică ca sistem evoluat în cadrul administrației publice din România40

ZAMȘA Alexandra

Procesul de recrutare și selecție a personalului în administrația publică: provocări și tendințe actuale45

FURCULIȚA Tatiana

Studiu bibliografic privind sistemul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici50

COSTIUC Ana

Controlul judiciar în Uniunea Europeană56

IORDACHESCU Veaceslav

Managementul etic și managementul eticii în administrația publică60

DULSCHI Olivia

Ethical concerns of utilising artificial intelligence in surveillance systems at government level65

RAHMAN Kaizer

Multialternative decision field theory: a dynamic connections to Simon's model decision making68

Sesiunea 2. POLITICI PUBLICE ȘI PROVOCĂRILE SOCIETĂȚII DEMOCRATICE**GUMENE Ion**

Premisele necesare pentru promovarea politicilor publice centrate pe oameni72

BOȚ Vadim

Formularea politicilor publice în procesul de guvernare76

NUNU Svetlana

Participarea cetățenilor la procesul decizional prin prisma referendumului consultativ79

MARTÎNOV Andrei

Transparența decizională și accesul la informație în cadrul serviciului vamal al Republicii Moldova83

GANGAN Tatiana

Definirea și conceptualizarea relațiilor publice în sistemul administrației publice87

ЯРУЛИНА Наталья

Особенности использования кризисных коммуникаций в публичном управлении93

ELFAHEL Dasman

Multiculturalism in Israel: educational policies98

LIMOR Levkovich Lavan

Management of education system under internationalization102

IURCO Olga

Acțiunile Uniunii Europene în gestionarea migrației106

DINNER DanPolicies and legislation for dealing with immigration trend
(The case of Israel)111**BEN HAMOO Miriam**

Emigration models from social – political perspective115

PETCO IulianMigrația forței de muncă din Republica Moldova
în Federația Rusă120**ALVAKILI Noha**Gagauz minority in Moldova: language
and education challenges123**Atelierul nr. II****PROBLEME ACTUALE ȘI PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE
A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE***Sesiunea 1. INTEGRAREA CICLULUI DE POLITICI PUBLICE ÎN CERCETĂRILE DIN
DOMENIUL GUVERNĂRII LOCALE PENTRU PROMOVAREA ULTERIOARĂ A
OPȚIUNILOR DE POLITICI BAZATE PE EVIDENȚE (PROGRAMUL „COMUNITATEA MEA”)***PALIOVICI Dan Marius**The role of institutions in the economic
development of Europe126**CAȘU Sergiu**

Eficiența gestiunii patrimoniului public la nivel local130

AMBROCI VictorRolul autorităților publice locale în atragerea
și gestionarea investițiilor135**BRAD Ecaterina**Politici de promovare a exporturilor și impactul acestora asupra dezvoltării regionale
a Republicii Moldova141**SĂU Viorica**Rolul parteneriatului public-asociativ în gestionarea calității
serviciilor publice145**ȘTEFANIUC Veronica**Dezvoltarea rurală în Republica Moldova. Locul și rolul abordării Leader
în politicile naționale151

SMOLENSCHI Cristina

Securitatea informațională reflectată la nivelul autorităților publice centrale și locale
din Republica Moldova157

**Sesiunea 2. PROBLEME ACTUALE ALE ORGANIZĂRII ȘI FUNCȚIONĂRII
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE**

ЛЕСИК Елена,ТОДОРОВА Ольга

Становление агентств регионального развития в Украине:
евроинтеграционные адаптивы и национальная специфика162

BOGOS Tatiana

Parteneriatul comunitar - imperativ al impulsării inițiativelor locale
din Republica Moldova167

ARTEMENKO-DIDENKO Anna, YATSENKO Volodymyr

Innovative partnership and smart regional transformation in the context
of the electronic government concept171

ГОТИШАН Николай

Региональная политика Европейского Союза как фактор модернизации
местных органов власти174

МЕДЛОВСКАЯ Наталья

Трансформация регионов в условиях реформы
системы публичного управления178

КОМАРОВСКИЙ Иван

Анализ процессов формирования пространственной устойчивости региона
на основе баланса доменов в «круге устойчивости»182

FOTESCU Vasile

Direcții și tipuri de raporturi administrative dintre autoritățile administrației publice
centrale și autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova187

CASTRAȘAN Tatiana

Reflecții asupra delimitării competențelor între
autoritățile administrației publice194

RUSSU Andrei

Distribuirea atribuțiilor între nivelurile administrației publice198

BEDROS Andrei

Particularități dimensionale ale interesului public și descentralizării administrative
în Republica Moldova203

BRADU Sorin

Descentralizarea și desconcentrarea administrativă – premiză
pentru servicii publice de calitate208

BOBOCICĂ Mihai-Ciprian

Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, probleme actuale
și perspective de dezvoltare213

Atelierul nr. III

DIMENSIUNI SOCIALE, ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Sesiunea 1. ASPECTE ORGANIZAȚIONALE, ECONOMICE ȘI SOCIALE ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

НИГМАТУЛЛИН Рашат

Деятельность российского государства по реализации стандартов ООН по борьбе с международной преступностью217

TOFAN Tatiana, TOMUZ Vasile

Aspecte teoretice ale dezvoltării organizaționale221

GRECU Ala

Specificul sistemelor de management ale instituțiilor publice225

СИРОТЕНКО Галина

Эффективность государственного управления в современных условиях229

BARBUȚA Nicolae

Unele reflecții cu privire la rolul statului în calitate de partener social232

АНТОНЮК Олена, СМОЛЯРЧУК Софія

Взаимодействие государственных и профессиональных организаций в регулировании аудиторской деятельности: пример Украины236

MANCIU Liana Alina

Rolul OSCE în cadrul asigurării securității colective în spațiul Pan-European239

ЕЛЬЧИЕВА Оксана

Особенности предоставления социальных услуг в условиях пандемии245

COȚOFAN Denis

Repere istoriografice cu privire la protecția socială251

OLARAȘU Nicolai

Dezvoltarea și perfecționarea instituției protecției consumatorului în condițiile europenizării256

VEȘCA Aliona

Impactul industriei turismului asupra turismului național și internațional în perioada pandemică260

Sesiunea 2. REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE JURIDICE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ГЫРЛА Лилия

Управление рисками врачебных ошибок в медицинских учреждениях публичного и частного секторов265

ПСАРЁБА Ольга

Правовые аспекты регулирования медицинского туризма269

VÎRLAN Petru

Incrimnarea îmbogățirii ilicite – instrument de luptă cu corupția273

BRÎNZA Cristian

Monedele virtuale ca remunerație ilicită în cazul luării de mită
și al dării de mită277

NEVMERJIȚCHI Ilie

Vizita fiscală – metoda alternativă de verificare a contribuabilului281

PITERSCHI Eugeniu

Reguli tactice generice privind ambalarea, sigilarea, etichetarea și păstrarea
mijloacelor materiale de probă în vederea evitării falsificării acestora
în cadrul proceselor judiciare285

BERDILO Rodica

Problemele identificării obiectului material al infracțiunii prevăzute
la art. 146 din Codul penal292

POSTOVANU Nicolae

Vehiculele electrice din perspectiva definiției din art. 132 din Codul penal296

ANGHELUȚĂ Mihaela

Condiționalitatea socială a interdicției stabilite de art. 155 din Codul penal300

PASCARU Nicolae

Evoluția cadrului legal privind reglementarea prin licențiere a activității de
întreprinzător în Republica Moldova304

DRUMEA Iulia

Reflecții juridice privind modul legal de
constituire a patronatelor308

SACARA Ana

Analiza dimensiunii juridice a asistenței sociale312

GALEMBА Vladislav

Rolul poliției în protecția și promovarea drepturilor copilului317

СУХОВ Вадим

Управление системой гарантируемой государством юридической помощи
в Республике Молдова322

ЖЕКОВ Николай

Правовое регулирование доступа к информации в местном
публичном управлении327

SCHIN George Cristian

Acele notariale și administrația publică locală în contextul evoluției legislative și
doctrinare din Republica Moldova332

Direcția editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ana GOREA, dr. conf. univ. - redactarea textelor în limba engleză

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la „Print-CARO” SRL

Tiraj: 60 **ex.** Hârtie offset

Preț contractual