

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE  
PUBLICĂ**

**CATEDRA ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR  
CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materialele conferinței științifico-practice  
internaționale*

*27 februarie 2015*

**CHIȘINĂU, 2015**

## COMITETUL ORGANIZATORIC

**GROZA Andrei**, - doctor, conferențiar universitar, prim-prorector, președinte

**DULSCHI Ion** - doctor, conferențiar universitar, șef catedră Științe Administrative, vice-președinte

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

**DULSCHI Silvia** - doctor, conferențiar universitar, șef Direcție Știință și Cooperare Internațională

**BULAT Veaceslav**, doctorand, Academia de Administrare Publică

**CASTRAȘAN Tatiana**, lector catedra Științe Administrative

**GANCEV Maria**, metodist catedra Științe Administrative

**CRÎJANOVSKI Maria**, metodist Direcția Știință și Cooperare Internațională

## COLEGIUL REDACȚIONAL

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

**DULSCHI Ion** – doctor conferențiar, universitar, șef catedră Științe Administrative

**SOLOMON Constantin**, doctor habilitat, profesor universitar

**SACA Victor**, doctor habilitat, profesor universitar

### DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

**"Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice", conferință științifico-practică internațională (2015 ; Chișinău).** Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice : Materialele conferinței științifico-practice internaționale, 27 feb. 2015: Poza 4 / com. org.: Groza Andrei (președinte) [et al.] ; col. red.: Simboteanu Aurel [et al.]. – Chișinău : S. n., 2015 (Tipogr. "Garomont-Studio"). – 313p.

**Antetit.:** Acad. de Administrare Publ., Catedra Științe Administrative. – Texte : lb. rom., engl. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 75 ex.

**ISBN 978-9975-115-62-9.**

**CZU 351/353(082)=135.1=111**

**C 69**

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

## SESIUNEA PLENARĂ

### AFIRMAREA TINERILOR PRIN CERCETARE ȘI INOVARE

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

Activitatea umană reprezintă o multitudine de manifestări cu un pronunțat impact asupra evoluției sociale. E cunoscut faptul că dezvoltarea societății depinde de foarte mulți factori, inclusiv de locul și rolul pe care îl are știința în analiza fenomenelor sociale, în identificarea traseului de dezvoltare, în diminuarea riscurilor care intervin în evoluția vieții sociale.

Toate sferele conviețuirii umane necesită o abordare științifică, nu este o excepție nici activitatea administrativă. Societatea umană a acumulat o bogată experiență în analiza fenomenelor sociale, în epicentrul cărora stă administrația publică care are menirea de a satisface interesele generale ale membrilor societății. Exercițarea acestei funcții de către administrația publică devine mai eficientă atunci când este organizată pe baze științifice, când procesele sociale sunt examinate din perspectiva metodologiei științei administrației.

Știința administrației în aspect universal a avut o cale lungă de constituire și afirmare. Viziunile asupra administrației și actului de guvernare au evoluat pe parcursul istoriei fiind influențate de condițiile concrete ale mediului politic, economic, social, în care au activat instituțiile administrative ale statelor. Din aceste considerente, știința administrației în Republica Moldova a căpătat condiții favorabile de manifestare și dezvoltare în baza paradigmelor moderne, doar în condițiile statului independent.

În inițierea cercetărilor și dezvoltarea științei administrației autohtone un rol deosebit îi revine Academiei de Administrare Publică, care desfășoară o amplă activitate științifică, antrenând în ceastă activitate și tinerii cercetători, care participă la diferite activități științifice, inclusiv la conferințele științifice, devenite o tradiție frumoasă pentru Academie. În șirul activităților științifice se înscrie și actuala conferință științifico-practică cu participare internațională a tinerilor cercetători sub genericul „*Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice*”, organizată de catedra Științe Administrative.

Apreciem faptul că tinerii cercetători manifestă un interes sporit față de diferite aspecte teoretico-conceptuale și aplicative privind activitatea administrativă în multitudinea manifestărilor sale interdisciplinare. Aceasta o deducem din tematica comunicărilor științifice inclusă în agenda conferinței, din spectrul larg al intereselor științifice ale tinerilor cercetători, care confirmă odată în plus, dorința lor fermă de a schimba lucrurile spre bine în administrația publică.

Dorim lucrărilor conferinței o desfășurare reușită, dezbateri interesante asupra problemelor abordate, iar tinerilor cercetători în domeniul administrației publice succese frumoase în valorificarea în continuare a tainelor științei administrației.

## **ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ – CENTRU NAȚIONAL DE CERCETARE ÎN DOMENIUL ȘTIINȚELOR ADMINISTRATIVE**

*Ion DULSCHI, doctor în științe istorice,  
conferențiar universitar, șef catedră Științe  
Administrative*

Problema de organizare și funcționare a instituțiilor publice a fost și este o preocupare a oamenilor de știință și a politicienilor din toate timpurile.

Urmind acest raționament vom afirma cu certitudine că în orice formațiune național-statală pot fi identificate viziuni și chiar teorii consacrate problemei de organizare și funcționare a instituțiilor statale, a sistemului administrației publice. Mai mult ca atât, orice doctrină, teorie sau concepție are, în calitate de punct de pornire, o situație reală și concretă.

Pentru Republica Moldova cunoașterea științifică a fenomenului administrativ a generat metamorfoze calitativ noi, determinate de schimbările de ordin politic, economic și social, care au început odată cu declararea independenței și edificarea statului și administrației publice, în condiții istorice noi.

În cei aproape 25 de ani de independență și de construcție statală, știința administrației publice avut privilegiul de a se include activ în acest proces. Înființarea Academiei de Administrare Publică a constituit un eveniment crucial în evoluția științei administrației publice din Republica Moldova. Din această perspectivă se identifica două dimensiuni esențiale care au antrenat mediului academic la procesul de cercetare al domeniului administrativ.

Prima dimensiune a fost determinată de misiunea de bază a Academiei cea de ordin curricular și metodologic, în procesul de instruire inițială și formare continuă a funcționarilor publici și, dimensiunea secundă, dar nu mai puțin importantă, care are o

poziție cheie în agenda corpului profesoral, este cea de cercetare a fenomenului administrativ, a teoriei administrației publice, dezvoltării instituțiilor și serviciilor publice autohtone.

Un loc deosebit în evoluția științei administrației le revine studiilor monografice. Abordarea problematizată a administrației publice, ca și fenomen social global, dar și raportat la sistemul administrației publice autohtone, istoria administrației publice, au constituit tematica cercetărilor realizate de personalități notorii, care au stat atît la temelia Academiei dar și a științei administrației publice naționale.

Pe bună dreptate și pe criteriu de merit, aceste nume se înscriu, incontestabil cu litere mari, în istoria științei administrației publice autohtone. Numele lui Mihail Platon este ancorat în memoria noastră ca primul rector, ctitor al Academiei de Administrare Publică dar și în calitate de personalitate cu legături directe în tot ce ține de știința administrației publice din țară. Lucrările științifice semnate de Mihail Platon au o valoare care este imposibil de subestimat, din simplul motiv că acestea se regăsesc în lista bibliografică a oricărei publicații științifice, începînd cu referatele elaborate de studenți și finisînd cu teze de doctor și alte lucrări de specialitate. Domnul Mihail Platon, în calitatea sa de rector al Academiei de Administrare Publică, a fost nu doar un administrator, nu doar un profesor și savant notoriu dar și un organizator iscusit al cercetărilor științifice, în domeniul administrației publice. Domnia sa depus mult efort pentru a selecta și a recruta resurse intelectuale din domenii adiacente științei administrației, reușind să-i înroleze în cohorta cercetătorilor domeniului administrației publice.

Printre cei care au fost alături de domnul Mihail Platon și continuă să rămînă fidel științei administrației publice este și domnul Aurel Sîmboteanu, doctor în științe politice, conferențiar universitar, prorector la Academia de Administrare Publică. Numele domnului Sîmboteanu este bine cunoscut în mediul academic, dar mai cu seamă sînt cunoscute lucrările semnate de domnia sa, care la fel, sunt nelipsite în listele bibliografice din cercetările științifice din domeniu.

Merită să fie menționate și alte nume de cercetători ai domeniului administrației publice atât din cadrul academiei, cât și din afara ei. Aceștia ar fi profesorii catedrei Științe administrative domnul Tudor Deliu, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, doamna Șaptefrați Tatiana, doamna Popovici Angela, doamna Savca Tatiana, domnul Teodor Popescu ș.a.

Activitatea de cercetare științifică realizată în domeniul administrației publice se regăsește în publicațiile profesorilor Academiei în revista trimestrială Administrarea publică, revistă acreditată de Consiliul Național de Acreditate și Atestare, în calitate de publicație științifică de categoria ”C”.

Un rol deosebit în procesul de instituționalizare al științelor le revine forurilor științifice, în cadrul cărora savanții notorii, cercetătorii experimentați și cei începători vin în fața colegilor de breaslă cu rezultatele investigațiilor științifice realizate. Aceste foruri prezintă interes și au valoare științifică din mai multe considerente și perspective.

În primul rând, orice cercetare științifică are valoare doar în cazul în care ea prezintă un interes social și este recunoscută ca și valoare de către specialiștii în domeniu. Prin urmare, în cadrul forurilor științifice, participanții își scot la vedere produsul științific: cunoștințe noi, informația nouă, ideile noi, care sunt puse în fața specialiștilor pentru a fi apreciate, cu riscul de a fi acceptate sau respinse de colegii de breaslă. Din această perspectivă, forurilor științifice le revine înalta misiune de a delimita informația prezentată în informație care poate fi considerată produs științific și în informația care nu deține aceste calități.

O altă misiune, nu mai puțin importantă care le revine forurilor științifice este cea euristică sau, cu alte cuvinte, de descoperire ale noilor cunoștințe, ale noilor soluții pentru problemele stringente ale societății. Discuțiile în atelierele de lucru vin să diversifice abordările, viziunile și metodologia cunoașterii științifice. În cadrul lor se propun paradigme alternative și, în ultima instanță, acestea contribuie la noi descoperiri și noi performanțe în cercetarea științifică.

Nu mai puțin importantă, pentru dezvoltarea științelor, în ansamblu și științei administrative în special, o are funcția de comunicare a forurilor științifice. Comunicarea ca și fenomen social are misiune de formare și de consolidare a grupurilor și comunităților sociale. Comunicarea cercetătorilor în cadrul domeniilor comune de cercetare vine să fortifice domeniul respectiv. În cadrul forurilor științifice naționale și internaționale savanții notorii și cercetătorii începători, în cadrul discuțiilor, au posibilitatea de a face schimb de informații, de a veni cu viziuni și abordări noi asupra unor probleme care deja ni mai pot fi soluționate în cadrul paradigmelor vechi.

Astfel, preluând experiența savanților notorii, tinerii cercetători realizează misiunea sa istorică de a a prelua și a transmite cunoștințele și experiența acumulată de predecesori, asigurând prin acesta continuitatea cercetărilor științifice bazate pe școlile tradiționale.

De asemenea este importantă comunicarea și pentru cercetătorii cu experiență cu tinerii savanți, prin impactul produs de către aceștia, identificat ca și fenomenul infuziei „sîngelui proaspăt”.

Desigur, în cadrul acestei funcții importante a forurilor științifice nu putem să nu scoatem în relevanță aspectul și misiunea lor diplomatică. Este cunoscut faptul că autoritatea oamenilor de știință din lume, participarea mediului academic la pregătirea și adoptarea deciziilor la nivel național și internațional, pot genera soluții în cele mai dificile probleme. Forurile științifice internaționale au misiunea de a apropia oamenii, de a clarifica viziunile asupra unor situații care în mod separat sunt identificate și percepute diferit.

Academia de Administrare Publică chiar de la fondarea sa a fost adeptul organizării și participării active la diverse foruri științifice naționale și internaționale. Au devenit tradiționale conferințele științifice internaționale, organizate în cadrul Academiei, cu genericul *Teoria și practica administrației publice*, care se desfășoară în fiecare an în luna mai, fiind prilejuate și zilei de constituire a Academiei.



În calitate de participanți la conferințe sunt profesorii de Academie, profesori de la instituții de învățământ și cercetare din țară și din străinătate, doctoranzi și masteranzi. În fiecare an suntem onorați de prezența oaspeților din România, Ucraina, Belarus, Georgia, Estonia, Turcia, Bulgaria ș.a.

La fel și profesorii Academiei sunt participanți cu rapoarte în aceste țări.

Conferința tinerilor cercetători, organizată în cadrul Academiei, cu genericul "*Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice*", vine să promoveze activitatea de cercetare a doctoranzilor, masteranzilor, profesorilor debutanți în calitate de cercetător, a funcționarilor publici. La conferință sunt invitați și partenerii noștri din străinătate, care prin comunicările sale ne vor face să cunoaștem mai bine problemele cu care se confruntă și metodele și mijloacele prin care acestea sunt soluționate.

Din perspectiva celor menționate suntem siguri că acest for științific își va atinge obiectivele propuse.

## ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

### SUMMARY

*The article deals with the concept of decentralization of public administration. Are analyzed foreign and local authors' opinions on the concept of decentralization of public administration. However, decentralization objectives are being viewfinder government as a European and global scale d process, which must be adjusted and changes in government of the Republic of Moldova.*

Din punct de vedere istoric, este demonstrat, că sistemele centralizate pot aduce unele rezultate pozitive, doar în anumite condiții istorice și într-un interval de timp limitat. Anume din această cauză, la timpul lor, s-au destrămat cele mai mari și mai puternice imperii din lume.

Sistemul centralizat de administrație nu a putut supraviețui și a pierdut competiția, în aspect global, la sfârșitul secolului al XX-lea, cedând locul sistemelor descentralizate, bazate pe democrație, pluralism și diversitate. Ele se bazează pe principii democratice și presupun dreptul comunităților locale de toate nivelurile de a se administra ele însele, reieșind din interesele oamenilor care formează această comunitate.

Termenul de descentralizare înseamnă, de fapt, “principii de organizare și de conducere a statului întemeiat pe o largă autonomie a organelor locale de conducere a unităților administrativ-teritoriale. Conform acestui principiu are loc un transfer limitat al puterii de decizie de la autoritățile publice centrale către cele locale.” [1.p.84].

Jean Rivero și Jean Waline scriu despre „tendința de a îndepărta puterea de centru”. Ei fac referință la o definiție mai adecvată a noțiunii de descentralizare în dreptul german (selbstverwaltung – puterea de a se auto-administra) și cel anglo-saxon (local government – guvernare locală [2, p.10].

Victor Popa, Igor Munteanu și Victor Mocanu constată, că: descentralizarea reprezintă un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale [3,p.36]. Autorii enunță și condițiile prealabile necesare descentralizării, în principiu, oglindesc același lucru: raporturile stabilite dintre stat și colectivitățile locale.

În esență, descentralizarea este o tendință a politicii administrative. Ea se aplică colectivităților locale și exprimă raporturile dintre stat și acestea.

În acest sens sunt definite două condiții de bază: în primul rând, trebuie să fie stabilite, care sunt nevoile primordiale, nemijlocite ale colectivităților locale, deosebite de cele generale. Adică, recunoașterea unei categorii distincte de nevoi locale, deosebite de cele generale, (naționale), este o precondiție a descentralizării.

În cel de-al doilea rând, colectivităților locale trebuie să li se acorde statutul de persoană juridică, care implică dreptul la resurse proprii și patrimoniu dar și autonomie financiară, condiții necesare pentru gestionarea propriilor afaceri. Condițiile enumerate sunt definitorii pentru regimul descentralizat, dar nu și suficiente. Astfel, chiar întrunind aceste două condiții, în cazul când autoritățile responsabile de gestionarea treburilor locale vor fi numite de centru și respectiv, vor fi responsabile în fața lui, regimul va fi unul centralizat. De aceea, autoritățile responsabile de gestionarea afacerilor locale trebuie să emane de la colectivitățile teritoriale. Adică, descentralizarea presupune alegerea organelor locale de către colectivitate, iar eligibilitatea este unul din principiile de bază ale administrației publice locale. [4, p. 42]. Acest principiu ne ajută să facem deosebirea între descentralizare și desconcentrare. Astfel, în regim desconcentrat deciziile sunt luate în numele statului de către un reprezentant (*central sau*

*local*) al acestuia. În cel descentralizat deciziile sunt luate în numele și interesul colectivității locale de către un organ ales de ea.

În aceste condiții, regimul descentralizat apare atunci, când legea acordă organelor alese de către o colectivitate personalizată puterea de decizie asupra treburilor locale sau a unei părți din ele. Această definiție este una simplă, clară și adecvat explică fenomenul cercetat.

Sistemul descentralizat funcționează în anumite limite ale statului unitar. Statutul colectivităților locale este aprobat prin lege (acestea nu au putere de a-l modifica). Autonomia lor este de ordin administrativ: nu implică domeniul juridic și cel legislativ. În final, colectivitățile descentralizate sunt plasate sub controlul statului.

În literatura de specialitate din Republica Moldova și din România, este utilizată sintagma descentralizare administrativă, pentru a defini una din problemele de organizare administrativă a statului. În condițiile Republicii Moldova această sintagmă s-a înrădăcinat și în cadrul normativ ce reglementează domeniul dat [5].

În dreptul francez se utilizează noțiunea de descentralizare. Aceeși abordare o întâlnim și la autorii români [6, p. 297]. Formularea dată este mai adecvată, deoarece noțiunea de descentralizare vine să definească un mod de organizare administrativă. În acest context, pare rezonabilă utilizarea, în literatura de specialitate, dar și în domeniul de reglementare a noțiunii de descentralizare. Cadrul normativ român, la fel, utilizează noțiunea de descentralizare.

Procedeu juridic al descentralizării se utilizează și pentru definirea unui anumit sistem de organizare a administrației de stat. Este vorba de principiul descentralizării prin servicii, cunoscut și ca descentralizare tehnică. Acest procedeu se aplică sistemului administrației de stat și prevede o anumită organizare a unor servicii publice. Ambele procedee corespund principiului subsidiarității și prevăd apropierea serviciilor de cetățean. Totodată, trebuie să specificăm și deosebirea esențială dintre acestea. Descentralizarea teritorială se aplică colectivităților locale și se bazează pe principiul eligibilității organelor autorităților

publice locale. Descentralizarea prin servicii se aplică administrației statului și, de regulă, aria de activitate a acestora nu corespunde unor colectivități, iar principiul eligibilității nu este determinant la numirea conducătorilor instituțiilor publice. În acest sens, nu putem vorbi despre principiul descentralizării prin servicii, ca unul de bază al administrației publice locale. Adică, principiul descentralizării prin servicii se aplică doar administrației statului și este un procedeu juridic ce permite o gestiune eficientă a unui serviciu public. Problema dată ține și de reglementările constituționale, dar și de cele legale. Astfel, în Constituția Republicii Moldova, art. 109 “Principiile de bază ale administrației publice locale”, este inclus și principiul descentralizării serviciilor publice, ulterior dezvoltat și prin Legea 436 (2006) privind administrația publică locală.

Regimul descentralizat, ca tendință de organizare administrativă, prevede construcția administrației publice locale ca parte distinctă a sistemului administrației publice. Obiectivul major urmărit, ține de îmbunătățirea actului de guvernare. În acest sens, descentralizarea are trei obiective distincte:

} Administrativ, care are drept scop apropierea administrației de cei administrați, a factorilor de decizie de cei cărora li se aplică deciziile. O atare construcție asigură buna guvernare și respectiv servicii pe potrivă așteptărilor cetățenilor. Aleșii, funcționarii locali cunosc bine problemele comunității și pot operativ interveni întru soluționarea eficientă a acestora. Fiind dependenți de colectivitate prin alegere sau numire, aceștia manifestă responsabilitate în gestionarea treburilor locale.

} Politic, care are drept scop consolidarea și dezvoltarea democrației locale. Prin mecanismul de organizare și funcționare, sistemul descentralizat implică cetățenii în procesul decizional, stimulează interesul și inițiativa acestora privind problemele obștești, dar și posibilitatea de a le influența. Însăși principiile de bază ale administrației publice locale (eligibilitatea autorităților

publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit) sunt acele procese democratice care contribuie la consolidarea și dezvoltarea democrației locale.

} Economic, care are un rol deosebit în vederea asigurării dezvoltării locale. Autonomia (organizațională, decizională, gestionară și, în special, financiară) creează condiții pentru dezvoltarea infrastructurii sociale și tehnice, respectiv atragerea investițiilor și crearea locurilor de muncă, consolidând potențialul economic, dar și baza fiscală a colectivităților, creând astfel condiții pentru asigurarea accesului cetățenilor la servicii de calitate în condiții de maximă eficiență.

Descentralizarea este o reformă complexă și implică anumite riscuri. Experiența statelor care au realizat descentralizarea ne confirmă acest fapt. În acest context, pot fi evidențiate următoarele condiții:

- specificul descentralizării, în dependență de *istorie, tradiții, cultură, dezvoltarea economică, așezarea geografică*. La elaborarea regulilor de descentralizare trebuie să fie luat în calcul specificul fiecărui stat;
- descentralizarea este o acțiune comună a statului și cetățenilor. Ea poate fi realizată doar în cadrul unui stat democratic, puternic, bazat pe o voință fermă de a realiza descentralizarea până la capăt, dacă e să ținem cont de faptul că această reformă durează în timp;
- reușita descentralizării necesită suportul, dar și implicarea cetățenilor, fapt ce depinde în mare măsură de informarea acestora. Pentru o comunicare eficientă cu cetățenii, dar și realizarea descentralizării este foarte importantă pregătirea (instruirea) actorilor implicați în acest proces.

Descentralizarea implică realizarea a două echilibre:

- în primul rând, este vorba despre corelarea descentralizării cu amenajarea teritoriului. În condițiile

autonomiei locale există riscul că comunitățile dezvoltate să prospere, iar cele sărace să rămână în continuare subdezvoltate. De aici vine necesitatea reformei administrativ – teritoriale, sau utilizarea altor instrumente (financiare, economice, organizatorice) prin care statul ar menține un echilibru relativ în dezvoltarea comunităților, dar și regiunilor.

- în doilea rînd, echilibru ține de regimurile de descentralizare și desconcentrare.

Prin descentralizare se realizează o reglementare apropiată de cetățeni, a responsabilităților locale. În cazul când statul nu transferă reprezentanților săi în teritorii responsabilitățile adecvate, cetățenii nu vor putea beneficia de serviciile respective la locul de trai. În acest caz efectele descentralizării vor fi parțiale, fapt ce ar nemulțumi cetățenii, dar și ar pune în pericol reforma. Exemplu în acest sens poate servi reforma din Republica Moldova (1998-1999).

Situația actuală din Republica Moldova ne vorbește despre faptul că în procesul de reformare a administrației publice au intervenit multe schimbări care facilitează ajustarea ei treptată la modelul democratic de organizare și funcționare. În același timp, tempourile cu care derulează aceste procese nu ne pot satisface. Aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova impun noi sarcini de amplificare a reformei administrației publice, în general, și în domeniul descentralizării, în particular.

Prin urmare, reformarea administrației publice nu poate fi concepută în afara descentralizării, proces cu manifestare europeană și globală, la care trebuie să fie coraportate și schimbările din administrația publică a țării noastre.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Tămaș S. Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică. Ediția a II-a revăzută și adăugită. București, 1996. – 414 p.
2. Rivero J., Waline J. Droit administratif, 1994. – 320 p.

3. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău, Cartier 1998. – 280p.
4. Constituția Republicii Moldova. Chișinău, Farmec-Lex, 2014. – 48 p.
5. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
6. Alexandru I. Administrația publică. București, Editura Lumina-Lex, 2001. – 520 p.



## ВЛИЯНИЕ ФАКТОРА ПОЛИЭТНИЧНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ТРАНСГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОРЕГИОНА «ВЕРХНИЙ ПРУТ»)

*Халавка Тарас*, аспирант, Одесский  
региональный институт государственного  
управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте  
Украины

### SUMMARY

*The publication describe the feasibility of incorporation of multi-ethnic structure of population of the territories Euroregion "Upper Prut" to the agenda of meetings of the governing institutions.*

*The author has analyzed the ethnic structure of the territories on the basis of the latest census in Ukraine, the Republic of Moldova and Romania. This publication includes an excerpt from bilateral agreements and statutory documents Euroregions that govern the interaction of government on the protection of ethnic communities.*

Положение этнических меньшинств в государстве является показателем уровня общей культуры социума, его правовой и политической зрелости. Поэтому представители данных групп нуждаются в особых правовых гарантиях защиты своих интересов, а также цивилизованного решения проблем жизнедеятельности.

Полиэтническая структура населения приграничных регионов трех соседних государств (Украины, Румынии и Республики Молдова), которые входят в еврорегионы «Верхний Прут» и «Нижний Дунай», ставит перед органами власти трех стран непростое задание - учета их этнической специфики при осуществлении своей государственно-управленческой деятельности. На современном этапе развития

важным для органов власти трех стран является избежание сегрегационных и ассимиляционных моделей этнополитических отношений, формирование интеграционной модели взаимодействия этнических меньшинств и большинства. Особое значение в данных условиях приобретает не только разграничение компетенций в принятии управленческих решений в этой сфере между центральными и региональными органами власти в рамках отдельных государств, но и горизонтальные связи между органами власти приграничных территорий трех стран.

Мы попытались выявить степень важности учета компонента полиэтничности еврорегиона «Верхний Прут» при формировании повестки дня рабочих органов данного трансграничного образования. С этой целью проведен анализ этнического состава территорий - участников еврорегионов на основании данных официальных переписей населения, которые состоялись в Украине в 2001 году, Республике Молдова в 2004 году и Румынии в 2011 году. Отдельным аспектом нашего исследования было изучение вопроса обеспечения прав национальных групп в двусторонних межгосударственных соглашениях и учредительных документах еврорегионов.

По заключению Международного центра демократических преобразований (июнь 2010 года, Молдова) Еврорегионы «Верхний Прут» и «Нижний Дунай» не смогли оправдать ожидания общин, живущих в этих регионах. Их активизация произойдет лишь в том случае, когда существующие правовые рамки для развития приграничного сотрудничества между Молдовой, Украиной и Румынией будут наполнены конкретными проектами и действиями [1].

Еврорегион «Верхний Прут» создан на основании положений Договора о добрососедстве и сотрудничестве между Украиной и Румынией, Протокола о трехстороннем сотрудничестве между правительствами Украины, Республики Молдова и Румынии (1997). Дата создания 22 сентября 2000 года.

Достаточно нетрадиционной была мотивация инициирования румынской стороной включения в текст

украинско-румынского базового политического договора пункта о создании двух еврорегионов «Верхний Прут» и «Нижний Дунай». Исходя из факта существования в Украине значительной румынской этнической группы, румынские дипломаты решили использовать институт еврорегионов как инструмент защиты прав представителей румынской диаспоры. Тогда как в Западной Европе совместные программы, инициированные в рамках еврорегионов, предусматривают, главным образом, стимулирование роста и развития экономики и жизненного уровня сообществ, проживающих в периферийных регионах государств.

Законодательство трех стран гарантирует национальным меньшинствам, проживающим на их территории, соблюдения индивидуальных и коллективных прав. Парламенты этих стран ратифицировали Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. Украина и Румыния также ратифицировали Европейскую хартию региональных языков или языков меньшинств.

Кроме национального законодательства, важными нормативными документами, которые регулируют права этнических меньшинств, являются двусторонние межгосударственные соглашения. 23 октября 1992 года в Кишиневе был подписан Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Республикой Молдова и Украиной, который после длительной ратификации в парламентах двух стран вступил в силу в январе 1997 года. Согласно положениям Договора, Стороны гарантируют обеспечение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в полном соответствии с нормами, закрепленными в документах ООН и ОБСЕ. Стороны обеспечивают лицам, принадлежащим к их национальным меньшинствам и проживающим на территории соответствующей Стороны, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, право на свободу выражения, право на сохранение и развитие этнической, культурной, языковой и религиозной

самобытности, обеспечивают защиту от любых попыток ассимиляции против их воли [2] .

Между Украиной и Румынией в 1997 году подписан Договор об отношениях добрососедства и сотрудничества. Правам этнических меньшинств посвящена 13 статья Договора, которая занимает треть от всего объема договора. Согласно ей Стороны решили применять международные нормы и стандарты, определяющие права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а именно те нормы и стандарты, содержащиеся в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, а также в других международных документах[3].

Этнический состав территорий учредителей Еврорегиона «Верхний Прут» является полиэтническим, основу которого составляют румыны (46%), украинцы (33%) и молдаване (16%). В Черновицкой области Украины проживают многочисленные румынская и молдавская общины. В пограничных уездах Румынии компактно живут украинцы, а в северных районах Молдовы украинцы являются второй после молдаван этнической группой, и их численность в некоторых районах достигает 30%. Поэтому в этом еврорегионе вопросы обеспечения прав этнических общин затрагивают интересы всех его участников в равной степени.

Проведенный анализ этнонациональной структуры еврорегионов показал важность учета фактора полиэтничности для формирования повестки дня работы руководящих структур этих трансграничных объединений. Нами не выявлено фактов системной координации или согласования усилий региональных органов власти приграничных территорий Украины, Румынии и Республики Молдова во внедрении совместной этнополитики, или рассмотрения этих вопросов на заседаниях руководящих органов еврорегионов. Хотя первоначально такие задачи ставились, особенно со стороны Румынии.

## **Выводы**

Проблемы в трансграничном сотрудничестве, в контексте нашего исследования, нами усматриваются в следующем:

- разное восприятие учредителями еврорегионов главной их миссии;
- отсутствие привлечения к работе в структурах еврорегионов общественных организаций, которые могли бы стать «локомотивом» решения проблем;
- низкая эффективность деятельности профильных межнациональных комиссий еврорегионов. Комиссия даже не привлекалась к проведению мониторинга соблюдения прав румынской общины Черновицкой области и украинской общины Сучавского уезда, который проходил на межгосударственном уровне в 2006 году ;
- низкая заинтересованность Украины поддержкой своего «родственного меньшинства» в Румынии и Молдове.

Дальнейшие направления совершенствования региональной государственной этнополитики усматриваются нами в следующем:

- необходимо проводить постоянный мониторинг удовлетворения политических, культурно-образовательных интересов национальных меньшинств, особенно в местах их компактного расселения на приграничных территориях;
- включить представителей национально-культурных обществ в состав рабочих органов еврорегионов;
- систематически, не реже одного раза в год, рассматривать вопросы обеспечения прав этнических общин на заседаниях руководящих органов еврорегионов;
- активизировать сотрудничество между национально-культурными обществами приграничных территорий путем внедрения совместных трансграничных проектов, а также создание многоязычных сайтов еврорегионов. Интересным в этом плане является опыт Черновицкой области в создании сайта для этнических общин края и украинской диаспоры в Румынии и Молдове - "Буковина толерантная".

Подводя итоги, можно констатировать, что, не смотря

на то, что многое в трёх государствах уже сделано в сфере обеспечения этнокультурного развития представителей национальных меньшинств, ещё многое требует усовершенствования.

### **Библиографический список**

1. Sharing the Experiences of Visegrad Cooperation in the Western Balkans and the Eastern Partnership Countries. Chisinau, 24-26 June 2010.  
<http://www.icdt.hu/documents/events/Summary-and-Conclusions.pdf>
2. Договір про добросусідство, дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Молдова від 1 листопада 1996 року // Відомості Верховної Ради України.– 1996.– №50
3. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 2 червня 1997 року // Захист прав національних меншин в Україні: збірник нормативно–правових актів. – К.: Держкомнацміграції, 2003 – С.260

## **SESIUNEA DE LUCRU ÎN ATELIERE**

### **ATELIERUL NR.1 ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

### **RELAȚIILE POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE ÎN PERIOADA DE TRANZIȚIE SPRE DEMOCRAȚIE: SEMNIFICAȚII ȘI INTERACȚIUNI.**

*Azizov Nighina, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică*

#### **SUMMARY**

*The article describes the characteristics, theoretical and empirical significance of political and administrative relations in the transitional process, through New Public Management (NPM) and Weber's doctrine about the separation of public administration and politics in the decision making process. From this perspective, administrative and political relations can be analyzed as separate notions or integrated in the entire governmental activity as a systemic and efficient tool for democratic transition.*

Transformările democratice realizate, în perioada de tranziție, în cadrul societăților post-comuniste, au influențat, în mod direct și indirect, actul de guvernare în ansamblu. Un rol crucial în această metamorfoză teoretică și empirică l-a jucat felul în care au interacționat politicienii și funcționarii, modalitatea de a stabili cursul de dezvoltare, pe de o parte, și regimul politic, forma

de guvernare, legitimizată prin votul cetățenilor, pe de altă parte. Laitmotivul acestui proces complex reprezintă *forma în care interacționează politicienii cu funcționarii publici la nivel local și la nivel național, precum și pârghiile de eficientizare a conducerii politico-administrative.*

În literatura de specialitate, sunt întâlnite o serie de abordări conceptuale cu privire la definirea perioadei de tranziție. *Perioada de tranziție* sau *starea de transformare a unui stat*, așa cum este definit de politologii și sociologii internaționali și naționali este un proces ireversibil, individual (specific sistemului politic și statului) [1] și nu poate fi tratat în mod egal în diferite state. Cu toate acestea, sunt câteva caracteristici fundamentale care susțin ideea că tranziția, în special, în statele post-sovietice se manifestă cu aceeași intensitate și impact, argumentată în următoarele teze:

- | Perioada transformărilor este caracterizată de diferențierea structurală tot mai pronunțată a instituțiilor politice și administrative, grație amplificării rolurilor sociale și politice, apariția unor noi modele de dezvoltare, diversificarea comportamentelor social-politice și economice, consolidarea pluralismului de idei și îmbunătățirea mecanismului separării puterilor în stat etc.;
- | Un alt aspect important ține de capacitatea sistemului politic și administrativ de a fi mai deschis și tolerant față de inovație, mobilizare și supraviețuire;
- | O altă caracteristică este enunțată prin năzuința sistemului de a deveni mai corect și mai egal în materie de participare în procesul decizional modern, în egală măsură a tuturor membrilor societății. [2]

Menționăm că, aceste caracteristici sunt specifice statelor cu democrație în transformare, unde relațiile dintre politicieni și funcționarii publici sunt caracterizate de subordonare și autoritarism. O astfel de abordare, în consecință poate genera conflicte care înrăutățesc calitatea procesului politic și administrativ. Un exemplu elocvent a fost, în acest sens, și statul Republica Moldova.



În continuare, vom analiza doctrina lui Weber cu privire la dihotomia politic-administrativ în comparație cu doctrina Noului Management Public (NMP), pentru formularea unor recomandări menite să contribuie la: dezvoltarea sistemului democratic, în procesul de creare a unui model îmbunătățit și eficient de guvernare a statului; la educarea unor funcționari profesioniști, pe de o parte, și alegerea unei clase politice mult mai pregătite pentru actul de guvernare modern, pe de altă parte.

Abordarea dihotomică politic-administrație este, în majoritatea cazurilor, atribuită lui Weber M. Când se referă la relația dintre politicieni și birocrați, autorul este îngrijorat de faptul că ”birocrații vor controla total puterea politică, ceea ce nu este etic pentru un sistem politic, mai cu seamă pentru un stat”. Sociologul trage o linie clară de demarcare între politicieni - birocrați și este de părere că politicienii sunt cei care elaborează cursul politic și de dezvoltare a unui stat, iar birocrații sunt executorii. Bunăoară, Weber propune o serie de mecanisme care ar limita supremația birocrațiilor, precum: dezvoltarea unui cadru normativ complex, existența unui parlament eficient, și cel mai important – lideri politici care sunt numiți în funcții administrative în baza calităților profesionale, precum: prim-ministrul, miniștrii, șefii de agenții etc. Birocratul clasic acționează în limita propriilor interese, ceea ce poate genera conflicte valorice și funcționale. [3]

Sub conducerea Prim-ministrului Marii Britanii, Margaret Thatchcer au fost lansate o serie de reforme care au micșorat influența statului în actul de guvernare prin consolidarea rolului managerilor în cadrul administrațiilor de stat și cele private. Inițial, principalele caracteristici ale NMP au fost: reduceri bugetare dramatice, responsabilitate pentru performanță, privatizarea, auditul de performanță, descentralizarea, planificarea strategică și managementul organizațional, separarea proceselor de furnizare de cele de producție, competiția, indicatorii de performanță, schimbarea stilului de conducere, contractarea, flexibilitatea leadership-ului, servicii de contabilitate îmbunătățite, management personal, separarea politicului de administrație, îmbunătățirea managementului financiar, o mai largă utilizare a

tehnologiilor informaționale. [4] La fel, reforma era caracterizată de: *raționalizarea structurilor administrative, raționalizarea competențelor, analiza și evaluarea politicilor, regulamente de activitate îmbunătățite, democratizarea și participarea civică la procesul de modernizare a țării.*

Aceste caracteristici au pus bazele NMP în Marea Britanie, ulterior în SUA și Noua Zeelandă, și au contribuit esențial la dezvoltarea doctrinei separării administrației publice de activitatea politică, a funcționarilor publici de politicieni, în particular. Acest model este actual și unul din cele mai utilizate în administrația publică. Este definit clar rolul managerului, profesionistului în realizarea obiectivelor de guvernare, elaborate de politicieni.

Putnam D. R., în lucrarea "Making Democracy Work" [5] diferențiază birocrații în 2 tipuri: birocrațul clasic, care este orientat pe "reguli" și "ordine" și birocrațul politic, orientat pe "obiectiv" și "program". În atare situație, rolul birocrațului politic este considerat crucial, iar atitudinea acestuia față de problemele cetățenilor este tehnocrată și bazată pe realizarea promisiunilor. Cu toate acestea, în societățile post-comuniste, lucrurile sunt privite diferit: se bucură de o mai mare încredere funcționarul public, actorul socio-politic care își cunoaște bine meseria, și nu are interese ascunse, corupte. Profesionalismul este principiul în baza căruia cetățeanul percepe calitatea unui funcționar public sau a unui politician, în egală măsură. În perioada de tranziție, nu întotdeauna aceeași atitudine este formată inclusiv față de politicieni. Deseori, politicianul este privit drept un personaj negativ, iar activitatea sa este criticată de către cetățean.

În opinia prof. univ. dr. Ioan Vida, atât funcționarii publici, cât și politicienii, vor acționa în baza legii existente în stat. Astfel, autorul plasează administrația publică sub autoritatea deciziilor instituțiilor politice, ceea ce reafirmă încă odată faptul că, în mare parte, politicienii sunt actorii care, prin statutul pe care îl dețin, sunt conducătorii "vieții publice". [6]

Prin urmare, relația administrație publică – politic este atât de complexă, încât modelarea unui concept unic, general recunoscut pentru societățile în transformare este practic o

misiune imposibilă, atât pentru teoreticieni, cât și pentru practicieni. Astfel, sfera politică și sfera administrativă devin, în virtutea transformărilor lansate, sisteme care trebuie să genereze noi modele de comportament social și politic. Rolul oricărei clase politice care preia puterea este de a identifica instrumentele necesare pentru relansarea relațiilor administrative și politice prin tranziția de la modelul birocrăției clasice la modelul managerial și behaviorist. Acest model generează soluții extrem de importante de modernizare a sistemului, bazate pe prestarea unor servicii de calitate și realizarea programelor de guvernare în corespundere cu necesitățile reale ale cetățenilor.

În situația politică actuală din Republica Moldova, când a fost semnat acordul de constituire a alianței de guvernare, numită Alianța pentru Moldova Europeană sau AME, doar între Partidul Liberal Democrat din Moldova și Partidul Democrat, constituirea unui guvern minoritar a devenit o realitate inevitabilă. În acest sens, deputatul și ex-ministrul pentru afaceri parlamentare din Scoția, Bruce Crawford consideră că ”Un Guvern minoritar este o provocare atât pentru opoziție, cât și pentru partidele care îl formează”. [9] Astfel, o serie de argumente pro și contra sunt valabile pentru a clarifica lucrurile cu referire la formarea unui guvern minoritar în condițiile politice actuale din Republica Moldova:

**Tabelul 1.** Avantajele și dezavantajele cu privire la existența unui Guvern minoritar (prisma politico-administrativă)

<b>Avantaje</b>	<b>Dezavantaje</b>
<b>Sensibilitate maximă</b> cu privire la opiniile tuturor deputaților. Astfel, sunt luate în considerație opiniile grupurilor politice implicate în proces și crește gradul de reprezentativitate a cetățenilor;	<b>Instabilitate</b> - un pare pericol al unui GM este durata de viață a acestuia. De obicei, durata medie pentru un GM este de apr. <b>18 luni (cazul Canadei)</b> ;
<b>Mai multă Responsabilitate</b> - opoziția va determina partidele care formează guvernul	<b>Lipsa coerenței</b> - se datorează faptului că pentru fiecare ședință se va negocia Ordinea

minoritar <b>să ia decizii responsabile prin nevojare unor proiecte de legi importante, așa precum (Bugetul de stat etc.)</b>	de zi și proiectele de legi care vor avea susținere. În context, procesul devine incoerent, <b>lipsit de sistematizare</b> ;
<b>Transparență</b> – partidele care formează un GM vor fi mai transparente în procesul de negociere pentru a comunica cetățenilor, pas cu pas, acțiunile și rezultatele acestora pentru întreaga societate.	<b>Ineficiență</b> - deseori, din cauza negocierilor permanente, <b>deciziile care trebuie luate imediat, așa precum adoptarea bugetului de stat sau subiecte de politică externă</b> , sunt blocate;
	<b>”Guvern nevinovat”</b> - nu poartă responsabilitate niciun partid pentru deciziile luate greșit în procesul legislativ/executiv.

**Sursa:** Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall Robert Hazell and Akash Paun (eds.) with Mark Chalmers, Ben Yong and Catherine Hadd

Preocuparea clasei politice din Republica Moldova, în aceste condiții dificile, trebuie să constituie modalitățile de eficientizare a comunicării cu reprezentanții administrației publice la toate nivelurile și coraborarea deschisă cu cetățeanul, pe de o parte, și resetarea comunicării între toate grupurile politice din actualul legislativ, pe de altă parte. Doar în astfel de condiții pot fi diversificate deciziile și consolidate relațiile în favoarea interesului național. Dacă această problemă va fi soluționată în timp util, o serie de chestiuni complementare de sistem vor dispărea de la sine, precum: *lipsa unei clase politice orientată pe realizarea obiectivelor de guvernare, lipsa unei strategii eficiente de dezvoltare a societății și democratizării acesteia prin intermediul principiilor și valorilor fundamentale: participare,*

*libertatea de exprimare, justiție echitabilă, act de guvernare democratic etc.*

Se impun, în context, o serie de recomandări în vederea asigurării unei guvernări eficiente prin prisma relațiilor politice și administrative în perioada transformărilor democratice, precum: *Utilizarea corectă și eficientă a relațiilor politice în cadrul "guvernului minoritar" în baza negocierilor transparente; descentralizarea puterii în baza principiilor comunitare: subsidiaritatea și autoadministrarea locală; evaluarea obiectivă a rezultatelor guvernării la nivel local și național, prin atribuirea riscurilor și generarea unor soluții colective cu impact pozitiv și pe termen lung, și în final, consolidarea societății prin strategii de dezvoltare, adaptate la necesitățile obiective ale statului.* Rolul administrației publice, dar și a reprezentanților puterii politice, în acest sens, devine fundamental și reprezintă produsul final prin satisfacerea intereselor cetățeanului. Prin urmare, gradul de satisfacție a cetățeanului față de sistemul politic și administrativ este direct proporțional cu calitatea relațiilor administrativ-politice dezvoltate în cadrul instituțiilor publice și politice la toate nivelurile.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Prohnițchi V. Tranziția: retrospective si perspective. Extras din <http://www.e-democracy.md/publications/tranzitia/1reforme/> la data de 18 ianuarie 2015.
2. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сборник статей / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2010. 322 с.
3. Верхейн Т. Политико-административные отношения: Кто стоит у власти?// NISPAcee, Москва, изд-во Права человека, 2001. 512 с.
4. Gruening G. *Origin and theoretical basis of New Public Management.* /International Public Management Journal 4(2001). p.1-25

5. Putnam Robert D. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy* / Princeton University Press. p. 260.
6. Vida I. *Puterea executivă și administrația publică* / prof. univ. dr. Ioan Vida, Drd Ioana Cristina Vida. –Ed. a 2-a – Cluj-Napoca : Cordial Lex. 2012. p. 422.
7. Barometrul Opiniei Publice. Republica Moldova Martie-Aprilie 2014. p. 113.
8. Kalughin M. ”Transparența decizională în activitatea Parlamentului: prevederi legale, aplicabilitate și aplicare”. Studiu // extras din <http://www.e-democracy.md/files/td/transparenta-decizionala-parlament-2013.pdf> la data de 18 ianuarie a.c.
9. Making Minority Government Work: Hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall Robert Hazell and Akash Paun (eds.) with Mark Chalmers, Ben Yong and Catherine Haddon extras din <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/147.pdf> la 10 februarie 2015.

## INIȚIATIVE INTERNAȚIONALE ȘI STANDARDE ÎN DOMENIUL RESPONSABILITĂȚII SOCIALE.

*Butnaru Veronica, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Social responsibility is an ethical framework which suggests that an entity, be it an organization or individual, has an obligation to act for the benefit of society at large. Social responsibility is a duty every individual has to perform so as to maintain a balance between the economy and the ecosystems. A trade-off may exist between economic development, in the material sense, and the welfare of the society and environment. Social responsibility means sustaining the equilibrium between the two. It pertains not only to business organizations but also to everyone whose any action impacts the environment. This responsibility can be passive, by avoiding engaging in socially harmful acts, or active, by performing activities that directly advance social goals.*

Pe măsura ce statele și instituțiile internaționale au realizat că, adoptarea principiilor de responsabilitate socială de către organizații servește obiectivelor de dezvoltare durabilă, a apărut și nevoia unor standarde internaționale pentru a defini ce înseamnă un comportament corporativ.

Națiunile Unite, Uniunea Europeană și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică sunt trei dintre cele mai importante instituții care s-au implicat în elaborarea unui cadru care să definească responsabilitatea socială, în special, la nivel organizațional, precum și să stabilească indicatorii prin intermediul cărora responsabilitatea socială poate fi evaluată în mod transparent.

Acest cadru a fost însoțit de recomandări și principii care să ghideze statele și autoritățile locale în formularea de politici publice care să promoveze, să asigure transparență și să susțină inițiativele în domeniul responsabilității sociale [1, p.15]. Drept urmare, la etapa actuală, pentru a demonstra că este responsabilă social, o organizație trebuie să înțeleagă care sunt principiile responsabilității sociale promovate la nivel internațional și să raporteze periodic în privința integrării principiilor date în activitatea sa.

La nivel internațional, pe lângă standardul internațional ISO 26000 privind responsabilitatea socială, există încă trei inițiative care au determinat organizațiile să proiecteze și să finalizeze ample campanii de responsabilitate socială .

UN Global Compact este o inițiativă a Secretarului General al ONU de a crea un parteneriat între Națiunile Unite și organizații pentru atingerea dezvoltării durabile la nivel global. Programul a devenit operațional în luna iulie a anului 2000. Global Compact reprezintă o rețea formată din agenții ale Națiunilor Unite, companii, organizații sindicale, organizații de afaceri, organizații academice, organizații ale societății civile, instituții guvernamentale și servește în calitate de ghid pentru organizațiile care se orientează către responsabilitate socială.

Programul este structurat pe direcții de acțiune, bazate pe zece principii universale, divizate, la rândul său, în patru domenii de interes:

*domeniul drepturilor omului*, care înglobează acțiuni ce țin de sprijinirea și respectarea drepturilor omului și excluderea complicității la încălcarea drepturilor omului;

*domeniul standarde de muncă* include susținerea dreptului la libera asociere, contribuirea la eliminarea tuturor formelor de muncă forțată, eradicarea fenomenului de încadrare a copiilor în forța de muncă, contribuirea la eliminarea discriminării în ocuparea locurilor de muncă și exercitarea profesiei;

*domeniul mediul înconjurător* cuprinde abordarea anticipativă a problemelor de mediu, promovarea responsabilității



față de mediul înconjurător, încurajarea dezvoltării și difuzării tehnologiilor care nu degradează mediul înconjurător.

*domeniul lupta împotriva corupției* se referă la principiul de combatere a oricărei forme de corupție.

Națiunile Unite recomandă organizațiilor să integreze principiile Global Compact în strategia lor de acțiune și să le promoveze în toate sferile de influență. Integrarea celor zece principii presupune trei etape: [7]

- angajamentul organizației de a respecta principiile, înscrind-se în Global Compact;
- elaborarea unui plan de implementare a principiilor;
- raportarea anuală către Global Compact a progresului atins în implementare.

Uniunea Europeană este interesată de responsabilitate socială, pe care o tratează ca pe un mijloc pentru atingerea obiectivului stabilit la Consiliul European de la Lisabona din 2000 de a deveni cel mai competitiv și mai dinamic sistem din lume, capabil de a susține dezvoltarea economică prin slujbe mai multe și mai bune și coeziune socială mai mare [3].

Realizarea acestui scop necesită o strategie generală care are drept scop pregătirea pentru tranziție la o economie și societate bazate pe cunoștințe prin elaborarea unor politici mai bune, modernizarea modelului social european prin investirea în oameni și combaterea excluziunii sociale și menținerea unui climat economic sănătos prin aplicarea politicilor macro-economice adecvate.

Pentru a ghida organizațiile în implementarea responsabilității sociale, Uniunea Europeană a elaborat, de asemenea, o serie de principii care vizează două dimensiuni ale relației dintre companie și comunitate. Prima dimensiune este cea internă. În acest context, în relația directă cu angajații, organizațiile au responsabilitatea să asigure îmbunătățirea calității vieții angajaților, la locul de muncă și în afara acestuia; să asigure un mediu de muncă sigur și sănătos; să abordeze în mod responsabil restructurările în caz de criză, ținând cont de interesele

tuturor părților implicate; să minimizeze impactul activităților pe care le desfășoară asupra mediului și a resurselor naturale.

Cea de-a doua dimensiune este cea externă. În relație cu părțile interesate, organizațiile trebuie să sprijine dezvoltarea comunităților în care activează, să sprijine dezvoltarea sistemelor economice locale prin încheierea de parteneriate cu distribuitori autohtoni; să respecte drepturile omului stipulate în Declarația universală a drepturilor omului din 1948; să protejeze și să încurajeze protejarea mediului înconjurător la nivel global.

Uniunea Europeană recomandă organizațiilor să integreze aceste principii în codurile lor de conduită și să raporteze asupra modului în care le-au aplicat.

Comisia Europeană a elaborat în anul 2011 o strategie nouă a UE privind responsabilitatea socială. În strategia anterioară Comisia Europeană a definit responsabilitatea socială ca fiind un concept prin care companiile integrează voluntar îngrijorările sociale și de mediu în activitatea lor de afaceri și în interacțiunea lor cu părțile interesate. Potrivit viziunii expuse în strategia nouă din 2011, responsabilitatea socială reprezintă responsabilitatea întreprinderilor pentru impactul lor asupra societății. Respectul pentru legislația aplicabilă și acordurile colective între partenerii sociali reprezintă o premisă pentru a fi responsabil. Pentru a corespunde integral cerinței de responsabilitate socială, întreprinderile trebuie să instituie un proces care să integreze îngrijorările sociale, de mediu, etice, ce țin de drepturile omului și consumatori în activitatea lor de afaceri în scopul de a crea valori comune pentru proprietari/părți interesate și societate, în general și de a identifica, preveni și ameliora impactul negativ posibil al activității lor.

Astfel, strategia UE prevede că pentru a maximiza crearea valorii comune, întreprinderile sunt încurajate să adopte o abordare strategică pe termen lung a responsabilității sociale și să exploreze posibilități pentru dezvoltarea produselor, serviciilor și modelelor de afaceri inovative care să contribuie la bunăstarea societății și să ducă la creșterea nivelului calității și locuri de muncă mai productive. Pentru a identifica, a preveni și atenua

posibilul impact negativ, întreprinderile mari, precum și întreprinderile cu risc al unui asemenea impact, sunt încurajate să aplice buna credință și auditul intern.

Strategia UE privind responsabilitatea socială face referință la un șir de principii și ghiduri pe care se bazează. Printre acestea se regăsește Ghidul pentru întreprinderi multinaționale, elaborat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), cele zece principii ale Global Compact al ONU, Linii directoare referitoare la standardul privind responsabilitatea socială ISO 26000 și declarația tripartită a Organizației Mondiale a Muncii privind principiile aferente întreprinderilor multinaționale și politicii sociale, dar și Principiile directoare ale ONU privind afacerile și drepturile omului [2, p.6]. Planul de acțiuni prevăzut de strategie prevede astfel de măsuri cum sunt sporirea vizibilității responsabilității sociale corporatiste și diseminarea bunelor practici, creșterea nivelului de încredere în afaceri, perfecționarea proceselor de auto-gestionare, integrarea responsabilității sociale în educație, instruire și cercetări, evidențierea politicilor naționale în domeniul responsabilității sociale, alinierea abordărilor europene și globale la responsabilitatea socială, focusarea pe principiile responsabilității sociale recunoscute la nivel internațional, etc.[2, pp.8-15].

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică s-a dezvoltat din Organizația pentru Cooperare Economică (OEEC), înființată în 1947 pentru a sprijini implementarea Planului Marshall. Creată ca un omolog economic al NATO, OECD a preluat responsabilitățile OEEC în 1961 cu misiunea de a ajuta statele să atingă dezvoltarea durabilă pe plan economic. Pentru a coordona acțiunile organizațiilor în vederea atingerii dezvoltării durabile la nivel global, OECD a elaborat în 1976 Ghidul pentru întreprinderile multinaționale, care cuprinde o serie de directive ce trebuie luate în considerare de orice organizație, indiferent de domeniul în care activează, vizând drepturile omului, protecția mediului înconjurător, interesele consumatorului, corupția și concurența.

În anul 2011 a fost publicată varianta revizuită a Ghidului pentru întreprinderile multinaționale. Ghidul cuprinde principii și standarde de bune practici, conforme legislației aplicabile și standardelor recunoscute la nivel internațional. Respectarea prevederilor Ghidului de către organizații este voluntară.

Cu toate acestea, unele domenii acoperite de Ghid ar putea fi reglementate de legislația națională sau angajamentele asumate la nivel internațional. Conform acestui Ghid, organizațiile trebuie să contribuie la dezvoltarea economică, socială și de mediu, susținând principiile dezvoltării durabile, să respecte drepturile omului în toate activitățile pe care le desfășoară, să încurajeze dezvoltarea comunităților locale, să nu accepte dispense care nu sunt incluse în cadrul legislativ local privind mediul, sănătatea, siguranța, munca și taxarea, să sprijine și să aplice principii și practici echitabile de conducere a organizației, să dezvolte și să aplice sisteme de management eficiente în construirea unei relații de încredere cu societățile în care activează, să promoveze valorile organizației în rândurile angajaților prin programe de training, să nu discrimineze și să nu sancționeze indivizii sau instituțiile care atenționează echipa de management asupra practicilor incorecte ale organizației, să își încurajeze partenerii de afaceri să aplice prevederile Ghidului și să nu se implice nejustificat în activități politice locale [4, pp.19-20].

Declarația tripartită, privind principiile aferente întreprinderilor multinaționale și politiciii sociale, reprezintă o altă inițiativă internațională în domeniul responsabilității sociale, adoptată de organul de conducere al Organizației Mondiale a Muncii, la Geneva în 1977, cu modificările ulterioare din 2000 și 2006. Declarația prevede principiile în domeniul angajării, instruirii, condițiilor de muncă și viață și relațiilor de muncă, care se recomandă a fi respectate de organizațiile publice, angajatorii și angajații organizațiilor și întreprinderilor multinaționale. Astfel, printre principiile prevăzute în Declarație se regăsește principiul promovării angajării. În scopul stimulării creșterii și dezvoltării economice, creșterii standardelor de viață și depășirii șomajului, guvernele trebuie să declare și să tindă să elaboreze o politică

activă destinată promovării angajării în câmpul muncii depline, productive și liber alese. Printre alte principii pot fi menționate principiul oportunității și tratamentului egal la angajare și securității angajării.

Guvernele, de asemenea, trebuie să elaboreze politici naționale privind instruirea profesională legată de munca efectuată. Totodată, salariile și condițiile de muncă, oferite de întreprinderile multinaționale, nu trebuie să fie mai puțin favorabile pentru angajați decât acelea oferite de angajatori comparabili din țara respectivă, fiind respectate cerințele pentru vârsta minimă de angajare, securitate și protecție a sănătății [6, pp.3-11].

Principiile directoare ale ONU privind afacerile și drepturile omului reprezintă o altă inițiativă internațională în domeniul responsabilității sociale. Principiile date se referă la toate statele și organizațiile, având drept obiectiv îmbunătățirea standardelor și practicilor privind afacerile și drepturile omului, contribuind la globalizarea socială durabilă. Principiile prevăzute în document țin de obligația statelor de a asigura protecția împotriva încălcării drepturilor omului pe teritoriul lor, de a informa organizațiile care funcționează pe teritoriul lor despre așteptarea lor că organizațiile vor respecta drepturile omului, de a promova legile care obligă organizațiile să respecte drepturile omului, de a promova respectarea drepturilor omului de către organizații. Obligațiile organizațiilor prevăzute de Principiile directoare ale ONU includ respectarea drepturilor omului de către organizații. Pentru a-și realiza responsabilitatea lor privind respectarea drepturilor omului, organizațiile trebuie să implementeze politici și procese potrivite mărimii lor și circumstanțelor. Pentru a evita riscurile legate de drepturile omului, organizațiile trebuie să identifice și să aprecieze orice impacturi adverse reale sau potențiale asupra drepturilor omului, care pot fi provocate fie de propriile lor activități, fie în rezultatul relațiilor lor de afaceri.

Un alt standard în domeniul responsabilității sociale este standardul SA 8000, care a fost dezvoltat cu scopul de a crea un standard ce se bazează pe drepturile internaționale ale omului și

legislația națională în domeniul muncii care să protejeze și să crească importanța întregului personal, aflat în domeniul de control și influență al organizației. Standardul SA 8000 abordează următoarele cerințe ale responsabilității sociale: munca copiilor; munca forțată și obligatorie; sănătatea și securitatea la locul de muncă; libertatea de asociere și dreptul de negociere colectivă; discriminarea; practicile disciplinare; programul de lucru; Salarizare; sisteme de management [5, pp.24-25].

Analiza teoretico-metodologică demonstrează faptul că responsabilitatea socială reprezintă un concept complex, care vizează un șir de domenii în activitatea organizațiilor publice și a celor private. Acest concept cuprinde elemente eterogene precum încorporarea unor caracteristici sociale în produse, tehnologii și procese comerciale; adoptarea practicilor avansate de administrare a resurselor umane; atingerea unui nivel înalt de performanță ecologică prin reducerea emisiilor și a impactului negativ asupra mediului; contribuirea la dezvoltarea comunitară; promovarea unei culturi de business avansate; promovarea principiilor responsabilității sociale printre furnizori și clienți, în cazul companiilor, și între organizație și cetățeni, în cazul organizațiilor publice; stabilirea onestității și integrității ca valori corporative necesare pentru eradicarea corupției; promovarea drepturilor fundamentale ale omului (de exemplu, oportunități egale de angajare la muncă sau abolirea muncii copiilor).

Acțiunile pe care companiile le realizează ca parte a responsabilității sociale trebuie să reprezinte ceva mai mult decât cerințele legale minimale sau obligațiile fiscale pentru a fi calificate drept responsabilitate socială. Într-adevăr, respectarea legii și achitarea impozitelor este o obligație universală a organizațiilor, care implică responsabilitate juridică, nu responsabilitate socială ca atare.

Reieșind din cele expuse mai sus, putem consta că responsabilitatea socială este o întreagă cultură de afaceri care include etica de afaceri, drepturile consumatorului, echitatea economică și socială, tehnologii ce nu dăunează mediului ambiant, tratarea justă a forței de muncă, relații transparente cu

oficialii publici, integritate morală și investiții în comunitate. Dincolo de dezbaterile academice, cele mai multe definiții converg spre o părere comună și anume: responsabilitatea socială este o cultură de afaceri sau de desfășurare a altor genuri de activități, care ia în considerare impactul pe care afacerea sau activitatea îl are asupra societății și care tinde să maximizeze efectele pozitive și să le minimizeze pe cele negative.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Batâr D. *Managementul responsabilității sociale*. Sibiu: Editura Universității Lucian Blaga, 2009, 327 p.
2. A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, Brussels, published on 25.10.2011, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf)
3. European Parliament resolution of 6 February 2013 on corporate social responsibility: accountable, transparent and responsible business <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0049+0+DOC+XML+V0//EN>
4. OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD (2011), OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>
5. Szatmari I. ș.a, Implementarea responsabilității sociale. Ghid de instrumente și tehnici, <http://undp.ro/libraries/projects/CSR/deliverables/Implementarea%20Responsabilitatii%20Sociale%20%20Ghid%20de%20instrumente%20si%20tehnici.pdf>
6. Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, International Labour Office, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/wcms\\_094386.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf)
7. United Nations Global Compact, [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

## **IMPACTUL E-GUVERNĂRII ASUPRA PROCESULUI DECIZIONAL ADMINISTRATIV: ASPECTE TEORETICE.**

*Solomon Oleg, doctorand, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*E-governance is an emerging and challenging initiative in developing countries. It is not only concerning the provision of services through the use ICT but rather entails building external interactions with citizen and businesses, enhancing democracy and trust of the political institutions of government. It embraces among other principles, openness, accountability and citizen engagement in public policy process. In this article we are going to figure out how e-governance can influence the decision-making process in public administration. In special we'll try to determine how e-governance can reduce the corruption from administrative decision-making process.*

Potrivit cercetărilor și experților internaționali [3, p.14], actuala abordare guvernamentală cu privire la pregătirea, elaborarea și adoptarea politicilor publice se confruntă cu tot mai multe contestări. Cel mai frecvent, se face referință la cazurile de elaborare a politicilor în baza unei game înguste de înțăriri (dovezi), nesupunerea acestora unor provocări externe suficiente, înainte de a fi anunțate și aplicate, elaborarea politicilor și utilizarea puținelor dovezi într-o formă semitransparentă, precum și în lipsa inputului de la cetățeni și de la cei care urmează să le implementeze. Procesul de elaborare a politicilor nu dispune de suficientă provocare, de multe ori este netransparent, neincluzând cetățenii, iar însăși procedura de consultare, dacă există, este una superficială [4], [5]. Ca și consecință, toate guvernele de natură prospectivă se află într-o perpetuă căutare a soluțiilor de



îmbunătățire a actului de exercitare a guvernării publice, prin epurarea, raționalizarea, și deschiderea proceselor decizionale.

Criticile expuse de literatura de specialitate, din punctul nostru de vedere, sunt foarte relevante, și astfel considerăm, că acestea dispun de valabilitate și pentru procesele decizionale guvernamentale și administrative din Republica Moldova. Prin urmare, deducem faptul că una dintre cele mai grave carențe cu care se confruntă procesele decizionale publice, este cea de neangajare și neimplicare reală a cetățenilor în procesele de elaborare a deciziilor. De aceea considerăm, că această deficiență constituie motivul de bază care suscită apariția și dezvoltarea fenomenului corupțional în cadrul proceselor decizionale publice. Aceasta se explică prin faptul că cetățenii nu dispun de accesul legal și necesar pentru a monitoriza și participa la actul de administrare a treburilor publice, sau și-au pierdut încrederea și nu mai dispun de motivarea cuvenită pentru a fi conectați și activi la viața publică, circumstanțe ce suscită contexte și premise potrivite pentru utilizarea discreționară a resurselor financiare și non-financiare publice de către factorii decizionali.

Valența dintre rolul pasiv al cetățeanului determinată de diverși factori și câmpul discreționar extins al funcționarilor publici conduce la apariția unor decizii mistice afectate de elemente coruptibile.

Din aceste considerente, în articolul dat vom cerceta dacă eforturile de transparentizare a proceselor decizionale și de implicare reală a cetățenilor (prin intermediul TIC) în acestea, pot contribui la stăvilirea corupției și eficientizarea activităților de pregătire, elaborare și pregătire a deciziilor publice. Filosoful atenian Platon atenționa faptul că un public neinformați și decuplat de la viața publică, sau neangajați în viața publică, reprezintă cea mai mare amenințare la adresa democrației [6], [7].

Reforme administrative asumate de către state de-a lungul timpului erau privite ca instrumente îndreptate spre reducerea și stăvilirea fenomenului corupțional din cadrul sectorului public, și subsecvent ridicarea nivelului de eficiență al acestuia.

În pofida acestor eforturi, corupția nu a fost eradicată, iar eficiența a stagnat sau chiar a degradat. Prin consecință, statele au început să dezvolte o nouă abordare, și anume e-guvernarea (*e-governance*) ca o inovație pentru promovarea transparenței decizionale, consolidarea relațiilor dintre guvern și cetățeni, și îmbunătățirea eficienței guvernamentale [8, p.41]. E-guvernarea reprezintă utilizarea tehnologiei informației și telecomunicațiilor și, îndeosebi a Internetului în toate domeniile guvernării statului care furnizează servicii publice către utilizatori, între care cei mai importanți sunt cetățenii și societățile, cu scopul general de a îmbunătăți serviciile și a le reduce costurile, atât pentru utilizatori, cât și pentru furnizorii de servicii [2, p.98].

Potrivit definiției UNESCO, e-guvernarea reprezintă procesul de utilizare de către sectorul public a tehnologiei informaționale și de comunicare (TIC) cu scopul de a îmbunătăți furnizarea de informații și servicii, încurajarea participării cetățenești în procesul decizional, sporirea gradului de responsabilitate, transparență și eficacitate a guvernului. Prin urmare, noua abordare implică noi stiluri de conducere, noi metode de a examina, analiza, și decide asupra politicilor, precum și noi metode de a asculta cetățenii. E-guvernarea utilizează TIC la diverse nivele ale guvernului și a sectorului public, precum și dincolo de acesta, cu scopul de a relaționa cu cetățenii, asociațiile non-guvernamentale și sectorul privat, în vederea ridicării calității actului de guvernare [9, p.1-3], [8, p.41]. În cadrul abordării e-guvernare cetățeanul este considerat un agent activ și o sursă importantă de idei și inițiative [17, p.17].

Potrivit altei viziuni, guvernarea electronică reprezintă procesul de reinvenție a sectorului public prin digitalizare și noi tehnici de management al informației, proces al cărui scop final este creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și eficientizarea aparatului administrativ [1, p.19]. Această abordare, reunește trei dimensiuni de bază ale e-guvernării, și anume: *dimensiunea tehnică*, care vizează utilizarea noilor tehnologii electronice în comunicare (e-mail, chat, situri Internet, ect); *dimensiunea managerială*, prin care se aplică noi metode de

management al informației; și *dimensiunea funcțională*, care presupune creșterea gradului de participare politică a cetățenilor și creșterea eficienței aparatului administrativ [1, p.19]. E-guvernarea dispune de câteva componente prin intermediul cărora operează. Acestea sunt: G2G (Government-to-Government) pentru relațiile de tip *guvern-guvern*; G2E (Government-to-Employee) pentru relațiile de tip *guvern-angajați guvernamentali*; G2C (Government-to-Citizens) pentru relațiile de tip *guvern-cetățeni*; și G2B (Government-to-Business) pentru relațiile de tip *guvern-companii* [1, p.20]. Dimensiunile G2C și G2B reprezintă cel mai mare interes pentru cercetarea noastră, întrucât de acestea depinde gradul de eficientizare a proceselor decizionale și modernizare a actului de guvernare.

În baza rezultatelor analizei empirice cu privire la relația dintre e-guvernare și corupție, cercetătorii J. Mistry și A. Jalal constată faptul că lipsa transparenței în procesele de elaborare și implementare a deciziilor guvernamentale și neimplicarea cetățenilor în acestea, constituie una din cauzele de bază ce suscită apariția și dezvoltarea fenomenului corupțional în sectorul public [10, p.145]. Noi subscriem totalmente la aceste constatări, deoarece considerăm că după cum întunericul creează premisele necesare pentru comiterea faptelor ilicite, la fel și lipsa de transparență conduce la apariția deciziilor părtinitoare, transmiterea favorurilor pentru aceste decizii, delapidarea fondurilor publice, însușirea foloaselor nemeritate, și jefuirea statului și a cetățenilor. Iar atitudinea indolentă a cetățeanului și neimplicarea acestuia în procesele decizionale, nu face altceva decât să faciliteze și să susțină tacit aceste activități ariviste.

Așa dar, tocmai din aceste considerente, abordarea cu privire la e-guvernare este apreciată ca un sistem promițător îndreptat spre utilizarea internetului în vederea reducerii corupției, sporirii controlului asupra comportamentelor coruptibile, și promovării responsabilității și transparenței guvernamentale. Cercetătorul S. Bhatnagar desfășurând câteva studii de caz pentru țările în curs de dezvoltare, a constatat că e-guvernarea a avut un impact pozitiv asupra efortului de reducere a corupției, și că

ridicarea gradului de acces la internet și prevalarea e-guvernării, a consolidat nivelul de transparență și responsabilitate, și a redus practicile lipsite de etică.

Analizînd rezultatele inițiativelor de e-guvernare, cercetătorul T. Anderson consemnează faptul că implementarea e-guvernării reduce semnificativ corupția, chiar și în cazul guvernelor mai puțin agresive în adoptarea inițiativelor de e-guvernare [11, p.14]. Nu de aceeași părere sunt cercetătorii D. Shim și T. Eom, care consideră că numai o combinație judicioasă a factorilor tradiționali anti-corupție și e-guvernare, dispun de un impact pozitiv asupra efortului de reducere a corupției [12, p.298], [10, p.145]. Noi ne raliem la acest punct de vedere, și considerăm că într-adevăr prin intermediul unei sinergii dintre metodele tradiționale de contracarare a corupției complementate de efectele abordării e-guvernare, poate fi obținută o victorie mai categorică vizavi de cel mai de amploare fenomen malefic din cadrul sectorului public – corupția.

Potrivit Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, e-guvernarea nu este doar o modalitate de a face serviciile publice mai puțin costisitoare și mai accesibile, dar este privită acum ca factorul ce determină inovarea și schimbarea, iar valența dintre procesul tehnologic și inovațiile organizaționale asumate de autoritățile publice, reprezintă subsecvent și o soluție pentru combaterea corupției [13]. TIC, care stă la baza abordării e-guvernare, dispune de un potențial considerabil pentru a reduce corupția prin promovarea „bunei guvernări” și consolidarea relațiilor dintre guvern și cetățeni, permițînd celorla din urmă să urmărească și să monitorizeze activitatea și comportamentul sectorului public [12], [8, p.41].

Prezența unei infrastructuri adecvate TIC și o utilizare mai extinsă a acesteia de către cetățeni și de către mediul de afaceri, se asociază cu un control mai eficient al corupției, constată și cercetătorul B. Jennifer [13, p.2-31]. Banca Mondială de asemenea constată că punerea în aplicare a soluțiilor de e-guvernare de multe ori a condus la reducerea considerabilă a nivelului de corupție [14], [15]. Prin urmare, inferînd cele expuse

și analizate cu privire la e-guvernare, deducem faptul că aceasta urmărește realizarea a cinci obiective majore, care odată aplicate contribuie la promovarea democrației și a guvernării eficiente. Acestea includ: decizii guvernamentale mai calitative; reducerea corupției; ridicarea nivelului de încredere al cetățenilor în guvernare; sporirea nivelului de responsabilitate și transparență guvernamentală; precum și implicarea părților interesate, inclusiv a ONG-urilor, mediului de afaceri, și a cetățenilor în procesele decizionale publice [16, p.642].

Realizând o paralelă cu procesul de e-guvernare din Republica Moldova putem sesiza faptul că potrivit *Concepției guvernării electronice* [18], guvernarea electronică face parte din componentele de bază ale societății informaționale și constituie un sistem complex de asigurare informațională a guvernării prin aplicarea tehnologiilor informaționale și de comunicații, în scopul asigurării accesului la informație și prestării serviciilor publice în regim interactiv. Totuși, prin prisma unei analize mai profunde a cadrului normativ cu privire la guvernarea electronică, se constată faptul că acesta este orientat preponderent spre activitățile de deschidere a datelor cu caracter public deținute de către autoritățile publice, furnizarea de informații și oferirea serviciilor publice electronice. Normele cu privire la activitatea de participare electronică a cetățenilor în cadrul proceselor decizionale publice, precum și cele de stimulare a acestora, sunt foarte solitare și voalate.

Din acest considerent guvernul Republicii Moldova necesită să depună eforturi mai multe și mai consistente vizavi de stimularea, convingerea și interesarea cetățenilor pentru ca aceștia să înțeleagă beneficiile și avantajele, rezultate din implicarea lor în procesele decizionale publice. Cetățeanul și așa manifestă reticență vizavi de autoritățile publice, din cauza încrederii erodate a sectorului public, dar dacă nu mai este informat și motivat de a se implica în procesele decizionale, cu atât mai mult nu o va face. Această situație convine funcționarilor publici, care fiind pe valurile inerției, își perpetue preocupările egocentrice prin intermediul proceselor decizionale.

Prin urmare, luând în considerație rezultatele cercetărilor gnoseologice și empirice vizavi de e-guvernare, precum și constatările instituțiilor internaționale specializate în măsurarea eficacității guvernelor și a nivelului de dezvoltare a e-guvernării, *putem concluziona faptul* că implementarea completă și reală a abordării e-guvernare contribuie în mod direct la plasarea cetățeanului în mijlocul proceselor decizionale publice, reducerea elementelor coruptibile din respectivele procese, raționalizarea deciziilor rezultate, și subsecvent ridicarea calității actului de guvernare.

### BIBLIOGRAFIE:

1. Ghilic-Micu B. Guvernarea electronica. În: Informatica Economica, 2002, nr. 1 (21). <http://revistaie.ase.ro/content/21/ghilic.pdf> (vizitat 20.01.2015).
2. Gherman T. Impactul e-Guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului. În: Administrare Publică, 2012, nr.2, p.98. <http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/509/13.pdf?sequence=1> (vizitat 20.01.2015).
3. Cabinet Office of the UK. The Civil Service Reform Plan, June 2012. <http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/06/Civil-Service-Reform-Plan-acc-final.pdf> (vizitat 27.08.2014).
4. Public engagement in policy-making. Second Report of Session 2013–14. House of Commons Public Administration Select Committee, 3 June 2013. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75.pdf> (vizitat 27.08.2014).
5. Governing the Future. Second Report of Session 2006–07. V. I, 6 March 2007. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpubadm/123/123i.pdf> (vizitat 27.08.2014)

6. Plato. (370BC). Republic. Athens. Transl., by B.Jowett. <http://www.pinkmonkey.com/dl/library1/republic.pdf> (vizitat 05.09.14).
7. Martini M. Influence of interest groups on policy-making. Anti-corruption Resource Center. Transparency International, 2012, nr. 335. <http://www.u4.no/publications/influence-of-interest-groups-on-policy-making/downloadasset/2892> (vizitat 07.09.14)
8. Asorwoe E. Can E-Government Mitigate Administrative Corruption? An Empirical study into the Potential Role of E-Government in Eradicating Administrative Corruption. Global Journal of Interdisciplinary Social Science, 2014, Vol.3(4), p.41-47. <http://www.gifre.org/admin/papers/gjiss/41-47-Corruption-vol-3-4-gjiss.pdf> (vizitat 10.09.2014)
9. Shailendra C., et all. E-Government and E-Governance: Definitions, Domain Framework and Status around the World. [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf) (vizitat 25.10.2014).
10. Mistry J., Jalal A. An Empirical Analysis of the Relationship between e-government and Corruption. The International Journal of Digital Accounting Research, 2012, Vol. 12, p. 145 – 176. [http://www.uhu.es/ijdar/10.4192/1577-8517-v12\\_6.pdf](http://www.uhu.es/ijdar/10.4192/1577-8517-v12_6.pdf) (vizitat 08.09.2014).
11. Wan-Chen Wu. Internet Technology and its Impact on Corruption. A Senior Honors Thesis University of California, San Diego, 2011, p.14. <http://polisci2.ucsd.edu/honorstheses/files/WanChen.pdf> (vizitat 08.09.2014).
12. Shim D., Eom. T. E-Government and anti-corruption: empirical analysis of international data. International Journal of Public Administration, 2008, vol. 31, nr.3. p.298-316. <http://dx.doi.org/10.1080/01900690701590553> (vizitat 10.09.2014).
13. Proskuryakova L., et all. Public Sector E-Innovations. The impact of e-government on corruption. Programme of

Fundamental Studies of the Higher School of Economics,  
2011.

[http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Public\\_Sector\\_E-Innovations\\_The\\_impact\\_of\\_e-government\\_on\\_corruption.pdf](http://www.umdcipe.org/conferences/Moscow/papers/Public_Sector_E-Innovations_The_impact_of_e-government_on_corruption.pdf) (vizitat 08.09.2014)

14. Garcia-Murillo M. Does a government web presence reduce perceptions of corruption?, 2013.  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681102.2012.751574?tokenDomain=eprints&tokenAccess=ejuXRFY9kvyZIFEXNkBF&forwardService=showFullText&doi=10.1080%2F02681102.2012.751574&journalCode=titd20#.UYancaKeOSo> (vizitat 10.09.2014).
15. Wickberg S. Technological innovations to identify and reduce corruption. U4 Expert Answers. Anti-corruption Resource Center. Transparency International, 2013, nr.376.  
<http://www.u4.no/publications/technological-innovations-to-identify-and-reduce-corruption/> (vizitat 10.09.2014).
16. Jafarkarimi H., et all. The Impact of ICT on Reinforcing Citizens' Role in Government Decision Making. International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering Website, 2014, Vol. 4, p.642-646.  
[http://www.ijetae.com/files/Volume4Issue1/IJETAE\\_0114\\_109.pdf](http://www.ijetae.com/files/Volume4Issue1/IJETAE_0114_109.pdf) (vizitat 10.09.2014).
17. Bernhard I. E-government and E-governance – Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. KTH, Royal Institute of Technology SE-100 44 Stockholm, Sweden, 2013.  
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf> (vizitat 20.01.2015).
18. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr.733 din 28.06.2006. În: Monitorul Oficial al RM, nr.106-111 din 14.07.2006.



## **ROLUL ȘI LOCUL SERVICIILOR FUNCIARE ȘI CADASTRALE ÎN CADRUL SERVICIILOR PUBLICE**

*Mocreac Viorica, lector superior, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Proceeding from the analysis of the legal status as well as the skills, the manner and form of organization and the activity implied, public services in Republic of Moldova in the field of real estate relations and cadastre identify as organs of public administration or public institutions, both in interior as in exterior, having the scope to create socially useful activities for the public, in an impersonal way to the community, and subjected to a legal regime, governed by the principles of public law in general, or of an administrative nature, in particular, because they act in order to satisfy the general interests for which it was established.*

Serviciile reprezintă o activitate umană, cu un conținut specializat, având ca rezultat efecte utile imateriale și intangibile, destinate satisfacerii unei nevoi sociale, care reprezintă ansamblul dorințelor ale căror satisfacere este considerată de membrii unei colectivități ca fiind indispensabilă pentru asigurarea unui nivel și stil de viață în conformitate cu nivelul de dezvoltare și statutul grupului.

Din punct de vedere material, serviciul public este o activitate de interes general care se desfășoară de administrația publică sau de către un particular autorizat în acest scop, iar din punct de vedere formal, serviciul public poate fi definit ca un ansamblu de structuri ale administrației publice sau de organisme private care desfășoară această activitate, astfel că administrația publică reprezintă, ea însăși, o rețea de servicii publice.[7, p. 89]

De asemenea, termenul de serviciu public este utilizat atât în sens organizatoric, de organism social, cât și în sens funcțional, de activitate desfășurată de acest organism. Din punct de vedere organic, serviciul public se caracterizează printr-un ansamblu de instrumente, instituții, organe, structuri utilizate sau implicate în realizarea unui interes general, iar în sens material, ca formă de activitate realizată de administrațiile publice”. [1, p. 111]

Statul a luat ființă pentru a asigura membrilor societății apărarea teritoriului, a vieții și a bunurilor persoanelor fizice care alcătuiesc populația acestuia, precum și pentru satisfacerea necesităților de instruire, cultură și sănătate a populației și asigurarea fondurilor necesare bunei funcționări a organelor statului, precum și a instituțiilor publice. Pentru realizarea acestor sarcini, statul înființează o serie întreagă de organisme care au obligația de a le înfăptui în practică, în favoarea și pentru întreaga populație a statului și a subdiviziunilor sale administrativ-teritoriale, fiind numite servicii publice. [6, p.208]

Serviciul public, care poate fi organizat fie la nivel național, fie la nivel local, se înființează prin acte de autoritate, reprezintă persoane juridice, cu toate drepturile și obligațiile specifice acestora, activitatea cărora se desfășoară în scopul realizării autorității de stat, astfel că personalul lor avînd calitatea de funcționari publici trebuie să satisfacă cerințele membrilor societății, iar mijloacele lor materiale sunt asigurate prin subvenții bugetare sau din venituri proprii. [4, p. 161]

Fiind analizat sub aspectul sarcinilor și a rolului său în societate, serviciul public este definit ca o structură organizatorică înființată de lege sau în baza unei legi de autorități centrale sau locale, încadrate cu personal de specialitate ce exercită atribuțiile și competențele serviciului respectiv și este dotat cu mijloace materiale și financiare în scopul satisfacerii unor interese generale ale societății sau ale unei colectivități distincte. [2, p. 172]

În viziunea lui Eugen Popa, sensul noțiunii de serviciu public este acela de activitate organizată de autoritățile comunale, orașenești, municipale și județene, destinată a satisface, cu

caracter de permanență, interesul general, în condițiile regimului juridic de drept public. [5, p. 35]

Din cele menționate, reiese că serviciul public se poate defini ca fiind o organizație de stat sau a colectivității locale, înființată de autorități competente, în scopul asigurării satisfacerii unor cerințe ale membrilor societății, în regim de drept administrativ ori civil, în procesul de executare a legii.

Printre trăsăturile caracteristice serviciului public pot fi evidențiate următoarele:

- a) se realizează o activitate de utilitate socială pentru public;
- b) se află în raport juridic permanent și sub controlul autorității administrative care l-a înființat și organizat;
- c) furnizează bunuri sau prestații de servicii în mod impersonal comunității;
- d) este supus unui regim juridic, reglementat de principii ale dreptului public, în sensul că acționează cu scopul de a satisface interesele generale, pentru care a fost înființat.

Iulian Gheorghiu face deosebire între servicii administrative (SPA) și servicii cu caracter industrial și comercial (SPIC), astfel că în cazul în care activitatea sa este comparabilă cu aceea a întreprinderii private, se poate considera că suntem în prezența unui SPIC, iar contrar, derogatorii de la dreptul civil, suntem în prezența unui SPA, ori dacă serviciul care își acoperă cheltuielile din taxele plătite de beneficiari, atunci este un serviciu SPIC, iar dacă sursele de finanțare vin de la bugetul central sau local, suntem în prezența unui SPA. [3, p. 300]

Într-o altă accepțiune, după de modul de organizare, serviciile publice pot fi clasificate în interioare sau exterioare. Unele dintre serviciile publice ale administrației sunt interioare, fiind reprezentate de compartimentele de lucru ale autorităților publice. Altele sunt servicii publice exterioare, fiind constituite de către administrația publică sub forma unor entități distincte cu sau fără personalitate juridică, dar avînd o anumită autonomie, organizare de sine stătătoare și conducere proprie.

Pornind de la forma lor de organizare, serviciile publice se împart în trei categorii, și anume: organe ale administrație publice, instituții publice și regii autonome.[4, p.162]

Deși au unele elemente asemănătoare, instituțiile publice (servicii publice) se deosebesc de organele administrației publice (servicii publice) prin următoarele trăsături:

- în timp ce, organele administrației publice folosesc pentru exercitarea atribuțiilor lor dreptul de comandă, ce le revine din exercitarea suveranității statului, instituțiile publice nu pot folosi acest drept decât cu totul excepțional, în condițiile legii;

- activitatea instituțiilor publice se desfășoară la cererea celor interesați, pe cînd activitatea organelor administrației publice se desfășoară atît la cerere, dar mai ales din oficiu;

- organele administrației publice își finalizează activitatea, de regulă, prin acte administrative, în timp ce ponderea activităților instituțiilor publice o reprezintă faptele materiale, fiind adoptate acte juridice numai în condițiile precizate de lege.  
[6, p.218-219]

În funcție de extinderea competențelor lor, serviciile publice pot fi organizate atît la nivel național, cît și la nivel local, astfel că cele de interes național se înființează de către administrația publică centrală sub forma unor structuri interioare (compartimente) sau sub forma unor regii autonome ori instituții publice, în cazul serviciilor publice exterioare, sau pot fi organizate servicii publice de interes național de către organisme nonguvernamentale, iar serviciile publice de interes local sunt organizate de autoritățile administrației publice locale sau de către organisme private, autorizate în acest scop, care își limitează activitatea la nivelul unei anumite unități administrativ-teritoriale.

Prin urmare, serviciile publice locale, din punct de vedere funcțional, sunt organizate exclusiv direct de către o autoritate a administrației publice locale și funcționează sub autoritatea acesteia, în scop de satisfacere a unei nevoi publice, adică răspunde interesului general, asigurat de administrația publică, indiferent dacă se realizează în regie proprie sau prin intermediul altor prestatori de servicii, de unde și responsabilitatea

administrației față de cetățeni pentru modul în care sunt asigurate aceste servicii publice. [3, p. 309]

Serviciile publice comunitare, care se deosebesc atât de serviciile descentralizate ale administrației centrale, cât și de serviciile administrației locale, întrucât se află într-o dublă subordonare, atât pe orizontală, cât și pe verticală, se organizează în subordinea consiliilor locale și raionale, însă organele de specialitate ale administrației publice centrale asigură coordonarea și controlul activității acestor servicii, înfăptuind astfel o permanentă cooperare, cum ar fi spre exemplu cazul serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, pentru eliberarea și evidența pașapoartelor, pentru situații de urgență, ori serviciile publice comunitare pentru cadastru și agricultură, din București, România. [7, p. 95]

O altă clasificare a serviciilor publice se poate face, în funcție de modul de gestionare a acestora, în servicii publice gestionate în mod direct și servicii publice delegate (salubritatea, iluminatul stradal, etc.), astfel că pot fi gestionate în mod direct de către administrația publică acele servicii publice care nu pot fi încredințate particularilor, datorită interesului deosebit pe care acestea îl apără și promovează.

În dependență de modul de organizare și formare, precum și a obiectului și tipului de activității prestate, putem identifica următoarele tipuri de relații între diferitele componente ale acestui sistem, precum: relații de autoritate, relații de cooperare, relații de reprezentare, relații de control, precum și relații de prestări servicii.

Funcționarea sistemului cadastral în Republica Moldova este imposibilă fără un cadru organizatoric și instituțional corespunzător, care să asigure crearea și funcționarea adecvată a cadastrului bunurilor imobile, înregistrarea de stat și garantarea drepturilor asupra bunurilor imobile.

Sistemul organelor cadastrale în Republica Moldova include următoarele autorități și instituții publice centrale, teritoriale și locale: Agenția Relații Funciare și Cadastru, Întreprinderea de Stat „Cadastru” împreună cu oficiile sale

cadastrale teritoriale, Ministerul Agriculturii și Alimentației, Agenția pentru Silvicultură „Moldsilva”, Agenția „Apele Moldovei”, Ministerul Apărării, “AGeoM” – cu competențe în administrarea cadastrului zăcămintelor minerale utile, rezervelor de ape subterane și monitoringul acestora, precum și serviciile relații funciare și cadastru la nivel raional și local.

Din analiza statutului juridic și al competențelor acestora, modul și forma de organizare, precum și a obiectului de activitate, serviciile publice în Republica Moldova din sfera relațiilor funciare și cadastru se identifică sub forma unor organe de administrare publică sau instituții publice, atât interioare, cât și exterioare, având ca obiect de activitate realizarea unor activități de utilitate socială pentru public, în mod impersonal comunității, și supuse unui regim juridic, reglementat de principii ale dreptului public în general, sau de natură administrativă, în special, deoarece acționează cu scopul de a satisface interesele generale pentru care a fost înființat.

De asemenea, această categorie de servicii publice poate fi atribuită serviciilor publice atât generale, cât și serviciilor colective necomerciale, iar la nivel teritorial și local preiau forma unor serviciile publice comunitare, precum ar fi cazul „serviciului relații funciare și cadastru” la nivel raional și local, care fac parte din categoria serviciilor publice administrative ce se gestionează în mod direct de către administrația publică centrală și locală, între care trebuie să existe o permanentă cooperare.

Prin urmare, serviciile publice din sfera relațiilor funciare și cadastru pot fi catalogate ca fiind organizații de stat sau a colectivității locale, înființate de autorități competente, în scopul asigurării satisfacerii unor cerințe ale membrilor societății, în regim de drept administrativ ori civil, în procesul de executare a legii și a garantării dreptului de proprietate a bunurilor imobile.

**REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:**

1. Bălan E. Introducere în studiul domeniialității. București: Editura All Beck, 2004. 120 p.
2. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2004. 336 p.
3. Gheorghiu I. Drept administrativ. București: Editura Economica, 2005. 632 p.
4. Negruț V. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2004. 352 p.
5. Popa E. Mari instituții ale dreptului administrativ. București: Editura Lumina Lex, 2002. 472 p.
6. Prisacaru V.-I. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: Lumina Lex, 2002. 915 p.
7. Trăilescu A. Drept administrativ. Tratat elementar. București: Editura ALL Beck, 2002 375 p.

## BUNE PRACTICI EUROPENE DE ORGANIZARE A ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

*Babaianu Anatolii, doctorand Universitatea  
Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*Local government is the main element in solving local problems, playing a key role in the development of municipalities and providing necessary public services to their citizens. This is due to its mission of carrying the demands, desires and wishes of society. International experience will give us the answer to the form that should take, successful local government*

Organizarea sistemului de administrație publică locală reprezintă un interes sporit atât pentru structurile guvernamentale cât și pentru cetățeni. Acest fapt se datorează misiunii acesteia de purtător al cererilor, dorințelor și doleanțelor societății. Intenția este de a analiza experiența a trei state de succes în Uniunea Europeană, a căror administrații locale răspund pe deplin așteptărilor societății: a Franței, Poloniei și Lituaniei.

În ceea ce privește Franța, aceasta este situată în vestul Europei și are o suprafață de vreo 15 ori mai mare decât Moldova, fiind o republică semiprezidențială, cuprinde: **26 regiuni, 100 de departamente și 36.763 comune.**

Departamentele au fost înființate ca unități în 1790, Consiliul general și prefectul au fost stabilite de Consulat în 1800, iar Legea din 10.08.1871 este cea care oferă departamentului statut de colectivitate teritorială, iar Consiliul general a fost recunoscut ca autoritate competentă să gestioneze probleme de interes departamental.



Puterea executivă este executată de prefect. În colectivitățile teritoriale, reprezentantul statului – prefectul are sarcina de a apăra interesele naționale, de a realiza controlul administrativ și de a veghea la respectarea legilor. Tutela administrativă a fost înlocuită de controlul de legalitate. [3, p.411]

Regiunea a fost înființată în calitate de unitate administrativă în 1972, prin Legea 72-619, modificată ulterior de 14 ori. În Franța sunt 22 de regiuni metropolitane și 4 din teritoriile de peste mări. Acestea corespund unităților teritoriale pur administrative care sunt distincte de vechile provincii istorice. Regiunea dispune de un Consiliu regional și de un Comitet economic și social. Consiliul regional exercită puterea deliberativă, fiind compus din consilieri aleși prin sufragiu universal direct, pe departamente, pentru un mandat de 6 ani. Activitatea consiliului se desfășoară în ședințe.

Regiunea dispune de servicii administrative însărcinate cu aplicarea politicilor decise de către aleși. Președintele Consiliului regional este șeful serviciilor administrative, dar el delegă conducerea acestora unui director general al serviciilor.

Comuna constituie al treilea nivel al administrației locale. Franța are ea singură mai multe comune decât ansamblul partenerilor săi din Uniunea Europeană. La această fărâmițare se adaugă slaba densitate a demografică a a majorității comunelor: 88% din comune au sub 2000 de locuitori și doar 2,3% din comune au mai mult de 10000 de locuitori. În Franța se disting *comune rurale* și *comune urbane*. La nivelul comunei funcționează consiliul municipal ca autoritate deliberativă și primarul ca autoritate executivă. [3, p.412]

Din câte putem observa, Franța și-a dezvoltat propriul sistem al administrației publice locale care corespunde cerințelor comunității proprii și nicidecum unor rigori inventate. De aici reiese și succesul francez.

Polonia, la fel, constituie un exemplu de bune practici în organizarea sistemului de administrație publică locală.

Reforma din anul 1990 din Polonia nu a schimbat organizarea teritorială a țării, dar a oferit puterea administrativă locală comunelor (*gmina*) - unități teritoriale de bază cu un număr mediu de locuitori, de aproximativ 7000 de persoane. Scopul creării *gminelor* nu a fost doar de a diviza teritoriului administrativ, dar și de a dezvolta a *commune*, de la face capabile să-și soluționeze problemele locale. Comunele, pentru realizarea misiunii sale, dispun de proprietate și de resurse financiare (cca. 15% din totalul PIB); ele au obținut un sistem de alegeri libere și protecție legală în raport cu administrația central; controlul statului asupra rezultatelor exercitării sarcinilor comunelor a fost limitat doar la aspecte legale. [12]

Reforma din 1998 a schimbat, organizarea administrative-teritorială a țării: s-a revenit unitatea administrative-teritorială de nivelul mediu – *powiat*, și au consolidat regiunile – *województwo*. Cele 49 regiuni mici au fost înlocuite cu 16 voievodate mai puternice. Noile unități teritoriale au devenit puteri administrative locale și și-au primit propriile resurse.

Din 1999 în Polonia există trei nivele ale administrației publice locale:

- regiuni/voievodate (*województwo*) – 16 la număr;
- județe (*powiat*) - 379 (inclusiv 65 urbane);
- comune (*gmina*) - 2479 (inclusiv 306 comune urbane, 597 comune urbane mixte, 1576 comune rurale). [12]

• **Voievodatele (Voivodship).** La 1 ianuarie 1999, voievodatele au devenit al treilea nivel al sistemului administrativ local. Adicional funcțiilor ce rezultă din sarcinile autorității locale, voievodatele dispun de alte responsabilități administrative importante. În ceea ce privește dimensiunea acestora: numărul rezidenților și suprafața teritoriului, voievodatele sunt omoloagele regiunilor din țările Uniunii Europene. Cele 16 *voievodate* formează nivelul cel mai înalt al împărțirii teritoriale a Poloniei. Puterile administrative sunt împărțite de către guvernatorul desemnat de guvernul central - voievodul (*wojewoda*) și consiliul ales de cetățeni - *sejmik*, care alege executivul (*zarząd województwa*) condus de mareșal (*marszałek*).

Există două tipuri de powiate:

- powiatele „teritoriale”, adică powiatele proprii, care cuprind cel puțin trei comune;
- powiatele „orășenești”, sau orașele cu statut de powiat, constituie o comună urbană care realizează atât funcțiile sale proprii, cât și funcțiile powiatului. Reședința powiatului propriu se află într-un oraș. Fiecare powiat propriu este condus de consiliul ales de cetățeni (rada powiatu), care alege, la rândul său, executivul (zarztd powiatu) condus de staroste.

Municipiile dispun de consiliu și executiv propriu (rada miasta și zarz<sup>A</sup>d miasta). În conformitate cu Actul privind Autonomia Județelor (powiatelor), un județ orășenesc poate fi: a) un oraș cu o populație mai mare decât 100000 de rezidenți; sau b) un oraș care până în 31 decembrie 1998 a fost centru de reședință a unui voievodat, are un număr mai mic decât 100000 de rezidenți și dispune de o infrastructură corespunzătoare în vederea prestării serviciului public. În cel de-al doilea caz, acordarea statutului de județ (powiat) îi revine Consiliului de Miniștri. [12]

• **Județele (Powiat).** La 1 ianuarie 1999, județele au fost introduse ca al doilea nivel administrativ. Un județ reprezintă o entitate juridică și poate promulga legea la nivel local. Prim-ministrul exercită monitorizarea activităților administrației județene, pe când Camera Regională de Audit supraveghează activitățile financiare sau chiar revocă deciziile care contravin legii.

• Formate din cel puțin două sate, cele *2478 de comune* sunt unitățile cele mai mici ale împărțirii administrative poloneze. **Comunele (Gmina).** O comună reprezintă o entitate juridică și poate promulga legea la nivel local. Prim-ministrul exercită monitorizarea activităților comunei, pe când Camera Regională de Audit supraveghează activitățile financiare; ambele instituții au autoritate doar asupra legalității deciziilor. Deși Constituția prevede că unitatea de bază a guvernării locale este comuna, Actul privind Autonomia Locală din 1990 permite crearea

„unităților auxiliare” în cadrul comunei, inclusiv cu consilii de cartier în orașele mari.

Există trei tipuri de comune:

- comunele urbane — formate dintr-un singur oraș (adică teritoriul său administrativ);

- comunele urbane — formate dintr-un oraș mic și satele înconjurătoare;

- comunele rurale — formate exclusiv din sate. O comună a cărui sediu se află într-o comună urbană, spre exemplu comuna Slupsk, este clasificată și ea ca o comună rurală, căci nu include nici un oraș.

Conducătorul unei comune este și el ales de cetățeni. Acesta poate fi „prezydent” (președinte) în orașele mari, „burmistrz” (primar) în orașele mai mici și în toate comunele rurale sau „wojt” în comunele rurale.

O comună medie are peste 15 300 de locuitori.

Există patru concepte majore pentru descentralizarea financiară în Polonia:

- rolul fundamental al cotei veniturilor din impozitul pe profit și venit în venitul propriu;

- autonomia limitată și rolul impozitelor proprii ale administrațiilor locale;

- rolul incontestabil al subvențiilor generale ca transfer inter-administrativ major;

- egalizarea veniturilor în cadrul schemei de subvenții generale.

Din cele expuse mai sus putem constata că Polonia a dezvoltat un system de a

**Letonia** este republică parlamentară. Organizarea administrative-teritorială a fost modificată începând cu 1 iulie 2009. Reforma prevedea trecerea de la sistemul administrativ pe două nivele la o administrație publică locală cu un singur nivel.

Până la reforma din 2009, numărul total al administrațiilor locale a fost de 548 și acesta cuprindea 26 de raioane, 7 orașe republicane, 50 de orașe mici, 424 de administrații rurale (în

letonă: *pagasti*) și 41 de municipalități reformatе (în letonă: *novadi*).

Administrațiile locale de nivelul întâi cuprindeau: orașele republicane, orașele mici, *pagasti* și *novadi* (522 administrații în total); nivelul doi includea: (nivelul raional) fiind format din 26 de raioane și orașe republicane. Șapte orașe republicane făceau parte din ambele nivele ale sistemului administrativ, deoarece exercitau funcții atât de nivelul întâi, cât și de nivelul doi.

Administrațiile locale de nivelul întâi nu erau subordonate administrațiilor raionale. Până la reformă, populația medie a unei administrații locale a fost de 4. 26 mii, iar în cel mai mic municipiu numărul locuitorilor era de 251. În mai mult de o treime din administrațiile publice locale numărul populației nu depășea o mie de locuitori. [11]

După reforma administrativ-teritorială din anul 2009, a fost creat sistemul administrativ cu un singur nivel, care cuprinde 110 municipalități (în letonă: *novadi*) și 9 orașe republicane (*republikas pilsetas*) cu propria administrație și consiliu local. Ca effect al reformei administrativ-teritoriale, în Letonia nu mai are loc diviziunea teritoriului în localități urbane și rurale.

În conformitate cu Legea cu privire la teritoriile administrative și zonele populate orașele republicane au următoarele caracteristici: sunt teritorii cu cel puțin 25 mii locuitori permanenți, cu activitate comercială bine dezvoltată, transport și utilități, infrastructură socială și instituții culturale semnificative.

Administrațiile locale din Letonia au o gamă foarte largă de funcții publice, acestea include: organizarea serviciilor comunitare de utilități publice, asigurarea serviciilor educaționale, a asistenței sociale, a cadrului de desfășurare a activităților culturale ș.a. Legea cu privire la administrațiile publice locale, articolul 15, stipulează 22 de funcții autonome pentru administrațiile locale.

Asociația Letonă a Administrațiilor Locale și Regionale (ALALR), înființată în decembrie 1991, este o organizație publică ce reunește mai mult de jumătate din administrațiile locale și

regionale din Letonia. Conform articolului 96 din Legea cu privire la autonomii, ALALR are autoritatea de a reprezenta municipalitățile în negocierile cu Cabinetul de Miniștri, fiind unica organizație de acest nivel din Letonia.

Congresul este Organul legislativ suprem al ALALR, care se convoacă cel puțin o dată pe an. Congresul are dreptul de a adopta decizii cu majoritatea absolută a membrilor săi. Rezoluțiile Congresului sunt adoptate cu majoritatea voturilor reprezentanților administrațiilor locale.

Organul de lucru ALALR perioada între congrese este Consiliul. Acesta poate fi format din cel mult 124 reprezentanți din partea tuturor administrațiilor locale, care exercită funcții stabilite în statut. Activitatea Consiliului este organizată de către Președinte. Consiliul se convoacă în ședințe cel puțin o dată în trimestru.

Sarcinile ALALR sunt:

- protejarea intereselor autonomiilor în cadrul instituțiilor de stat;
- pregătirea concluziilor la proiectele de lege elaborate de administrație;
- asigurarea autonomiilor locale cu informațiile și serviciile solicitate;
- facilitarea cooperării dintre autonomiile letone și asociațiile acestora, precum și cu reprezentanțele lor din afara țării;
- analiza problemelor cu care se confruntă administrațiile publice locale și prezentarea acestor probleme politicianilor.

Modelele prezentate mai sus sunt de succes și activitatea acestora are rezultate extraordinare. Însă tot ele demonstrează că nu există reguli general-acceptabile pentru toate statele și organizarea administrativă urmează să derive din specificul și interesul național. Continuitatea reformelor în domeniul administrației publice va asigura acestora succes scontat.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. Declarația universală cu privire la autonomia locală, adoptată la cel de-al 27-lea Congres Mondial al Uniunii Internaționale a Autorităților Locale, Rio de Janeiro, 1995.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, Strasburg, 1985.
3. Alexandru I. Tratat de administrație publică. - București, Universul Juridic, 2008.
4. Bryane Michael, Rainer Kattel, Wolfgang Drechsler. Dezvoltarea capacităților de guvernare / Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. - Editura Elan Poligraf, Chișinău, 2005.
5. Herbert Simon A., Thompson Victor A., Smithburg Donald W. Administrația Publică. - Editura Cartier. Chișinău, 2003.
6. Henry N. Administrație publică și afaceri publice. - Chișinău: ed. *Cartier*, 2005. 1147 p.
7. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, voi. I. - Editura All Beck, București, 2001.
8. Manda C. Administrația publică și cetățeanul. Structuri, Autorități. Informație publică. - Editura Tehnica, București, 1997.
9. Pierre J. Dezbateri asupra administrării. *Autoritate, dirijare și democrație*. - Chișinău: ed. *Știința*, 2006.
10. Platon M. Administrația publică. *Curs universitar* - Chișinău: ed. *Universul*, 2007. 926 p.
11. Pagina oficială a Guvernului Letoniei// <http://www.mk.gov.lv/en/mk/>
12. Pagina oficială a Guvernului Poloniei // <http://en.poland.gov.pl/>

## **RESPONSABILITATEA PARTAJATĂ – GARANȚIA FUNCȚIONĂRII EFICIENTE A SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ.**

*Botnariuc Gheorghe, doctorand, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Scientific research aimed at developing instruments for solving problems of management in improving the road safety, as well as appreciation effectiveness of this activity traditionally are deducted from research and elucidation of indicators that characterize the safety and effectiveness of measures on prevention of road accidents.*

În contextul dezideratului Republicii Moldova privind aderarea la Uniunea Europeană, un rol important revine modernizării sectorului transporturilor, în special sub aspectul sporirii securității traficului rutier. În această ordine de idei, în luna martie a anului 2010 Republica Moldova a semnat Rezoluția ONU privind declararea anilor 2011-2020 „Deceniul de acțiune pentru siguranță rutieră”, asumându-și responsabilitățile ce decurg din aceasta, printre care și obiectivul de a reduce cu 50%, până în anul 2020, numărul deceselor ca urmare a accidentelor.

Reieșind din actualitatea problemelor cu care se confruntă Republica Moldova la acest capitol, Guvernul, prin Hotărârea nr.1214 din 27 decembrie 2010, aprobă Strategia națională pentru siguranță rutieră, care stabilește drept obiectiv prioritar constituirea unei baze pentru o politică de siguranță rutieră eficientă și durabilă, ce include organizarea domeniului siguranței rutiere din punct de vedere strategic și instituțional, crearea unui sistem eficient de management în domeniul siguranței traficului rutier, precum și creșterea gradului de conștientizare a siguranței rutiere la nivel național.[1, pag.185]



Întru reglementarea relațiilor juridico-sociale din domeniul traficului rutier, stabilirea drepturilor și obligațiilor, cât și responsabilitățile autorităților de resort și ale participanților la trafic, stabilirea principiilor de organizare a activității unităților de instruire a personalului din domeniul transportului rutier, precum și condițiile de admitere la trafic a conducătorilor de autovehicule, a fost aprobată Legea Republicii Moldova „Privind siguranța traficului rutier”.

Astfel, ca o autoritate de resort conform prevederilor prezentei legi a fost desemnat Consiliul național pentru securitatea circulației rutiere, instituit de Guvern, care este un organ consultativ în promovarea și dirijarea politicii statului în domeniul siguranței traficului rutier.

Consiliul național pentru securitatea circulației rutiere are următoarele atribuții:

a) examinează starea de lucruri și apreciază activitatea autorităților de resort în domeniul siguranței traficului rutier;

b) coordonează activitățile din domeniu, participă la elaborarea și examinarea actelor normative privind traficul rutier și siguranța acestuia și le înaintează spre aprobare Guvernului.

Activitatea curentă a Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere este realizată de Biroul executiv, care îndeplinește funcțiile de secretariat al consiliului menționat, coordonează la nivel național procesul de elaborare și promovare a strategiilor și planurilor de acțiuni în domeniul siguranței rutiere în baza obiectivelor identificate de consiliu, asigură cooperarea interinstituțională și monitorizează implementarea de către autoritățile de resort a politicilor în domeniu.[2, art.6]

Pe lângă autoritatea respectivă cu asemenea competențe au mai fost desemnate următoarele autorități: Guvernul R.Moldova, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor; Ministerul Sănătății; Ministerul Educației, Ministerul Mediului; Ministerul Apărării; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor; Camera de Licențiere; Autoritățile administrației publice locale; Asociațiile obștești.

Cu toate că în Legea Republicii Moldova „Privind siguranța traficului rutier”, sînt indicate autoritățile abilitate cu asemenea competențe, totuși pînă în prezent, în Republica Moldova n-a fost identificat mecanismul privind evaluarea eficacității activităților de îmbunătățire a siguranței rutiere, desfășurate de fiecare din autoritățile sus menționate, și perfecționarea sistemului în ansamblu. Prin urmare, actualmente este utilizat, cu unele modificări, mecanismul preluat din perioada regimului comunist, fapt care influențează negativ utilizarea resurselor umane, materiale și financiare, precum și eficiența administrării sistemului.

Complexitatea problemei privind estimarea eficacității activităților în domeniul de îmbunătățire a siguranței rutiere este condiționată de lipsa modelelor-tip în activitatea elementelor sistemului, subiecți ale diverselor tipuri de activități ca părți componente ale sistemului de siguranță rutieră, acestea de facto constituind obiectul de administrare a sistemului.

Cercetările științifice îndreptate spre elaborarea instrumentelor de soluționare a problemelor de administrare a spectrului de activități orientate la îmbunătățirea siguranței traficului rutier și aprecierea eficacității acestora, tradițional se reduc la studierea indicilor ce caracterizează nivelul siguranței și eficacitatea măsurilor privind prevenirea accidentelor rutiere.

În această ordine de idei, tehnicile utilizate la etapa actuală pentru evaluarea eficacității funcționării sistemului de siguranță rutieră sunt bazate pe principiul „lăzii negre”.

Ele nu dezvăluie legăturile dintre indicatorii finali care reflectă activitatea sistemului, (spre exemplu numărul accidentelor rutiere înregistrate) și fiecare din multiplii factori care influențează gradul de siguranță rutieră.

Lipsa legăturilor respective, blochează capacitatea de delimitare a responsabilității fiecărui subiect din cadrul autorităților cu abilități în domeniul circulației și siguranței rutiere pentru rezultatul activității realizate.

Diversitatea autorităților abilitate direct sau indirect în siguranța traficului rutier, a determinat identificarea multiplelor

criterii aplicabile în dependență de specificul măsurilor realizate în activitatea de îmbunătățire a siguranței rutiere.

În același timp, nu există o viziune unică fundamentată cu privire la criteriile de evaluare a eficienței funcționării sistemului de siguranță rutieră în ansamblu, o percepere lipsită de ambiguitate asupra locului și rolului fiecărei componente a sistemului, mecanismelor de administrare.

Conform datelor studiului de evaluare al Băncii Mondiale și Organizația Mondială a Sănătății (OMS) în 2008, lansat în cadrul Raportului Mondial privind starea globală asupra siguranței rutiere la 15 iunie 2009 în New York, principalele categorii expuse riscului accidentelor rutiere soldate cu morți și răniți grav sunt: pietonii, bicicliștii și conducătorii de motociclete și motorete (adică categoria cunoscută în practica de specialitate ca fiind denumită- participanții la trafic cei mai vulnerabili).

Categorie de vârstă expusa accidentelor rutiere soldată cu cei mai mulți morți o reprezintă cea cuprinsă între 5-29 ani, pentru care leziunile rezultate din accidentele rutiere sunt principala cauză de deces, conform studiului OMS; bărbații înregistrând un risc mult mai crescut, reprezentând  $\frac{3}{4}$  din numărul deceselor.

Frecvența accidentelor rutiere denotă o continuă creștere în Republica Moldova a numărului de accidente pe fondul unei creșteri alerte a parcului auto de la 399.995 autovehicule în 2004 la 643.429 în 2009, (fig.1). [3]

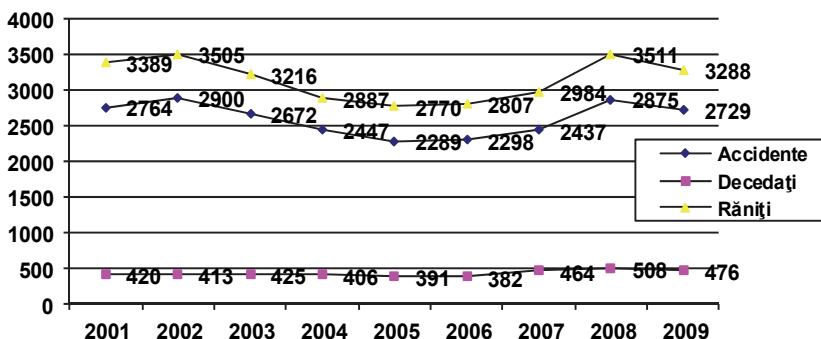


Fig.1

Tendința prezentată mai sus în fig. nr.1 este confirmată și de datele statistice oficiale prezentate de către Centrul Unic de Monitorizare, (fig.2).

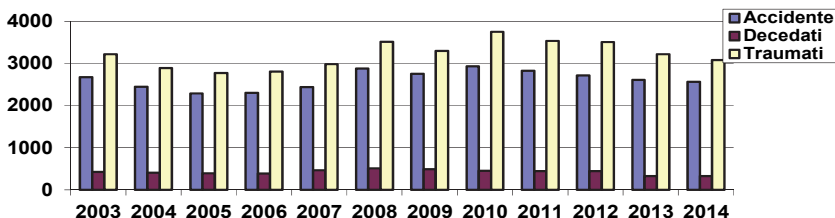


Fig.2

Un alt punct de vedere este prezentat de către Consiliul național pentru securitatea circulației rutiere în raportul final comun de activitate în cadrul proiectului „Dezvoltarea parteneriatelor pentru reducerea numărului de accidente rutiere în Chișinău și Tiraspol”. [4, pag.11-12]

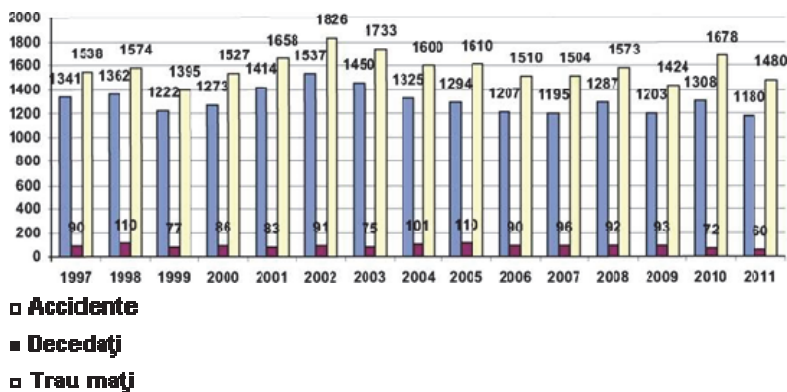


Fig 3

După cum a fost elucidat mai sus, în practica utilizată de către instituțiile specializate în domeniul profilaxiei și prevenirii accidentelor în traficul rutier, în calitate de instrument de bază

privind evaluarea performanțelor sistemului de siguranță rutieră este utilizat numărul accidentelor rutiere înregistrate pe parcursul unui interval de timp însoțit de opțiunile sale – numărul persoanelor decedate și traumatizate.

Analiza acestor indicatori, principalele neajunsuri ale cărora sunt: apariția tardivă cauzată de durata acumulării informației statistice, lipsa legăturii directe cu factorii care au provocat accidentele, denotă imposibilitatea utilizării acestora în procesul de administrare.

Importanță deosebită nu prezintă accidentul rutier ca atare, dar situația care l-a precedat și cauzele generatoare: respectiv ignorarea cerințelor stabilite de reglementările în vigoare din domeniul siguranței rutiere; greșelile conducătorilor și executorilor; imperfecțiunea tehnologiilor diverselor tipuri de activități din domeniu etc., precum și acțiunile necesare de întreprins pentru înlăturarea unei eventuale repetări a situațiilor generatoare de accidente pe anumite sectoare ale drumurilor publice.

Dat fiind faptul că, indicatorii utilizați actualmente nu sunt direct legați cu cauzele generatoare de accidente, nu pot fi supuși controlului în procesul de îmbunătățire a sistemului. Prin urmare, se atestă situația când eficacitatea sistemului continuă să fie apreciată în baza calificativelor : „ bun”, „ insuficient”, „ negativ”.

Lipsa metodologiei necesare pentru evaluare, denotă faptul că, pînă în prezent, natura și principiile de funcționare ale sistemului de siguranță rutieră nu sunt studiate profund. Respectiv, se impune efectuarea studiilor, care ar da posibilitatea evaluării impactului fiecăruia din multiplii factori asupra gradului de siguranță rutieră, creând astfel premise pentru identificarea și punerea în aplicare a mecanismelor eficiente de administrare a sistemului.

Specialiștii din domeniu, timp îndelungat susțin ideea potrivit căreia, complexitatea procesului de studiere a proprietăților sistemului de siguranță rutieră reduce gradul de însușire a naturii sistemului în ansamblu, influențând considerabil eficiența administrării acestuia.

Nivelul înalt al pericolului atestat pe drumurile publice, în condițiile cerințelor sporite către acest nivel, impulsionează identificarea soluțiilor optime pentru soluționarea problemei. În acest context, constituie un imperativ al timpului crearea condițiilor pentru dezvoltarea teoriei științifice de administrare a siguranței rutiere cu propriul obiect de studiu, metode și tehnici aplicabile în practică pentru formele cantitative de evaluare și prognozare a gradului de siguranță.

Conform opiniei autorului Viorel Bulmaga, în scopul diminuării gravității consecințelor accidentelor rutiere, este necesară crearea unui sistem de management integrat al intervenției resurselor serviciilor specializate de urgență care intervin în cazul accidentelor rutiere. În acest sens, urmează a fi implementat Sistemul național unic pentru apeluri de urgență, platformă care asigură la nivel național accesul populației la numărul unic european de urgență 112 și care pune la dispoziția serviciilor specializate de intervenție în caz de urgență un suport informatic și de comunicații care să asigure interoperabilitatea și cooperarea acestor servicii, intervențiile coordonate ale acestora fiind făcute conform clasificării incidentelor pe linia siguranței rutiere, stabilite pe baza experienței de către aceste servicii de urgență.[1, pag. 187-188]

Din punctul nostru de vedere crearea sistemului de management integrat al intervenției resurselor serviciilor specializate de urgență care intervin în cazul accidentelor rutiere, reprezintă doar o structură care prioritar intervine deja după producerea accidentului rutier, fapt care este destul de necesar și util întrucât cu cât mai operativ va fi prezentă echipa specializată la fața locului cu atât mai multe posibilități există de a salva viața persoanei sau persoanelor care au devenit victime ale accidentelor.

Totuși, acest factor nu realizează pe deplin toate obiectivele prioritare privind constituirea unei baze pentru o politică de siguranță rutieră eficientă și durabilă, ce include organizarea domeniului siguranței rutiere din punct de vedere strategic și instituțional, crearea unui sistem eficient de management în

domeniul siguranței traficului rutier, precum și creșterea gradului de conștientizare a siguranței rutiere la nivel național.

În concluzie putem afirma faptul că concomitent cu metodele tradiționale, este necesară dezvoltarea a noi metode privind evaluarea activităților nominalizate, plasat pe un fundament teoretic și metodologic, axându-se asupra trecerii de la acumularea și analiza numeroaselor și adesea diverselor studii, la crearea unei noi teorii generale a siguranței rutiere. Sarcina principală a teoriei nominalizate constă în elaborarea metodelor necesare pentru clasificarea strictă și evaluarea impactului diverșilor factori asupra siguranței rutiere, creând premise pentru identificarea măsurilor eficiente orientate la îmbunătățirea acesteia.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Viorel BULIMAGA Obiectivele constituirii sistemului național de management în domeniul siguranței traficului rutier, în Revista Științifică a Universității de Stat din Moldova, 2012, nr.8(58) ,”Seria științe sociale,,.
2. Legea Republicii Moldova Nr. 131 din 07.06.2007 „Privind siguranța traficului rutier”, publicată la 20.07.2007 Monitorul Oficial Nr. 103-106.
3. [http://auto-scoala.md/uploader/snsr\\_republica\\_moldova\\_2011\\_2020.pdf](http://auto-scoala.md/uploader/snsr_republica_moldova_2011_2020.pdf), vizitat la 01.02.2015
4. <http://saferoads.md/information/Raport%20final%20activitate.pdf>, vizitat la 01.02.2015

## MANAGEMENTUL INTEGRAT AL FRONTIEREI – NOȚIUNE, CONCEPT ȘI CONDIȚII DE IMPLEMENTARE

*Erhan Ianuș, Doctor în drept, lector universitar,  
Șef-adjunct al Departamentului Poliției de  
Frontieră al Ministerului Afacerilor Interne*

### **SUMMARY**

*On the 1<sup>th</sup> of July 2012, new regulations that ended the reorganization of the Border Guard in to Border Police entered in to force. Naturally this transformation, implied, the demilitarization, professionalization, changes on the functional and organizational levels, as well as the assigning of new police competences, without which the efficient and complete functioning of the new border authority would have been impossible.*

*Broadly speaking this reorganization process is a consequence of the realization of the Integrated Border Management National Strategy for 2011-2013, the first document of this type implemented in the Republic of Moldova. Our aim in this study is to analyze the impact that this strategy had, as well as the eventual effects of the new strategy.*

La 29 noiembrie 2013, la Vilnius, Lituania, a fost parafat Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, care va succede Acordul de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte și Republica Moldova pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 28 noiembrie 1994.

Semnarea Acordului a avut loc la 27 iunie 2014, iar la 2 iulie 2014 acesta a fost ratificat în plenul Parlamentului R. Moldova. De către Parlamentul European a fost ratificat la 13 noiembrie 2014. Totodată, începând cu 1 septembrie 2014, Acordul se aplică provizoriu, până la ratificarea acestuia de către



toate statele membre ale UE, când se va aplica integral. Acordul de Asociere, la rândul său, presupune 3 componente de bază: 1) Documentul politic; 2) Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător și 3) Acordul privind regimul liberalizat de vize.

Din analiza Acordului de Asociere, stabilim că articolul 14 prevede mecanisme privind cooperarea cu privire la migrație, azil și gestionarea frontierelor. Astfel, în domeniul gestionării frontierelor și securității documentelor, cu privire la chestiunile de organizare, instruire, cele mai bune practici și alte măsuri operaționale, precum și consolidarea cooperării între Agenția Europeană pentru gestionarea cooperării operaționale la frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (FRONTEX) și Poliția de Frontieră a Republicii Moldova, cooperarea se va baza pe evaluarea necesităților concrete, desfășurată în consultare reciprocă dintre Părți și va fi implementată în conformitate cu legislația lor relevantă în vigoare [1].

La nivel național, pentru realizarea articolului 14 indicat supra, au fost stabilite mai multe măsuri de implementare, dintre care, punctul 50 prevede: „Definitivarea creării sistemului integrat de management al frontierei de stat, care va include un ansamblu de subsisteme tehnice și operaționale, structurate pe o platformă de comunicații electronice comune”, precum și punctul 51 „Elaborarea și aprobarea prin hotărâre de Guvern a Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2014-2016” [2].

Întru realizarea prevederilor date, a fost aprobată Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017[3], care reprezintă cel de al doilea document de politici în domeniul dat. Având experiența implementării Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2011-2013[4], astăzi putem determina anumite caracteristici, impactul pe care l-a avut vechea strategie, dar și eventualele efecte pe care le va produce strategia nouă.

În aceste condiții în Nota de argumentare, care a însoțit proiectul noii Strategii, este indicat că necesitatea adoptării acestui document strategic decurge, mai ales, din transferarea Republicii Moldova din lista țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină

viză pentru trecerea frontierei externe a UE în lista țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație, ca urmare a amendării Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15.03.2001 [5].

Astfel, începând cu data de 28 aprilie 2014 cetățenii R. Moldova, deținători ai pașapoartelor biometrice beneficiază de regim liberalizat de circulație în 30 de state membre ale UE și spațiul Schengen, fără obligativitatea deținerii vizei de intrare.

Ce ține de noțiunea de „management integrat al frontierei”, pentru prima dată aceasta a fost oficializată cu ocazia celei de a 2768-a reuniuni a Consiliului Justiție și Afaceri Interne, desfășurate la Bruxelles în perioada 4-5 decembrie 2006. Astfel, Consiliul a ajuns la următoarele concluzii: Gestionarea integrată a frontierelor este un concept care reunește următoarele dimensiuni: controlul la frontieră (verificări și supraveghere), astfel cum este definit în Codul frontierelor Schengen, incluzând analizele de risc pertinente și informațiile privind criminalitatea; depistarea și investigarea criminalității transfrontaliere în coordonare cu toate autoritățile competente de aplicare a legii; modelul de acces structurat pe patru niveluri; cooperarea dintre agenții pentru gestionarea frontierelor (poliția de frontieră, vama, poliția, securitatea națională și alte autorități competente) și cooperarea internațională [6, pag. 8].

Situația geografică, de poziționare a Republicii Moldova în vecinătatea Uniunii Europene, dar și acele procese de integrare europeană în care s-a implicat țara noastră plinar, impune, pe de o parte, o abordare comună a problematicii frontaliere cu instituțiile europene, dar și autoritățile de frontieră ale statelor membre, iar pe de altă parte, implică din partea Republicii Moldova, printre alte angajamente, alinierea la reglementările, standardele și bunele practici europene în domeniul gestiunii/managementului frontierei.

Uniunea Europeană și-a dezvoltat gradual un sistem eficient de control al frontierelor, care permite libera circulație a persoanelor și a mărfurilor, prevenirea criminalității transfrontaliere, respectînd, totodată, drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Modelul de management al frontierei dezvoltat în Uniunea Europeană și-a dovedit viabilitatea, oferind Republicii Moldova un exemplu concludent de experiențe și bune practici, fapt dovedit prin implementare Strategiei în perioada 2011-2013.

Astfel, vechea strategie specifică: „MIFS (managementul integrat al frontierei de stat) este o metodă ce cuprinde un șir de probleme reciproc legate între ele, cum ar fi traversarea frontierei de către persoane și bunuri prin punctul de trecere a frontierei de stat, migrația ilegală, crima organizată transfrontalieră și dezvoltarea regiunilor frontaliere. Totodată, reprezintă un sistem de coordonare unitară a acțiunilor și procedurilor desfășurate de instituțiile abilitate prin lege, menit să asigure controlul și supravegherea frontierei de stat, cooperarea privind regimul frontierei de stat cu alte state și instituții similare din țările vecine și asigurarea compatibilității cu normele și practicile de control și supraveghere a frontierei de stat aplicate în statele-membre ale UE [4].”

Ce ține de dezvoltarea noțiunii de management al frontierei de stat, în Republica Moldova, aceasta a fost preluată, ca idee și metodă de implementare din cadrul legal al Uniunii Europene și dezvoltată la nivel național, în special în documentele de politici.

Astfel, la 07 iulie 2008 a fost aprobată Concepția Sistemului informațional integrat al Serviciului Grăniceri, crearea căreia presupune nu numai formarea resurselor informaționale cu referire la evenimentele ce au loc la frontieră, dar și acumularea, stocarea și prezentarea lor conform legislației în vigoare, reieșind din competența funcțională [7].

Ulterior, în septembrie 2010 a fost creat Consiliul Național pentru managementul integrat al frontierei de stat [8], având calitate de organ consultativ, care are rolul de a consolida eforturile autorităților publice în organizarea eficientă a managementului integrat al frontierei de stat, în special eficientizarea comunicării și colaborării dintre Serviciul Grăniceri/Poliția de Frontieră, pe de o parte, și alte autorități publice centrale și locale, pe de altă parte. Mai mult, misiunea Consiliului este de a contribui la implementarea ordinelor sau,

după caz, a deciziilor acestora privind măsurile adoptate și acțiunile corelate, ce urmează să fie întreprinse pentru securizarea frontierei de stat.

Odată cu adoptarea Strategiei Naționale de dezvoltare pentru anii 2008-2011 [9], Republica Moldova s-a angajat să implementeze managementul frontierei de stat în toate sectoarele de frontieră ale Republicii Moldova, prin armonizarea reglementărilor legislației naționale la legislația UE, continuarea cooperării cu țările vecine în vederea desfășurării procesului de demarcare a frontierei de stat; dezvoltarea infrastructurii pichetelor de grăniceri, punctelor de trecere a frontierei de stat și dotarea cu echipament modern, organizarea sistemului de instruire profesională a resurselor umane implicate în supravegherea și controlul frontierei.

Întru implementarea Strategiei menționate, Serviciul Grăniceri în anul 2010 a asigurat elaborarea și aprobarea unui șir de acte normative și de documente strategice care stabileau obiective și acțiuni ce urmau a fi îndeplinite.

În acest scop, la 27 decembrie 2010 a fost aprobată Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013 [4] și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia [10], fiind stabilite un șir de priorități ce urmau a fi realizate în acea perioadă, dintre care cele mai importante se refereau la:

1) implementarea standardelor UE în domeniul controlului și supravegherii frontierei de stat;

2) descentralizarea procesului de luare a deciziilor, optimizarea structurii la nivel tactic, demilitarizarea cu acordarea personalului a statutului special și excluderea din componența Forțelor Armate, atribuirea competențelor pe întreg teritoriul țării;

3) investirea Serviciului Grăniceri cu competențe în domeniul urmăririi penale, examinării contravențiilor, expertizei actelor de călătorie, etc.

Totodată, Strategia în cauză prevedea implementarea a 7 priorități de bază:

- Perfecționarea legislației;

- Perfecționarea sistemului instituțional;
- Perfecționarea controlului și supravegherii frontierei de stat;
- Perfecționarea cooperării intra-instituționale, interinstituționale și internaționale;
- Perfecționarea sistemului de management al resurselor umane;
- Asigurarea dezvoltării logistice;
- Dezvoltarea sistemului de analiză a riscurilor.

La momentul aprobării s-a indicat că, implementarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013 este o condiție necesară pentru asigurarea succesului în negocierile Acordului de Asociere cu UE și a dialogului cu privire la liberalizarea regimului de vize cu UE. Punerea în aplicare a Strategiei date transmitea partenerilor Republicii Moldova mesajul că statul nostru este pregătit să contribuie la securitatea în regiune, astfel încât să devină un partener de încredere al UE în domeniul controlului la frontieră și gestionarea fluxurilor migraționale. Rezultatele astăzi sunt palpabile, încât putem afirma cu certitudine că documentul dat și-a atins în mare parte scopul menționat mai sus.

Referindune la cadrul instituțional, la momentul aprobării strategii Serviciul Grăniceri era o autoritate administrativă centrală, autonomă, cu subordonare directă Guvernului, organizată ierarhic la nivel central, regional și local.

Prin noul cadru de reglementare a activității autorității de frontieră din Republica Moldova, și anume Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova [11] și Legea cu privire la Poliția de Frontieră [12], care au intrat în vigoare la 01.07.2012, s-a definitivat amplul proces de reorganizare a Serviciului Grăniceri în Poliția de Frontieră. Astfel, în cât astăzi, demilitarizată și profesionalizată Poliția de Frontieră este organul administrației publice, în subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care exercită atribuțiile și implementează politica statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere.

Analizând argumentele, care au stat la baza procesului de integrare a Serviciului Grăniceri în cadrul MAI, constatăm că acestea au fost prevăzute într-un șir de documente de politici, printre care cele mai importante sunt Strategia Securității Naționale [13] și Concepția de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia [14], care prevăd că Serviciul Grăniceri urmează să devină parte a organelor afacerilor interne. Este de menționat că și raportul efectuat de experții europeni, care a stat la baza aprobării Programului național de implementare a Planului de Acțiuni RM – UE în domeniul liberalizării regimului de vize, menționează necesitatea integrării Serviciului Grăniceri în MAI, aceasta fiind totodată o practică recunoscută în majoritatea statelor membre ale UE.

Referindu-ne la controlul și supravegherea frontierei de stat, strategia din 2011-2013 specifică că aceste proceduri, vor fi efectuate în conformitate cu prevederile legislației naționale armonizate cu Codul Frontierelor Schengen. Prin Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, Hotărârea Guvernului pentru implementarea Legii date [15], dar și alte acte normative departamentale elaborate întru executarea acestora, s-a asigurat transpunerea în legislația națională a Codul Frontierelor Schengen. Astfel, putem afirma cu certitudine, că în mare parte legislația frontalieră a Republicii Moldova este conformă cu prevederile aplicabile în Uniunea Europeană.

În aceleași condiții, prin Strategia dată se recomandă ca Serviciul Grăniceri se inițieze procesul de implementare a principiilor conceptului Sistemului European de Supraveghere a Frontierelor (EUROSUR), care prevede stabilirea sistemelor de control și supraveghere a frontierei de stat, cu crearea Centrului Național de Coodonare, în scopul asigurării schimbului de informații cu statele vecine, statele-membre ale UE și Agenția FRONTEX.

La moment, Centrul respectiv este o subdiviziunea funcțională, care asigură acel schimb de informații operaționale, atât la nivel național, cât și internațional. Cu toate acestea,

subdiviziunea dată încă nu activează în capacitate deplină, iar Regulamentul de instituire a modelului național de control al frontierei bazat pe principiile EUROSUR, se află la etapa avizării ministeriale, urmând a fi aprobat în ședință de guvern [16].

La fel, se indică că în exercitarea atribuțiilor de serviciu, grănicerii se confruntă cu infracțiuni transfrontaliere, printre care trecerea ilegală a frontierei de stat, migrația ilegală, falsificarea documentelor de călătorie, contrabanda, traficul ilicit de mărfuri, iar pentru a spori securitatea internă și capacitatea de depistare a acțiunilor ilegale, Serviciul Grăniceri trebuie să dispună de competență în cercetarea acestor tipuri de infracțiuni.

Și în acest domeniu, s-au întreprins anumiți pași esențiali, respectiv, astăzi putem vorbi, despre autoritatea de frontieră din Republica Moldova, ca deținând deplinele competențe în prevenirea, dar, în special investigarea infracțiunilor transfrontaliere, este vorba de activitatea specială de investigații și urmărirea penală a infracțiunilor. Ambele competențe au fost implementate cu succes, în activitatea integrată de realizare a controlului de frontieră, dar și asigurare a securității naționale.

La compartimentul cooperarea interinstituțională privind investigarea criminalității transfrontaliere este indicată realizarea schimbului de informații între diferite autorități în vederea coordonării activităților de investigații, înființarea grupurilor comune, analiza riscurilor și a informațiilor prelucrate, utilizarea în comun a bazelor de date, etc. Astfel, la nivel național, Poliția de Frontieră are încheiate 19 acorduri și memorandumuri de cooperare cu diferite autorități publice și instituții, iar majoritatea din acestea prevăd schimbul de informații. Un alt rezultat notoriu, care s-a reușit în urma implementării prezentei strategii îl constituie constituirea grupului comun de analiză a riscurilor, la nivel național, pe componenta combaterea criminalității transfrontaliere, care în afară de reprezentanții Poliției de Frontieră include și reprezentanții altor autorități de aplicare a legii, Serviciul Vamal, Serviciul de Informații și Securitate, Procuratura Generală, etc.

Referindune la noua strategie, evident că acele procese inițiate prin strategia anterioară își vor găsi continuitate, iar idea generală de a asigura un management eficient al frontierei, se regăsește în obiectivele specifice ale acesteia, și anume: a) dezvoltarea resurselor umane și perfecționarea sistemului instituțional; b) perfecționarea cadrului de suport normativ al MIFS; c) consolidarea capacităților de control al frontierei de stat; d) prevenirea și combaterea migrației ilegale și criminalității transfrontaliere; e) asigurarea suportului operațional pentru realizarea MIFS; f) dezvoltarea mecanismelor de coordonare și cooperare intra-instituționale, interinstituționale și internaționale în domeniul MIFS.

Semnarea Acordului de Asociere și obținerea regimului liberalizat de vize cu UE, este un fapt împlinit, iar subsecvent reforma Poliției de Frontieră, transpunerea în legislația națională a reglementărilor UE, aplicarea celor mai bune practici Schengen de control al frontierei de stat se datorează, în cea mai mare parte Strategiei MIFS din 2011-2013. Totodată, provocările la adresa securității naționale sunt în creștere, fiind determinate de acele schimbări profunde, dar și evenimentele ce au loc la nivel regional.

În acest sens, implementarea Strategiei pentru anii 2015-2017 va sprijini sporirea securității frontaliere a R. Moldova prin: continuarea proceselor de schimbare, necesare adoptării și implementării acquis-ului comunitar relevant; creșterea eficacității și eficienței MIFS; dezvoltarea capacității instituționale și perfecționarea proceselor manageriale; dezvoltarea resurselor umane, a domeniului eticii, deontologiei și integrității profesionale; perfecționarea controlului frontierei de stat; perfecționarea cadrului de coordonare a implementării strategiei la nivel național; dezvoltarea cooperării între autoritățile naționale cu atribuții de MIFS și a cooperării internaționale; dezvoltarea infrastructurii integrate și sistemului tehnologiilor informaționale și comunicaționale integrat al MIFS; alocarea de resurse materiale și financiare pentru investiții, achiziții de mijloace tehnice,



echipamente și sisteme informaționale specializate, precum și dezvoltarea capacității de accesare a finanțărilor externe [5].

În concluzie, putem menționa că astăzi Poliția de Frontieră, este o instituție reformată, care deține deplina capacitate instituțională și funcțională de a asigura implementarea cu succes a managementului integrat al frontierei de stat, în cooperare cu alte autorități publice competente, dar și partenerii internaționali.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea Nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial Nr. 185-199 din 18.07.2014.
2. Hotărârea Guvernului Nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. În: Monitorul Oficial Nr. 297-309 din 10.10.2014.
3. Hotărârea Guvernului Nr. 1005 din 10.12.2014 pentru aprobarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017. În: Monitorul Oficial Nr. 372-384 din 19.12.2014.
4. Hotărârea Guvernului Nr. 1212 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013. În: Monitorul Oficial Nr. 16-17 din 21.01.2011.
5. [http://border.gov.md/docs/proiecte/NOTA\\_INFORMATIV\\_A\\_SNMIFS.pdf](http://border.gov.md/docs/proiecte/NOTA_INFORMATIV_A_SNMIFS.pdf)
6. Catalogul Schengen al UE Controlul la frontierele externe. Returnarea și readmisia, recomandări și cele mai bune practici, 2009, 61 p.
7. Hotărârea Guvernului Nr. 834 din 07.07.2008 cu privire la Sistemul informațional integrat al Serviciului Grăniceri. În: Monitorul Oficial Nr. 125-126/841 din 15.07.2008.

8. Hotărîrea Guvernului Nr. 855 din 21.09.2010 cu privire la Consiliul Național pentru Management Integrat al Frontierei de Stat. În: Monitorul Oficial Nr. 182-189/949 din 28.09.2010
9. Legea Nr. 295 din 21.12.2007 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011. În: Monitorul Oficial Nr. 18-20/57 din 29.01.2008.
10. Hotărîrea Guvernului Nr. 342 din 16.05.2011 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013. În: Monitorul Oficial Nr. 83-85/397 din 20.05.2011.
11. Legea Nr. 215 din 04.11.2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 76-80/243 din 20.04.2012, în vigoare din 01.07.2012.
12. Legea Nr. 283 din 28.12.2011 cu privire la Poliția de Frontieră. În Monitorul Oficial Nr. 76-80/245 din 20.04.2012, în vigoare din 01.07.2012.
13. Hotărârea Parlamentului Nr. 153 din 15.07.2011 pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial Nr. 170-175/499 din 14.10.2011.
14. Hotărârea Guvernului Nr. 1109 din 06.12.2010 pentru aprobarea Concepției de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia. În: Monitorul Oficial Nr. 247-251 din 17.12.2010.
15. Hotărârea Guvernului Nr. 926 din 12.12.2012 pentru implementarea Legii nr. 215 din 4 noiembrie 2011 cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova, În: Monitorul Oficial Nr. 270-272 din 25.12.2012, art Nr. 1014.
16. <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2008>.

## **METHODOLOGICAL APPROACHES FOR THE STATE POLICY ECONOMIC INSTRUMENTS' EVALUATION IN PUBLIC FINANCE: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND OUTLOOK FOR CEE-COUNTRIES**

Petrakov Iaroslav PhD, Associate Professor,  
Chernihiv National University of Technology,  
Associate Professor at Warsaw School of  
Economics

### ***SUMMARY***

*Public policy efficiency and effectiveness evaluation as basic problems in public finance for policymakers both in Europe, Asia and America are widely criticized for debt accumulation and growth restriction. To address them, developed countries have been implementing advanced mechanisms for state policy economic instruments evaluation. Amongst two basic approaches combination for policy instrument evaluation methodology (theory-based vs. evidence-based) developed countries prefer to apply theory-based, that have complicated and more sophisticated configuration due to the institutional, informational and political background. Thus. in CEE countries, inherited inefficient public policy mechanisms and societal mistrust, evidence-based methodological approach for policy and instruments design is desired. So, instead of copying advanced policies, developing countries should focus on step-by-step partial (not "package") voluntary implementation of existing mechanisms (Alert Mechanism reporting altogether with gradual Stability and Convergence Programs integration) that will enhance the informational base for policymaking and bring comparable data for cross-country analysis and competitiveness measurement.*

Theoretical base for research of the policy instruments' evaluation is discussed by Bergstrom (2009) [1], Højlund (2013) [4], Rogers (2008) [6], White (2009) [8] and others.

Public policy's efficiency and effectiveness evaluation are among basic problems for policymakers and society. Dynamic international environment with continuous reforms in various sectors to address countries' competitiveness and social capital challenges require adequate and adaptive monitoring toolkit.

Public authorities both in Europe, Asia and America have become widely criticized inefficient public finance policies due to debt accumulation and economic slowdown. Yet, many of comments and publications are rather political than policy-oriented having no idea about outcomes and impacts that fiscal policy generates.

For last decades developed countries have been implementing mechanisms for state policy's economic instruments evaluation. In US it is Congressional Budget Office (for general policy issues) altogether with specifically designed toolkits like PART (Program Assessment Rating Tool) run by OMB (US Office of Management and Budget), Recovery.Gov (spending data under ARRA – American Recovery and Reinvestment Act 2009), PMT (Policy Makers Toolkit run by Australian Cabinet of Ministers). EU has MIP (Macroeconomic Imbalance Procedure), EDP (Excessive Deficit Procedure) operated by European Commission altogether with MTBFs (Medium-term budgetary frameworks) and TRD (Tax Reforms Database) under ES (European Semester) conceptual framework.

There are two main methodological approaches for policy tools evaluation that are widely discussed and applied nowadays:

- 1) theory-based evaluation approach (TBEA) – based on institutional background and intervention policy analysis;
- 2) evidence-based evaluation approach (EBEA) – interdisciplinary combination of set of criteria for policy analysis.

Both European Commission and OECD as a methodological set use TBEA – the most comprehensive and developed approach for policy and instrument design [2].

In EU public finance TBEA is integrated in European Semester framework and helps to manage pre-, current- and post-policy implementation methodology through combining various techniques: life-cycle analysis (LCA), cost-benefit-analysis (CMA), realistic and contributinal analysis, CMO (context-mechanism-outcomes) and PB (performance-based) configurations etc [7].

At EU level the most popular outcome for TBEA implementation is Medium-term budgetary framework, for OECD – sectoral and policy-specific outlooks.

Inevitability of TBEA for developed countries is based on the next pre-conditions:

- high level of institutional development (and, thus, high stakeholder/ taxpayer demand for public policies' efficiency analysis);
- high density of informational interconnections: integrated telecommunication links between authorities and citizens (e.g. Estonian e-governance, US on-line PART panel, EEA and OECD on-line databases with key input/output/output/impact policy-evaluating indicators);
- grandfathered traditions for political negotiations and public policy best practices implementation (with identified responsibilities for policy actions and failures).

Such great number of evaluation and monitoring policy tools promote higher transparency of policymakers and authorities and raise societal trust, all of which are in deficit in developing countries (specially post-soviet CEE ones).

Majority of developing countries from CEE region have inherited post-communist legacy:

- process (not performance) based political regimes that deny personal responsibility schemes in policy design;
- enormous information asymmetry, leading to additional societal transaction costs and cost/fiscal burden devastating sectoral/regional/national competitiveness;
- traditional failures for external-driven policy reforms as result of high institutional resistance and clone/copy policy instrument implementation techniques.

It should be mentioned, that economic instruments in public finance are very sensitive both exo- and endogenously, and need fine-tuning to achieve efficiency. This requires highly developed monitoring and evaluation systems, permanently adapted to institutional and economic changes.

As an example we can regard last developments in EU methodology for evaluation of public finance instruments' effectiveness.

In 2013-2014 the EU methodology for the assessment of effective action under the corrective arm of the SGP has undergone several changes:

- correction of the estimated change in the structural balance for effects outside the control of government
- impact of revisions to the apparent revenue elasticities compared to those underlying the EDP recommendation;
- the 'decision tree' design for assessing effective action under the corrective arm of the SGP was revisited and the computation of the beta parameter refined;
- complementation of the 'top-down' approach centred on the (corrected) change in the structural balance by a 'bottom-up' measure of the fiscal effort, with the piecing together of individual [5, PP.28-30].

Due to the TBEA implementation fails in majority of the post-soviet countries (with slight exceptions for Poland and Czech Republic) in a medium-term period implementation of EBEA is more preferable due to a strategy of targeted “spot” reforms in particular spheres. Among them public finance are of a primary concern with respect to budgetary and monetary integration tendencies.

Implementation of these “spot” reforms, strengthened with TBEA's impact evaluation mechanism (CBA, LCA, CMO or PB configurations) can solve the permanent problem of traditional “package” reforms fails.

As stated by Rogers, the better way to address the complicated problem is to identify particular elements of complication and to address them [6; P.45].

So, as a first step we recommend for non-EU CEE countries the voluntary implementation of EU public finance monitoring system (with Alert Mechanism Report) and gradual step-by-step Stability and Convergence Programs integration [3]. This will enhance the informational base for policymaking and bring comparable data for cross-country analysis and competitiveness measurement.

### LITERATURE:

1. Bergstrom M. The potential-method—an economic evaluation tool // Economic evaluation proceedings paper. – 2005. – Vol. 36. – PP. 237-240.
2. Budget support guidelines: programming, design and management. A modern approach to Budget support. – Brussels: European Commission, 2012. – 172 p. – [Electronic resource]. – Access mode: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf)
3. EU economic governance // [Electronic resource]. – Access mode: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)
4. Højlund S. Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission // Evaluation. – 2013. – Vol.20(4). – PP. 428-446.
5. Report on Public finances in EMU 2014 // European Economy. – 2014. – No. 9. – 159 p.
6. Rogers P. Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions // Evaluation. – 2008. – Vol. 14(1). – PP.29-48.
7. Theory-based evaluation. EU guidance // [Electronic resource]. – Access mode: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory\\_impact\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/theory_impact_guidance.pdf)
8. White H. Theory-based impact evaluation: principles and practice // International Initiative for Impact Evaluation Working Paper Series. – 2009. – No. 3. – 20 p.

## E-GVERNAREA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII.

*Gorea Victoria, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*The study run to investigate how solutions enabling cross-border digital public services which have been developed and how can them make sustainable. This study was carried out the most relevant bibliographical sources. Digital Futures draws inspiration from the long term advances at the intersection between e-government and society, economy, environment, politics, humanities and other key enabling technologies and sciences. The study investigates the online platform combining the informal character of [social networks](#) with the methodological approach of [foresights](#) to engage stakeholders in the co-creation of the futures that the humanity wants.*

E-guvernarea prezintă o temă de o actualitate majoră. Republica Moldova penetrând în spațiul Uniunii Europene tinde să corespundă tuturor standardelor globale demonstrând e-guvernarea ascendentă a infrastructurii țării și o administrare echilibrată a tuturor resurselor [1].

Modelele internaționale implică evoluarea e-guvernării ce aplică în practică valorificarea umanității prin diverse metode manageriale: metodologică, funcțională, sistemică ș.a. bazându-se pe cerințele contemporanității [2].

Republica Moldova dezvoltă e-guvernarea prin intermediul managementului public dezvoltat emergent cerințelor modelelor manageriale recunoscute pe plan mondial. Abordarea metodologică constituie tratarea empirică a e-guvernării bazată pe cadrul normativ și legislativ renovat continuu conform standardelor internaționale.



Metoda funcțională managerială dezvoltă abordarea comprehensivă a e-guvernării din perspectiva realizării de către executiv a misiunii sale cât mai eficient, în interesul național. Omul reprezintă centrul acțiunilor executivului, iar asigurarea bunăstării prezintă un echilibru prin supervizarea și logarea proceselor lucrative. E-guvernarea este implementată în scopul perfecționării culturii manageriale, a comportamentului organizațional, care demonstrează creșterea eficienței activității instituțiilor publice.

Metoda sistemică de abordare corespunde celor mai recente modele manageriale de activitate fiind tot mai des implementată în cadrul sectorului public, precum și civil, ceea ce contribuie la sporirea procesului de e-guvernare. Metoda sistemică pune accent pe managementul eficient al tehnologiilor informaționale și comunicaționale, securizarea sistemelor informaționale, supervizarea muncii, utilizarea bazelor de date, domnelor, a sistemelor numerice ș.a. [4].

Managementul strategic demonstrat de cadrul e-guvernării actuale a Republicii Moldova este influențat de schimbările cauzate de factorii interni și externi. E-administrarea confirmă procese evolutive și etape interdependente în coraport cu standardele internaționale ce dezvoltă organizarea și dirijarea în cadrul sectorului public și a sectorului civil a tehnologiile informaționale și comunicaționale moderne valorificate în instituțiile administrației publice comparativ cu cele dezvoltate pe plan internațional în scopul activării mecanismelor de informare a sectorului civil prin intermediul inovațiilor sistemelor informaționale [5]. E-guvernarea prezentată de politicile guvernaentale de încadrarea geopolitică, geoeconomică, geoinformațională etc. a Republicii Moldova pe plan mondial evaluează indicatorii specifici interni ai micromediul politic, economic, social, informațional, cultural ș.a. evoluți pentru penetrarea facilă în macromediu, demonstrând un parteneriat strategic relevant [6].

Cadrul legislativ și normativ al Republicii Moldova referitor la procesul de e-guvernare în sistemele sectorului public

și civil constituie peste 30 de acte juridice ce reglementează activitatea e-guvernării care prezintă procesele de organizare, dirijare, control al tuturor sectoarelor, informarea cetățenilor, tutelarea sectorului civil, tutelarea sectorului privat, crearea facilităților ș.a.

Componentele de bază ale guvernării electronice sunt bazate pe trei categorii de actori: cetățeni, mediul de afaceri și guvern [7]. Moldova electronică este transcidental guvernată de activitatea Centrului de Guvernare Electronică. Nivelul de pregătire al populației pentru acceptarea univocă a e-guvernării este evoluat în raport cu alte țări evaluând mai mulți parametri importanți ce contribuie la sporirea încrederii cetăținilor într-o guvernare competentă [8]. Parametrii de o importanță majoră pentru edificarea e-guvernării includ: cadrul legal și instituțional, indicile pregătirii electronice, indicile accesului digital, indicile de infostare, precum și setul de indicatori eEurope [7].

Conform valorilor acestor indicatori Republica Moldova demonstrează realizări mult mai evidențiate în domeniul e-Educației și e-Businessului comparativ cu celelalte medii. Decalajul digital dintre regiunile urbane și rurale denotă unele capacități ale infrastructurii ce prezintă spațiu necesar de valorificat în scopul edificării e-guvernării.

Fenomenul globalizării prevede misiunea de satisfacere completă a randamentului stadiului etic al alinierii totale, numit și stadiul moral de dezvoltare a umanității, care tinde să depășească stadiul integrității societății actuale, pentru a cristaliza și a uniformiza sistemic umanitatea [9], [10]. Strategiile de viitor ale Republicii Moldova contribuie la oficializarea biotehnologiilor avansate, cetățenii sunt mereu pregătiți pentru acceptarea modului de viață prezentat de e-guvernare [11], [12].

Facilitarea vieții cotidiene se demonstrează practic prin aplicarea banilor electronici, portalurilor on-line de transmitere a informațiilor, de prezentare a nivelului culturii, de prezentarea ofertelor, cererilor și alte servicii, studii și lucru la domiciliu cu utilizarea internetului, securizarea, digitalizarea, minimalizarea costurilor etc. [13], [14].

E-guvernarea evoluată managerial de administrația publică demonstrează capacitatea de acceptare și recunoaștere a țării pe plan mondial, în acest scop interacțiunea dintre sectorul public și civil este echilibrată pentru perpetuarea integrității din care se prevede emergența uniformizării [15].

Concluziile și recomandările se referă la eficientizarea **e-guvernării evaluate prin prisma metodei funcționale care prevede valorificarea abordării** culturale, economic-financiare, logice și sistemice a administrației publice **în infrastructura Republicii Moldova** conformată fenomenului globalizării. Aportul personal tinde să contribuie la eliminarea actelor corupte, la perpetuarea unui mod de viață decent, la valorificarea echilibrului umanității etc.

#### BIBLIOGRAFIE:

1. Legislația în vigoare, <http://lex.justice.md>, citat 15.03.2014.
2. Rossouw, G. J., Van vuuren, L. J., „*Modes of Managing Morality: A Descriptive Model of Strategies for Managing Ethics*”, Journal of Business Ethics, 2003, 7 p.
3. Marincas M. Raportul „*Transparency International*” , Romania, 19 decembrie 2012, Redactor Responsabilitate Sociala.ro. 25 p.
4. Coman, C., „*Relațiile Publice - Principii și Strategii*”, Iași, Editura Polirom, 2001, 150 p.
5. Nicolescu, O., Verboncu, I., *Management*, 1999, 37 p.
6. Gherman, T., Note de curs la disciplina *Informatica, Tehnologii informaționale și comunicaționale*, portalul Academiei de Administrare Publică , Studiu la distanță 2014.
7. Centrul de Guvernare Electronică a Republicii Moldova, <http://egov.md/index.php/ro/>, citat [05.03.2014].
8. Menzel D., „*Ethics Management for Public Administrators*”, Sharpe, London, 2007, cap. 1 și 3, 110p, 164 p.
9. Клиффорд, гирц: Концепция культуры и семиотический подход к её изучению, Вестник Челябинского Государственного Университета, 2009, 145 p.

10. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/67314>, studiu sumar ex-ante evaluare, 05.12.2014
11. Ștefan Stanciu, Mihaela Alexandra Ionescu, Suport de curs, descriere amplă „*Comportament organizațional, inclusiv competența socială*”, Ediție Revazută și adăugită, 2007, Școala Națională de studii politice și administrative (masterat), 150 p., [citat 30.01.14], <http://ro.scribd.com/doc/12194188/comportament-organizational>.
12. [Asia Pacific Journal of Public Administration Aims & Scope](#), portal cu surse și manuale electronice, citat [11.09.2014]
13. [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm), Comisia Europeană, informație despre eGuvernare, citat [05.12.2014]
14. [Journal of Information Technology & Politics Aims & Scope](#), portal cu surse și manuale electronice, citat [11.09.2014].

## **AUDITUL FINANCIAR – STABILIREA MATERIALITĂȚII ȘI RISCURILE DEFINITE ÎN AUDIT.**

*Secrieru Vasile, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

### **SUMMARY**

*The financial statements rarely are absolutely correct and that a degree of tolerance is always accepted. This tolerance is the "materiality" or materiality, which means the limit of error, inaccuracy or omission that the auditor believes may affect truthful presentation of indicators characterizing the financial and patrimonial situation of the entity. Materiality defines materiality of the categories of economic and financial operations which, by omission or incorrect record or in violation of accounting legislation would significantly affect the entity's financial statements.*

Auditul financiar presupune examinarea și exprimarea unei opinii independente asupra unui set de situații financiare. Conform legislației actuale auditul financiar se poate realiza de persoane fizice sau juridice care au primit atestatul de a exercita această activitate.

Curtea de Conturi are obligația prin lege de a efectua auditul fondurilor publice în scopul de a furniza informații, cu privire la modul în care ministerele, agențiile guvernamentale și instituțiile publice centrale și locale își exercită responsabilitățile în privința administrării banilor contribuabililor. Auditorii trebuie să se asigure că modelul de audit adoptat este consecvent cu aplicarea normelor în vigoare și, foarte important, că este actualizat în funcție de cele noi. Cadrul general care reglementează activitatea și desfășurarea unui audit financiar cuprinde standarde de audit, manualul de audit și normele de lucru.

Pentru a determina modul de abordare a auditului, auditorul trebuie să evalueze, în primul rând, riscul de audit al entității. Pentru aceasta, auditorul ia în considerare riscurile inerente pentru întreaga entitate și pentru domeniile specifice și semnificative ale entității.

Odată identificînd riscul, auditorul va trebui să determine mărimea eșantionului. Nu trebuie de uitat aspectul esențial privind categoriile de operațiuni economice ce fac obiectul eșantionării încă din faza de planificare a auditului, pentru a putea stabili și care este volumul de timp necesar și mărimea echipei pentru realizarea acestuia în bune condiții și în concordanță cu standardele misiunii de audit. Aceasta poate fi determinată pe baza raționamentului profesional, adică de către fiecare practician, pe baza unor factori cunoscuți la momentul respectiv sau prin utilizarea unui model bazat pe risc. Selectarea procedurilor de audit se va face în funcție de tipul riscurilor identificat, de nivelul materialității stabilit și nu în ultimul rând de istoricul cunoscut al entității. Abordarea auditului constituie combinația diferitelor tipuri de teste de audit care sînt utilizate pentru a obține probele necesare atingerii obiectivului auditului.

Obiectivul general al unui audit financiar este acela de a furniza asigurarea că situațiile financiare examinate sunt complete și întocmite cu acuratețe, iar operațiile economice s-au efectuat în conformitate cu legile și reglementările relevante în vigoare. În termeni generali, obiectivele unui audit sînt:

- Colectarea probelor de audit suficiente, relevante și de încredere care să susțină o opinie asupra situațiilor financiare;
- Evaluarea acurateței și a integralității situațiilor financiare privind activitatea, programul sau entitatea auditată;
- Obținerea asigurării că, situațiile financiare au fost întocmite și prezentate corect;
- Obținerea asigurării că operațiunilor care susțin situațiile financiare sunt legale și respectă prevederile legilor și reglementărilor [2, 170 p.].

Auditorii nu sunt responsabili pentru prevenirea și detectarea corupției, fraudei și erorilor, chiar dacă auditurile anuale pot împiedica săvârșirea de greșeli și eventualele neglijențe. Responsabilitatea pentru prevenirea și detectarea corupției, fraudei și erorilor, precum și pentru luarea de măsuri corespunzătoare, revine managementului entităților publice auditate [3, 308 p.].

Rapoartele financiare rareori sînt absolut corecte și că un grad de toleranță este întotdeauna acceptat. Această toleranță o constituie „**materialitatea**” sau *pragul de semnificație*, prin care se înțelege limita unei erori, a unei inexactități sau a unei omiteri pe care auditorul o consideră că poate afecta prezentarea veridică a indicatorilor ce caracterizează situația financiară și cea patrimonială ale entității.

Potrivit Standardelor Curții de Conturi, materialitatea definește caracterul semnificativ al categoriilor de operațiuni economico-financiare care, prin omisiune sau consemnarea eronată, ori prin încălcarea legislației contabile, ar influența considerabil rapoartele financiare ale entității. De regulă, auditorul stabilește un nivel al materialității pentru fiecare grup de situații financiare, exprimat sub forma unei valori numerice. Evaluarea nivelului materialității de către auditor constituie o problemă care solicită exercitarea raționamentului profesional al acestuia. Auditorul utilizează ca bază pentru determinarea materialității cea mai semnificativă sau cea mai importantă cifră din situațiile financiare. Materialitatea poate fi definită în trei moduri:

- prin valoare;
- prin natură;
- prin context.

Pentru a stabili **materialitatea prin valoare**, auditorul trebuie să determine nivelul cel mai mare al erorilor pe care acesta îl poate accepta, considerat individual sau luat împreună cu alte erori din cadrul populației. Nivelul materialității prin valoare este stabilit la începutul auditului și va fi considerat numai ca un reper pe parcursul efectuării acestuia, auditorii trebuind să ia în

considerare un șir întreg de valori pentru materialitate și să justifice nivelul ales al acesteia.

Pentru auditori este mult mai ușor să aprecieze erorile materiale după **natura lor**, avînd în vedere aspecte specifice despre care se cunoaște că utilizatorii situațiilor financiare vor fi interesați într-o măsură mai mare, fapt ce impune un grad ridicat de acuratețe privind unele părți ale situațiilor financiare cît și situațiile financiare anuale în ansamblu.

Materialitatea **prin context** este mai greu de evaluat în etapa de planificare. Auditorul trebuie să fie atent la cauzele posibile ale materialității prin natură sau prin context, deoarece acestea se vor trata drept cazuri speciale în cadrul misiunii de audit, particularitatea lor făcînd dificilă trasarea unor reguli generale [3, 56 p.].

### **Riscul de audit**

Riscul de audit (RA) reprezintă posibilitatea ca erorile semnificative să fie prezente în situațiile financiare și ca aceste erori să nu fie detectate de sistemul de control intern al clientului și de procedurile de audit. Riscul de audit acceptat de către auditor trebuie să fie cu atît mai mic cu cît utilizatorii externi se bazează mai mult pe situațiile financiare auditate, cu cît riscul entității de a intra în incapacitatea de plată este mai mare și cu cît competența și integritatea conducerii este mai îndoielnică. În cazul cînd entitatea prezintă un risc economic ridicat, auditorul trebuie să obțină un grad de asigurare mai mare în ceea ce privește reflectarea imaginii fidele prin intermediul situațiilor financiare. Gradul de asigurare (GA) este complementul riscului de audit.

$GA=1-RA$
-----------

Ca urmare, cu cît entitatea auditată prezintă riscuri mai mari, cu atît auditorul trebuie să accepte un risc de audit mai mic. Normele minimale de audit recomandă ca nivelul de audit acceptat de auditori să nu fie mai mare de 5%. Ca urmare gradul de asigurare este de peste 95%.



$$RA=RI \times RC \times RN$$

în care: RA = riscul de audit;  
 RI = riscul inerent;  
 RC=riscul de control;  
 RN=riscul de nedetectare.

Auditorii trebuie să determine nivelul riscului de audit acceptabil pentru fiecare misiune. Riscul de audit este influențat direct de riscul economic.

**Riscul economic** este riscul ca auditorul să fie păgubit din cauza relațiilor cu o entitate, în ciuda faptului că raportul de audit întocmit pentru entitatea respectivă a fost corect. Modificarea probelor în funcție de riscul economic de către auditor, se face prin modificarea riscului de audit acceptabil [4, 95-102 p.].

Estimarea riscului de audit acceptabil se face în funcție de factorii care influențează acest risc și evaluarea următorilor factori:

- natura activității entităților a căror situații financiare sunt auditate;
- factori legați de prezentările eronate care rezultă din raportarea financiară frauduloasă;
- rezultatele misiunilor anterioare;
- părțile afiliate;
- componența populației analizate, etc.

Utilizarea conceptelor de risc și prag de semnificație în practică, presupune aplicarea lor asupra segmentelor și obiectivelor auditului.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Ioan Opreanu, ”Întocmirea și auditarea bilanțului contabil”, Editura Intelcred Deva, București 1997;
2. Tătaru Violeta, „Auditul Financiar”, București: Editura „Cavallioti”, București 2007, 170 pg.;
3. Menu Marin, Afanase Constantin, Panaitescu Iuliana, Vilaia Dan, „Audit Financiar”, Chișinău: Editura „Tehnica-Info”, Chișinău 2009, 308 pg.;
4. Victor Munteanu, Marilena Zuca, Alice Țință, Ștefan Virgil, „Audit Financiar-Contabil”, Editura „Pro Universitaria”, București 2012, 337 pg.;
5. Ionel Bostan, „Proceduri privind auditul public financiar și al performanței”, Editura „Tipo Moldova”, Iași 2010, 342 pg.

## **UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND IMPLEMENTAREA ACCESULUI ELECTRONIC LA OFICIALII ALEȘI PRIN VOT ELECTRONIC.**

*Ciobanu Ion, dr.conf.univ., Universitatea de Stat  
Alec Russo din Bălți*

### **SUMMARY**

*The electoral system includes an overview of juridical, articulated and prioritized norms, having as object of regulation the right to choose deputies and senators in representative bodies of power, the right to be chosen in these bodies and, in those cases where such a possibility is provided, the right to revoke the elected ones, as well as the principles of ballot, the organization, the elections and the establishment of voting results.*

*Key words: electoral system, electoral rights, electoral list, electoral act, bullet, e-voting, electoral register.*

Dreptul de vot poate fi definit ca dreptul recunoscut în condițiile legii cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect, opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent.[6]

În acest sens, Constituția Republicii Moldova reglementează, prin art. 38, dreptul la vot, acesta fiind primul drept electoral al cetățenilor Republicii Moldova odată cu atingerea vârstei de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege. Examinarea drepturilor electorale ale cetățenilor Republicii Moldova implică însă câteva determinări teoretice. Drepturile electorale sunt prin excelență drepturi cetățenești.

Formarea bazei organizațional-tehnologice a alegerilor reprezintă una dintre cele mai dificile și cu cel mai bogat conținut etape ale procesului electoral. Anume în cadrul acestei etape se

desfășoară acțiunile pregătitoare de bază, fără de care este imposibilă realizarea drepturilor electorale ale cetățenilor de a alege și de a fi aleși în autoritățile centrale și de autoadministrare locală.

Pornind de la conținutul de bază al legislației electorale naționale, considerăm că formarea bazei organizațional-tehnologice a alegerilor presupune: în primul rând, formarea circumscripțiilor electorale și a secțiilor de votare; în al doilea rând, formarea organelor electorale sau a unora dintre ele; în al treilea rând, întocmirea listelor electorale. [4]

În opinia noastră, ar fi cazul de introdus și al patrulea criteriu – **modalitățile de vot**, iar în cadrul acestui criteriu trebuie inclus – *votul electronic și votul prin corespondență*.

Așadar, sub aspect tehnic, urmează ca statele să preia bunele practici europene, prin implementarea registrelor electronice ale alegătorilor și prin votarea *online* (vot electronic).

Registrul electoral reprezintă o bază de date centralizată în care sunt înscrși toți cetățenii români, inclusiv cei cu domiciliul sau reședința în străinătate, care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot.[3]

În România, Legea electorală nr. 35/2008 a introdus registrul electoral ca bază centralizată în care sunt înscrși toți cetățenii români, inclusiv cei cu domiciliul în străinătate, care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot. El se întocmește, se păstrează și se actualizează, până la data de 31 martie a fiecărui an de către Autoritatea Electorală Permanentă (A.E.P.). Datele și informațiile necesare întocmirii și actualizării sunt puse la dispoziție de către Centrul Național de Administrare a Bazelor de Date privind Evidența Persoanelor precum și de Direcția generală de pașapoarte din cadrul Ministerului de Interne. Registrul este structurat pe județe, municipii, comune sau pentru cei cu domiciliul în străinătate pe țări și localități. Aceste evidențe sunt gestionate de către birourile teritoriale ale A.E.P. [7]

La etapa curentă activitățile sînt concentrate prioritar pe elaborarea registrului electronic al alegătorilor dar și identificarea posibilităților de implementare a votului electronic.

În procesul evoluției procesului electoral, este relevant de împărtășit experiența statelor UE, dar mai ales cazul Elveției și Estoniei, care, din 2005 (la alegerile locale), a implementat votul electronic. De altfel, Estonia a devenit primul stat din lume care a organizat votarea electronică juridic recunoscută. [8]

Estonia a manifestat mult entuziasm pentru acest procedeu care s-a extins din 2005 și a fost aplicat de 3 ori la alegerile locale, de 2 ori la cele parlamentare și pentru prima dată și la alegerile europene din mai 2014. În 2013, 21,2% din alegători au recurs la votul electronic.[5]

Începând cu 2003, în Elveția votul electronic a fost adoptat într-o manieră treptată. În prezent, aproximativ 30% din corpul electoral are posibilitatea de a recurge la acest procedeu. Irlanda a început să introducă votul electronic în 2002, dar apoi a renunțat din cauza suspiciunilor legate de fraudă informatică. Marea Britanie a încercat, la rândul ei, procedul în anumite alegeri locale, dar guvernul actual a anunțat că nu dorește generalizarea lui. În Spania, Italia și Portugalia a fost testat în cazuri limitate, dar nu a fost adoptat prin lege.

În Germania, Tribunalul Constituțional Federal din Karlsruhe a invalidat integral utilizarea votului electronic în martie 2009, considerând că acest procedeu nu garantează pe deplin corectitudinea și secretul votului. Sistemul a fost experimentat pentru prima dată în 1999 la alegerile europene, apoi în alegerile locale și în alegerile legislative din câteva landuri, între 2006 și 2008. După decizia Tribunalului Constituțional, votul electronic nu a mai fost aplicat în alegerile din Germania. [5]

Același lucru se petrecuse cu un an înainte în Olanda, care a fost mereu, până recent, în avangarda revoluționării metodelor de votare. De altfel, marele val de neîncredere în votul electronic care s-a răspândit în Europa a pornit chiar din Olanda. Un grup civic, intitulat „Wij vertrouwen stemcomputers niet” (WVSN), care înseamnă „Nu ne încredem în mașina de vot”, a reușit să pună în evidență o serie întreagă de vulnerabilități ale mașinii de vot Nedap, utilizată în Olanda, Germania și Franța. Pe fondul

acestor discuții, Olanda a abandonat votul electronic în 2008 în toate variantele sale, până la găsirea unor tehnici care să inspire o deplină încredere.

În fine, votul electronic se aplică în Franța, atât prin mașini de vot cât și prin internet, raportorii citați mai sus recomandând conservarea sistemului, dar limitarea lui pentru cazul alegătorilor aflați în străinătate la mare distanță.[5]

Problemele de principiu ale votului electronic ar fi următoarele: 1. Asigurarea și garantarea securității votului contra fraudei electorale. 2. Dificultatea renumărării voturilor electronice. Cu toate acestea votul prin internet continuă, grație avantajelor sale evidente, să se aplice și să fie luat în considerare, chiar dacă nu este deloc cea mai ieftină soluție. Cât privește votul clasic pe hârtie, transmis prin poștă în plic închis, pare mai complicat doar la prima vedere, dar el nu presupune costuri de întreținere și securizare ale sistemului, pretinse de votul prin Internet. Necesitatea votării cetățenilor aflați în misiuni militare peste hotare a condus la noi abordări, precum votul prin corespondență, și votul în absență (cunoscut și ca vot prin procură), de către împuterniciți, care să voteze pentru cei absenți.[1] Potrivit unei analize a votului pe Internet în Estonia, sînt necesare patru premise pentru desfășurarea cu succes a votului electronic: 1) acces la Internet a populației; 2) un cadru legal care să reglementeze activitățile legate de Internet; 3) o cultură politică favorabilă utilizării internetului pentru activități politice; 4) existența cărților de identitate cu un grad mărit de securitate, necesare pentru identificarea digitală a alegătorului. [1]

Republica Moldova a făcut primii pași în direcția implementării votului electronic, adoptînd Regulamentul cu privire la modul de utilizare a aplicației „Lista electorală”, aprobată prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 2099 din 30 iulie 2013. Astfel, a fost creată web aplicația [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md), bază de date independentă de datele registrului de evidență a populației. Din toamna 2013 listele electorale ale tuturor localităților (secțiilor de votare) se vor afla, fizic, la CEC (serverul CEC). Accesul la listele electorale ale localității gestionate de APL se face prin Internet

(<https://alegator.md>), iar gestionarea aplicației se realizează de către Departamentul Tehnologii Informaționale din cadrul Comisiei Electorale Centrale. La momentul actual, funcționarii publici completează listele electorale din web aplicația [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md).

Avantajele web aplicației [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md) sânt:

- *Ușurință în gestionarea datelor* - web aplicația [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md) conține operațiuni care permit modificarea datelor cu caracter personal al alegătorului.
- *Prevenirea erorilor* – web aplicația [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md) nu admite introducerea unui IDNP de două ori, evitând includerea unui alegător în mai multe liste de bază.
- *Extragerea datelor corecte din Registrul de stat al populației* – datele cu caracter personal sunt extrase din registrul de evidență a populației prin introducerea codului numeric personal al fiecărui alegător.
- *Filtrarea și sortarea listelor* – web aplicația [www.alegatorul.md](http://www.alegatorul.md) conține mai multe liste care pot fi sortate în dependență de statutul alegătorului.

Așadar, ne raliem opiniei prof. I. Muraru, care menționa că normele electorale stabilesc care sunt drepturile electorale, condițiile ce trebuie îndeplinite de o persoană pentru a fi beneficiarul acestora, precum și garanțiile ce fac efectivă exercitarea lor. De asemenea, normele juridice electorale stabilesc obligațiile organelor de stat în legătură cu alegerile, regulile de organizare și desfășurare a alegerilor, precum și cele de stabilire, centralizare și comunicare a rezultatelor votării. [7] Sistemul electronic ne permite să reglementăm procesul electoral în mod eficient și transparent, reducând implicarea factorului uman în gestiunea listelor electorale. Pentru a evita fraudele electorale, persoanele autorizate să întocmească listele electorale se fac responsabile pentru prelucrarea datelor cu caracter personal, iar pentru încălcarea legislației privind protecția datelor cu caracter personal, funcționarii publici vor purta răspundere în conformitate cu prevederile Codului contravențional sau Codului penal al Republicii Moldova. [2]

Ne racordăm opiniei autorilor Igor Boțan, Corneliu Gurin și Elena Prohnițchi, care în studiul *Votarea peste hotare: Practici internaționale și recomandări pentru Republica Moldova. Studiu analitic.*, au înaintat următoarele avantaje și dezavantaje ale implementării votului electronic: [1]

1. Reducerea, în timp, a costurilor, alocate pentru organizarea și desfășurarea alegerilor. Deși lansarea unui sistem de votare electronică presupune unele costuri ridicate (în Estonia softul a costat 250000 euro), există opinia că costurile inițiale se vor recupera după folosirea repetată a sistemului. Însă este important de menționat că rata de recuperare a costurilor va depinde esențial și de numărul alegătorilor care vor opta pentru votarea electronică;

2. Facilitarea participării la alegeri a cetățenilor care se află peste hotare;

3. Stabilirea și anunțarea mai rapidă a rezultatelor alegerilor;

4. Creșterea calității votării prin reducerea numărului de buletine nevalabile și o calculare mai rapidă a voturilor;

5. O rata de participare mai mare la vot. Acest avantaj este unul ambiguu și depinde în mare parte de accesibilitatea serviciilor Internet pentru populație și de numărul populației care deține abilitățile necesare pentru a folosi acest sistem. În Estonia, spre exemplu, în anul 2005, numărul de alegători prin Internet a constituit 1.85% din numărul alegătorilor eligibili, în condiția în care 59.2% dintre locuitori în vârstă 16-74 ani aveau acces la Internet. Rata de participare la alegeri a alegătorilor prin Internet a fost de 0.9% din totalul alegătorilor. În pofida acestor statistici, votul electronic în Estonia a fost considerat un succes. La următoarele alegeri, rata de participare a înregistrat o creștere - 3.4% în 2007 și 9.5% la alegerile locale din 2009.

Dezavantajele votului electronic: nu pot fi garantate total secretul și securitatea votului. În opinia noastră, ar exista mai multe dezavantaje decât doar principiul secretului votării (invocat mai sus), printre care am menționa următoarele:

- 1) Lipsa experienței e-votingului în Republica Moldova, care presupune lacune de cunoaștere a particularităților



votării electronice de către cetățenii RM, dar și tehnologiile informaționale insuficiente implementării e-votingului.

- 2) Verificarea dificilă a rezultatelor votării prin metoda e-votingului și, respectiv, posibilități reduse de renumărarea voturilor.
- 3) Asigurarea securității votului electronic.

Garantarea dreptului de vot, însă, este o prioritatea supremă, iar riscurile invocate nu pot priva cu precădere cetățenii aflați în străinătate de acest drept politic.

În concluzie, putem constata că Republica Moldova se raliază treptat tendințelor actuale de a implementa *e-votingul* prin implementarea registrului electronic și, ulterior, prin introducerea votului *online*. Astfel, sânt preluate bunele practici europene care asigură și diversifică în Republica Moldova asigurarea dreptului de vot și de a fi ales.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Boțan Igor, Gurin Corneliu, Prohnițchi Elena. *Votarea peste hotare: Practici internaționale și recomandări pentru Republica Moldova*. Studiu analitic. Chișinău, 2010. 53 p. [online] <http://www.e-democracy.md/files/votarea-pestehotare-2010.pdf> (vizitat 28.11.2014).
2. Cod contravențional al Republicii Moldova nr.218-XVI din 24.10.2008. In: Monitorul Oficial nr.191-193/634 din 01.10.2010.
3. Deaconu Ștefan. *Instituții politice*. București: Editura C.H:Beck, 2012. 450 p.
4. Guceac I. *Drept electoral*. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2005. p. 142.
5. <http://www.dw.de/> (online) *votul-prin-corespondenta-otema-mai-grea-decat-pare* (vizitat la 20.11.2014).
6. Ionescu Cristian, *Drept constituțional și instituții politice*, teoria generală a instituțiilor politice, vol. 1, București, Editura Lumina Lex , 2001, 592 p.

7. Muraru Ioan, Tănăsescu Simina, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 13, volumul II, București, Editura C.H. Beck, 2009. 290 p.
8. Practica estoniană în domeniul votării electronice [online] <http://cec.md> (vizitat 28.11.2014).

## CONTROLUL PARLAMENTAR - INSTITUȚIE INDISPENSABILĂ A DEMOCRAȚIILOR CONTEMPORANE

*Bujac Aureliu, masterand,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*The article elucidated Parliamentary Oversight of public administration. Constitutional means and instruments are analyzed as opportunities in reach of parliamentary control over the executive Members in general and public administration in particular. The extent of Parliament's control function, scope and forms corresponding to the political regime are described.*

*The objective of the research in this article is to present the current state of the practical exercise of Parliament's control over public administration and how the relationship between the legislative and executive organs functions.*

*The theme of this research is a relevant topic from the prospective of: 1. The development of the institution of parliamentary oversight, 2. An effective application of methods and tools of parliamentary control over public administration, and 3. Respect for the principle of separation of powers and collaboration in order to avoid a power ascendancy over another, respectively exclusion of authoritarian abuse as well as satisfaction of the needs of the society.*

Modelul de guvernare actual al regimurilor democratice răspândite pe întregul mapamond se datorează principiului separării și colaborării puterilor în stat, doctrină înaintată de către gânditorul politic francez al epocii Iluminismului - Charles de Secondat, Baron de Montesquieu.

Conform acestui model puterea statului trebuie divizată în diferite compartimente cu puteri și responsabilități separate și independente. Cea mai normală separare a acestor puteri este cea

tripartită, care se întâlnește la majoritatea națiunilor moderne, unde este vorba de puterile legislativă, judiciară și executivă, cu mențiunea că aceste funcții nu au voie să se afle în aceeași mână, principiul acesta devenind baza statului constituțional modern.

Principiul, bazat pe refuzul absolutismului datorat concentrării puterilor pe același factor de decizie, repartizarea prerogativelor pe trei piloni de bază, ce constituie puterea de stat, nu reprezintă altceva decât expresia celei mai evidente necesități sociale și politice.

Prin separata transmitere a funcțiilor către parlament, guvern și administrație, precum și către judecătorii independenți, puterea statală este menținută în echilibru prin intermediul unor controale reciproce, apărând astfel pe cetățeni de eventualele acțiuni despotice ale statului.

Doctrina lui Montesquieu nu se limitează la convingerea unei separări rigide a puterilor în stat, ci la colaborarea acestor puteri, altfel, aplicarea în mod absolut și absurd a separației puterilor, ar bloca, practic, procesul de guvernare.

Evident, astăzi nu există un etalon al separării sau a echilibrului puterilor, după cum s-ar putea verifica corectitudinea aplicării principiului. Fiecare stat găsește mecanismele necesare pentru a echilibra puterile, pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin în limitele stabilite de Constituție, pentru a nu permite uzurparea puterii, suprimarea democrației și libertății.

Așadar, existența unui mecanism de asigurare a echilibrului dintre puterile statului, este indispensabilă pentru evitarea ascendenței unei puteri asupra alteia, ce duce inevitabil la uzurparea puterii statului.

Anume acest control reciproc al activităților autorităților publice, exponente ale ramurilor puterii de stat, constituie mecanismul de asigurare a echilibrului puterilor în stat.

Exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice la un nivel adecvat, cerut de conjunctura socioeconomică, neapărat va duce la stârpirea impedimentelor ce stagnează dezvoltarea statului.

Gradul de cunoaștere și utilizare efectivă a formelor și instrumentelor controlului parlamentar trebuie să crească odată cu asocierea la directivele europene ca fiind absolut necesare. În așa mod societatea civilă va interacționa mai strâns cu organele statului, formând o buclă de feed-back, se va reuși la o ridicare a culturii politice a întregii societăți.

Administrația publică în calitate de activitate are menirea de a realiza valori politice pentru satisfacerea necesităților societății, fiind o activitate subordonată acestor valori, activitate care trebuie supusă unor multiple forme de control [6, p. 203].

Necesitatea instituirii controlului asupra sistemului administrației publice rezultă din însăși rațiunea organizării și funcționării acesteia în cadrul statului și anume din misiunea de realizare la concret a valorilor politice exprimate în lege. Însăși subordonarea administrației publice față de puterea politică care îi prescrie conduita și îi stabilește scopurile, furnizându-i și mijloace adecvate, determină intervenția unor forme de control asupra structurii generale a administrației [8, p. 684].

Controlul administrației publice este forma de verificare a statului asupra activității autorităților administrației publice în vederea stabilirii existenței sau inexistenței încălcării normelor legale, precum și restabilirea legalității încălcate, iar în unele cazuri și obligarea restituirii pagubelor cauzate.

Controlul politic este realizat, deci, de organul legislativ al statului și după natura lui este extern, suprem și general asupra activității organelor administrației publice. Acest control este exercitat asupra tuturor organelor administrației publice, a întregii activități a lor în problemele legalității și oportunității actelor normative emise [9, p. 101].

În linii generale controlul activității administrației publice verifică următoarele elemente de bază: eficiența și raționalitatea activității organelor administrație publice, legalitatea și legitimitatea activității ei [1, p.53].

Controlul este mijlocul prin care se analizează în ce mod organele administrației publice își îndeplinesc sarcinile, verificând

dacă activitatea lor este în conformitate cu normele de referință stabilite și cu misiunile administrative.

Controlul parlamentar este un mijloc de realizare a principiului separării puterilor prin intermediul căruia puterea legislativă efectuează controlul asupra puterii executive și reprezintă o formă a verificării pe care statul o exercită asupra autorităților publice din cadrul executivului [7, p. 10].

Se poate constata că pârghia controlului parlamentar, sub aspect instituțional, se extinde, în primul rând, asupra domeniului Executivului, atingând dimensiuni și intensități diferite asupra componentelor acestuia, în funcție de natura regimului politic [5, p. 62].

În majoritatea statelor parlamentul ca un organ național reprezentativ, are împuternicirea de a efectua controlul administrației publice prin intermediul prerogativelor sale:

↳ *Aprobând bugetul de stat* - bugetul de stat este un document în care administrația publică, Guvernul determină planul său de acțiune. Aprobând bugetul, Parlamentul, efectuează nemijlocit controlul activității Guvernului, deoarece în cazul când consideră că ultimul nu și-a planificat corect acțiunile respinge bugetul dat, propunând corectarea lui.

drept și obligat în cazul depistării unor nereguli în activitatea administrației publice de a atenționa Parlamentul privitor la aceasta.

Adresări scrise către ministere sau miniștri - atunci când este pusă la îndoială activitatea unui minister Parlamentul este în drept de a face demersuri către instituția dată și de a impune persoanele cuvenite de a da explicațiile de rigoare.

Comitetele parlamentare - în cadrul Parlamentului există diverse comitete care î-și desfășoară activitatea în diferite direcții. În competența comitetelor pe lângă funcțiile lor specifice le revine și rolul de a controla activitatea Guvernului pe direcții concrete.

Comisiile parlamentare - atunci când apar întrebări privitor la unele activități concrete ale administrației publice, sau îndoieli privind legalitate, necesitate, utilitatea unor acțiuni ale

Guvernului, Parlamentul poate crea comisii. În competența comisiilor intră de a cerceta cazurile dubioase care pot interveni în activitatea administrației.

Toate aceste metode de control precum și altele sunt în competența și prerogativa Parlamentului. Populația unui stat, sau administrații, au diverse necesități, pentru satisfacerea cărora î-și creează diverse structuri care le-ar putea furniza. Parlamentul este un organ reprezentativ care în numele poporului efectuează controlul administrației, privitor la modul cum ea î-și îndeplinește obligațiile față de administrați [1, p. 54].

În dezvoltarea atribuțiilor de control ale Parlamentului, atât Constituția, Regulamentul Parlamentului, Legea privind statutul deputatului, cât și alte legi vin cu mecanisme concrete pentru asigurarea realizării diverselor forme de control parlamentar asupra puterii executive și administrației publice [2, p. 10].

Se poate deduce din cele prezentate că exercitarea controlului parlamentar reprezintă o funcție fundamentală a Parlamentului. Ea se extinde asupra autorităților publice și asupra activităților private ale statului și privește acele acțiuni care cad sub incidența Constituției și legilor adoptate de către Parlament. În activitatea de control, Parlamentul nu se substituie autorităților pe care le controlează, ci verifică dacă acestea își îndeplinesc atribuțiile legale, în limitele legii, pentru transpunerea în practică a cerințelor statului de drept, în scopul realizării politicii generale a statului și pentru afirmarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor [5, p. 65].

Controlul parlamentar poate fi caracterizat printr-un șir de trăsături ce-i sunt proprii și care îl deosebesc de celelalte forme de control exercitat asupra administrației publice, cum ar fi:

} Parlamentul poate efectua controlul asupra tuturor autorităților publice centrale, teritoriale și locale, indiferent de ierarhia lor administrativă și nici o autoritate administrativă nu poate rămâne în afara acestui control, cu excepția autorităților jurisdicționale.

} controlul parlamentar cuprinde întreaga activitate executivă, incluzând toate formele concrete ale acesteia, atât cele

juridice, cât și cele nejuridice, cu excepția actelor administrative jurisdicționale sau aflate în curs de soluționare în instanțele judecătorești.

    | controlul parlamentar rezultă din principiile constituționale și legale, constituie o verificare de drept asupra întregii administrații și a componentelor sale structurale. Sub acest aspect nu sunt necesare anumite reglementări legale exprese care să prevadă cazurile și condițiile în care se exercită și derivă din raporturile juridice dintre Parlament și Guvern, Parlament și Președinție.

    | controlul parlamentar este un control deplin, deoarece include atât legalitatea, cât și oportunitatea acțiunilor și a măsurilor de verificare.

    | controlul parlamentar este un control posterior, deoarece este efectuat după adoptarea legilor și asupra unor activități care au fost deja realizate.

    | controlul parlamentar este direct, general și special.

    | controlul parlamentar nu reprezintă un control deplină jurisdicție [3, p. 10].

Pentru justificarea acestor trăsături, rațiunea acestui control constă în faptul că, în orice parlament democratic, controlul executivului și al vieții social-politice în general constituie o prerogativă esențială, a cărei dezvoltare este indisolubil legată de democratizarea vieții sociale. Libertatea implică responsabilitate, în lipsa căreia ea degenerază în arbitrar [3, p. 11].

Exercitarea controlului parlamentar asupra administrației publice derivă din prevederile constituționale. Potrivit art. 66, litera f din Legea supremă, Legislativul „exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție”. Controlul parlamentar, fiind un control politic, are menirea de a supraveghea activitatea puterii executive privind exercitarea atribuțiilor constituționale și realizarea prevederilor programului de guvernare [4, p. 11].

Exercitarea funcției de control parlamentar asupra Guvernului se realizează prin mai multe modalități:



- prezentarea informațiilor și documentelor solicitate de deputați sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora;
- alte forme prevăzute de lege pentru informarea deputaților;
- întrebările și interpelările;
- comisiile de anchetă parlamentară;
- moțiunea de cenzură;
- angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală [5, p. 144].

Constatăm că instituția controlului parlamentar în Republica Moldova, se află într-un stadiu evolutiv incipient, satisfăcător etapei de democratizare veritabilă, obținută în urma celor două decenii de independență. În acest răstimp observăm un caracter slab evidențiat al controlului parlamentar asupra executivului, pe toate dimensiunile, de informare și documentare, din lipsa unui suport administrativ adecvat a legiuitorilor, de verificare și anchetă, datorită nivelului de participare la activitatea decizională, care afectează controlul parlamentar ca funcție a forului legislativ în ansamblu.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Burlacu N. ș.a. „Managementul administrației publice”. Chișinău 1999. ASEM.134 p.
2. Creangă I. „Controlul parlamentar și problemele de echilibrare a raporturilor de putere”. Chișinău. IDIS „Viitorul” 2009. 47 p.
3. Creangă I. ș.a., „Ghidul funcționarului public în contenciosul administrativ”. Bons office, Chișinău 2005.
4. Dulschi I. „Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice”. În revista „Administrarea publică”, aprilie – iunie 2013 nr.2 (78)
5. Dulschi I. „Unele aspecte ale controlului parlamentar asupra administrației publice”. În revista „Administrarea publică” iulie - septembrie 2013 nr. 3 (79)

6. Muraru I. „Studii constitutionale”. Ed.Actami, Bucuresti, 1995.
7. Orlov M. „Drept Administrativ”. Note de curs.
8. Preda M. „Curs de drept administrativ”. Partea generală, București: Casa editorială „Calistrat Hogaș”, 1995.
9. Platon M. „Administrație publică”. Chișinău 2008. AAP.

## FORMAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Severin Alina, lector universitar Universitatea de  
Stat din Moldova, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Given article aims at highlighting the role of the training of civil servants, because today more and more people tend to have a successful professional career in the field. So, systematic approach to the training of public servants generally follows a logical sequence of activities, beginning with the establishment of a policy of principle and of the resources required to support them, followed by an assessment of the training needs for ensuring appropriate programme. Essentially the article is a guideline for determining important aspects concerning the training of civil servants is a process by which the components involved assimilate knowledge, skills, abilities and behaviors necessary for the exercise of some occupations at high level.*

formarea profesională a funcționarilor publici este un ansamblu de acțiuni capabile să aducă idivizii și grupurile lor în stare să-și realizeze cu competență sarcinile actuale sau viitoare pentru bunul mers al organizațiilor. Este clar că, pentru a răspunde sarcinilor actuale, este necesară și suficientă formarea inițială, cea obținută de salariat în debutul activității sale. Pentru a răspunde însă cu competență sarcinilor viitoare, intervine formarea profesională din perioada adultă.

Prin urmare, componentă de bază a procesului de pregătire profesională, *formarea* urmărește „modelarea personalității în scopul creării deprinderilor caracteristice și modului de conduită necesar exercitării unei activități” [1, p. 163]. În sens larg, formarea profesională urmărește pregătirea personalului în

vederea obținerii unei calificări, oferind posibilitatea exercitării unei profesii sau ocupării unui loc de muncă.

În mod asemănător, se consideră că formarea în organizație este drept un ansamblul planificat de acțiuni, mijloace și tehnici, cu ajutorul cărora salariații sunt incitanți să-și amelioreze cunoștințele, atitudinile și capacitățile mintale necesare pentru a îndeplini obiectivele organizației și obiectivele personale sau sociale, pentru a se adapta mediului și pentru a-și îndeplini într-o manieră adecvată sarcinile lor actuale și de viitor.

În cele din urmă, mai trebuie de menționat că la momentul actual, cunoștințele și experiența sunt cele mai importante resurse pe care le deține o țară sau o organizație, pentru că de ele depinde dezvoltarea tehnicii și a tehnologiilor moderne și eficiente, de care depinde și existența unui personal înalt calificat și format. Capitalul uman se construiește greu atât la nivel individual, cât și la nivel colectiv, dar odată format el reprezintă un factor esențial în creșterea eficienței organizației și a societății în ansamblu.

La fel de esențial este că obiectivele formării resurselor umane trebuie să fie definite în funcție de strategiile organizaționale. Caracterul strategic al formării, care presupune, între altele, abordarea acestei activități în spiritul investițional, se manifestă, în primul rând, prin condiționările și ajustările reciproce care intervin între strategia generală și restricțiile existente, cum ar fi cerințele personalului pe linie de carieră, dorința de a fi întotdeauna pregătit, etc. [2, p. 290].

Cu toate acestea, formarea profesională este elementul-cheie al modernizării unui stat și a modernizării administrațiilor publice. În pofida condițiilor politice, economice și sociale foarte diferite, se impune imperativul comun: de a ispune de administrații eficiente, responsabile, ce dispun de un serviciu public profesional, recrutat și format în funcție de capacitatea sa de a face față necesităților societății.

Cunoaștem că, la general vorbind, toate sistemele de serviciu public pot fi divizate în două clase mari: sistemul de carieră (funcționarul este recrutat pentru a face carieră în serviciul public) și sistemul numit de posturi (agentul este recrutat pentru

un post concret). În majoritatea țărilor europene, serviciul public este organizat conform principiilor sistemului de carieră.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual în Republica Moldova, formarea reprezintă, de asemenea, un mijloc important de eficacitate colectivă. Viața activă și formarea sunt astăzi legate mai mult ca oricând. Utilitatea formării depinde de capacitatea unei țări de a contribui la prosperitatea fiecărui cetățean al său, prin promovarea vieții active și prin pregătirea pe care o oferă în funcție de cunoștințele de bază, de aspirații, de potențial. Această utilitate variază de la o țară la alta, dar ea este prezintă în termeni de afirmare economică, de crearea noilor locuri de muncă, de dezvoltarea socială și de îmbunătățirea organizării muncii.

Deci, prin activitatea de formare trebuie să se realizeze în acord cu obiectivele instituției pe termen mediu și lung. De exemplu, o instituție poate avea intenția de a se dezvolta într-un anumit domeniu, în acest caz va utiliza concomitent cel puțin două strategii de formare: una vizînd atragerea și *formarea de specialiști* pentru domeniul vizat, alta vizînd reorientarea profesională și *recalificarea angajaților*. Dacă, în plus, dorește ca personalul cu funcții de conducere să înțeleagă și să aplice principiile managementului participativ, atunci se va adăuga o a treia strategie de formare, cea vizînd implementarea unui *management participativ*.

Toate aceste strategii trebuie integrate în elementele politicii generale adoptate de instituție pe termen lung, pentru că, de regulă, activitățile de formare și dezvoltare profesională sunt activități anticipative, fiind pregătite și demarate cu mult înainte ca setul de competențe care se dorește a fi format să fie solicitat în activitatea managerială a instituției.

În acest context, putem constata că la nivel de organizație, formarea profesională reprezintă ansamblul proceselor prin care salariații își însușesc într-un cadru organizat cunoștințele, aptitudinile, deprinderile și comportamentele necesare exercitării unor ocupații necesare organizației [3, p. 320].

În așa fel se recomandă de specificat că dacă în sistemul de posturi, sînt recrutați profesioniști, capabili să exercite funcțiile ce le revin, în sistemul de carieră, dimpotrivă, formarea este necesară la începutul carierei (formarea inițială) sau cu ocazia unei promovări (formarea continuă). Evident, aceste două tipuri de formare urmăresc obiective diferite. Formarea inițială este menită să adauge, la cunoștințele și aptitudinile actuale, capacitățile și calificările cerute pentru a lucra în serviciul public. Prin formarea continuă, funcționarul își propune să obțină și/sau să actualizeze unele capacități specifice necesare pentru realizare eficientă a funcției sale în cadrul serviciului public. Instruirea continuă joacă un rol deosebit de important atunci cînd, pararel, are loc un proces de implementare a reformelor majore.

Astfel, trebuie de menționat că formarea profesională la nivel de organizație are ca scop să asigure adaptarea personalului la cerințele și specificul exercitării concrete a profesiei pe un anumit post de lucru, ea ține seama de exigențele postului și se realizează după încadrarea în muncă, de regulă sub supravegherea șefului direct.

De asemenea, consecințele unui demers de formare sunt deosebit de importante, ca și costurile și intervalul de timp pe care se poate întinde, se pune problema abordării sistematice a activității de formare.

Astfel, se recomandă de specificat că formarea profesională a funcționarilor publici are drept scop identificarea, aprecierea, și facilitarea dezvoltării competențelor cheie (prin instruire planificată), care permit indivizilor să performeze sarcini aferente unor posturi prezente sau viitoare [4, p. 335].

Într-o altă ordine de idei, trebuie de remarcat că formarea profesională a funcționarilor publici reprezintă un proces care urmărește dezvoltarea unor capacități noi și include calificarea profesională, perfecționarea, specializarea, formarea prin experiență și informarea profesională. Componenta principală a formării carierei profesionale se consideră a fi perfecționarea profesională, care constă în acumularea cunoștințelor referitoare la profesia de bază. Formarea și perfecționarea profesională se

întrepătrund, iar eficiența asector două procese este în funcție de preocuparea pentru aplicarea în practică a ceea ce s-a învățat.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, fiecare funcționar public beneficiază de diferite forme de instruire profesională cu o durată de cel puțin 40 ore anual, iar odată la 3 ani urmează cursuri de perfecționare cu o durată de cel puțin 72 ore. Astfel, Cancelaria de stat (Direcția politică de cadre și direcția administrație publică locală), în comun cu Academia de Administrare Publică, în baza propunerii autorității respective privind necesitățile de instruire ale unor categorii de funcționari publici, elaborează anual comanda de stat, aprobată de Guvern.

În esență, articolul vine să identifice unele aspecte importante privind formarea profesională a funcționarilor publici, care se prezintă ca un proces prin care componenții implicați își însușesc cunoștințe, aptitudini, deprinderi și comportamente necesare exercitării unor ocupații la nivel performant. În acest proces amplu, care privește modificarea unor aspecte din structura de personalitate a funcționarilor publici, în mod unitar se urmăresc două aspecte funcționale: *utilitatea*, acoperirea nevoii trebuitoare în căpătarea, asimilarea unor noi abilități, a unor noi competențe în raport cu sarcina și *motivarea* angajaților ca și a organizației în inițierea și derularea programelor de pregătire, perfecționare și dezvoltare a resurselor umane [5, p. 337].

Prin urmare, procesul de formare profesională a funcționarilor publici cuprinde elemente specifice cum ar fi: formarea pe de o parte, și cadrul de formare pe de altă parte, formarea urmărește la funcționarii publici dezvoltarea unor capacități, abilități noi, a unor noi statusuri; cadrul de formare care presupune evaluarea corectă a performanțelor personalului, a problemelor organizației și a obiectivelor proiectate; stabilirea corectă a programelor de pregătire/perfecționare, cu o tematică în măsură să corespundă nevoilor; alegerea formelor de pregătire – internă, externă, a personalului–instructor, a obligațiilor funcționarilor publici, instituției organizatoare și a celei prestatoare, avându-se în vedere că subiecții, componenții organizației în final trebuie să posede noi cunoștințe (teoretice, metodice și aplicative), noi abilități/competențe

(capacitatea de a face, de a crea și produce la nivel standard, performant), noi calități personale (atitudini, deprinderi, comportamente) specifice funcționarilor publici aflați în structuri organizaționale.

Deci, abordarea sistematică a formării profesionale a funcționarilor publici urmează, în general, o succesiune logică de activități, începînd cu stabilirea unei politici de principiu și a resurselor necesare pentru susținerea ei, urmată de o evaluare a necesităților de instruire pentru care se asigură programul corespunzător, și terminînd cu o formă sau alta de evaluare și feedback.

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual formarea profesională a funcționarilor publici este o problemă căreia trebuie să-i facă față fiecare instituție, cantitatea și calitatea ei variază însă enorm de la o instituție la alta. Astfel, factorii care influențează cantitatea și calitatea activităților de formare sunt: - amploarea schimbărilor din mediul exterior și pe plan intern; - gradul de adaptabilitate al forței de muncă; - gradul de angajament al conducerii față de ideea că instruirea reprezintă un element esențial pentru succesul instituției și ca factor de motivare în muncă.

În cele din urmă, o interpretare asemănătoare se poate arata că pentru ca funcționarii publici să-și formeze o carieră trebuie să țină cont de următoarele: trebuie să existe o corelare între nivelul pregătirii profesionale, rezultatele activității funcționarilor și gradul de calificare, ceea ce ar conduce la sporirea interesului față de muncă, de creativitate, c e ar permite posibilitatea de a avansa, existența motivației funcționarilor publici pentru obținerea unor performanțe de serviciu [6, p. 192].

Încadrarea funcționarilor publici în programe de formare, de pregătire și perfecționare profesională, le conferă acestora sentimentul utilității, certitudinii și autocontrolului, siguranța în competențele sale profesionale, satisfacția în munca prestată. Or, asemenea transformări nu ar fi posibile în lipsa programelor de instruire și educație permanentă, în lipsa motivației sau în condițiile impunerii acestora, percepției lor ca obligații și fără



perspectivă în dobândirea de noi competențe, în devenirea propriei cariere.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu deducem faptul că procesul de formare profesională a funcționarilor publici cuprinde, în esență, ansamblul de activități, de procese prin care componenții organizației își însușesc într-un cadru organizat cunoștințe, aptitudini, deprinderi și comportamente necesare exercitării unor ocupații, unor sarcini specifice unității.

#### **REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:**

1. Manolescu A. *Managementul Resurselor Umane*, București, 2001.
2. Nicolescu O. *Management*, București, 1996.
3. Nicolescu O. *Managerii și Managementul Resurselor Umane*, București, 2004.
4. Roșca C. *Managementul de gestiune*, București, 2005.

## ACCESUL STRĂINILOR PE PIAȚA FORȚEI DE MUNCĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Furculiță, Andrei doctorand, Universitatea de  
Stat din Moldova,*

### SUMMARY

*In the present paper we indentified, according to the national law, the most important categories of aliens seeking to enter or has already been established on the labor market in Moldova. So, we distinguished at least 3 main categories: the „foreign investors”, „posted workers” (i.e. workers who are seconded to work in a foreign company or its subsidiaries that operate in Moldova), and „immigrant workers”. Each of the categories listed require to meet a number of conditions to access the labor market in Moldova.*

Regimul juridic al străinilor în R. Moldova (RM) este reglementat în *Legea nr. 200 din 16.06. 2010 privind regimul străinilor în R. Moldova*. Potrivit art. 3 din legea dată, străinul” este „persoana care nu deține cetățenia R. Moldova sau care este apatrid” [1]. Deși nu se menționează expres, deducem că prin noțiunea de *persoană*, în sensul definiției legale enunțate, se are în vedere atât persoana fizică, cât și persoana juridică. Delimitatea dată are relevanță pentru cazul în care persoanele date intră în sfera relațiilor economice și a celor de muncă, ele îmbrăcînd unul dintre cele două roluri specifice: fie de angajator, fie de salariat.

Conform art. 1 din Codul Muncii al RM (CM), *angajatorul* este „persoană juridică (unitate) sau persoană fizică care angajează salariați în bază de contract individual de muncă, încheiat conform prevederilor prezentului cod”, în timp ce *salariatul* este „persoană fizică (bărbat sau femeie) care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă” [2]. În contextul problemei abordate, menționăm că CM stabilește în 3 cazuri distincte efectele

legislației muncii asupra salariaților străini aflați în relații de muncă (în baza unui contract individual de muncă) cu un angajator care își desfășoară activitatea în R. Moldova ce, vorba fiind de art. 3 (b), art. 46 (9) și art. 49 (5) CM.

Aparent, CM evită să se pronunțe expres și asupra naționalității angajatorului. Or, singurele condiții care trebuie respectate de către angajator, ca parte a contractului individual de muncă, derivă din prevederile art. 46 (5-7) și anume: „În calitate de angajator, parte a contractului individual de muncă poate fi *orice persoană fizică sau juridică, indiferent de tipul de proprietate* și forma juridică de organizare, care utilizează munca salariată”. Rezultă că, din moment ce un străin are capacitate deplină de exercițiu sau dobândește personalitate juridică (mai exact, își înregistrează întreprinderea la Camera înregistrării de stat), acesta este în drept să încheie contracte individuale de muncă în calitate de Angajator. Prin urmare, apreciat din punctul de vedere al rolurilor economice și al relațiilor de muncă, un străin se poate încadra pe piața forței de muncă din RM atât în calitate de angajator – persoană fizică sau juridică, cât și de salariat.

Convingera noastră este justificată și de prevederile relevante a două legi speciale prin care se reglementează activitatea investițională și cea migrațională în RM. Din conținutul acestor legi, deducem că în cadrul dreptului muncii imigraționale pot fi distinși 3 subiecți de bază, după cum urmează:

- **„investitorul străin”** ca potențial Angajator pe teritoriul RM, a cărui statut juridic este reglementat de *Legea nr. 81 din 18.03.2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător* [3]. Conform art. 3 din legea dată, investitorul străin este „*persoana* încadrată în activitatea investițională din R. Moldova care poate fi: a) persoană fizică cetățean străin cu reședință permanentă în alt stat sau apatrid cu reședință permanentă în străinătate; b) persoană juridică, formată în conformitate cu legislația unui alt stat, având sediu în acel stat sau persoană juridică având sediu, administrație centrală sau loc principal de activitate înregistrat în alt stat; c) organizație sau asociație creată în urma unui tratat între state ori alte subiecte de drept

internațional”. Scopul declarat al investitorului străin (fondator, administrator, asociat etc.) pentru acordarea vizei de intrare în RM este, de regulă, „desfășurarea activității de întreprinzător”.

- **„lucrător detașat”** care este, conform art. 1 din *Legea nr. 180 din 10.07. 2008 cu privire la migrația de muncă* [4], este „(i) salariat al unei persoane juridice străine, cu sediul pe teritoriul unui alt stat, trimis să desfășoare o activitate de muncă în R. Moldova ori (ii) salariat al unei persoane juridice străine, cu sediul pe teritoriul unui alt stat, trimis să desfășoare o activitate de muncă la una din reprezentanțele ori filialele sale aflate pe teritoriul R. Moldova”. Nu putem exclude faptul că „lucrătorul detașat” ar putea fi, inclusiv, un salariat al „investitorului străin” în cazul în care acesta din urmă este o persoană juridică, legătura dintre aceste două categorii fiind evidentă.

- **„lucrătorul imigrant”** ca potențial Salariat al unui Angajator național sau „investitor străin”, este definit, conform art. 1 din *Legea 180 din 10.07.2008* menționată, ca „străinul autorizat să desfășoare o activitate provizorie de muncă pe teritoriul RM”.

În această categorie se includ și sportivii care urmează să evolueze în cadrul unor cluburi sau echipe din RM în baza unui contract individual de muncă. *Legea 180 din 10.07.2008* mai delimitează câteva noțiuni separate de lucrători străini, care, din punctul nostru de vedere, reprezintă niște subcategorii ale entității juridice de „lucrător imigrant”, acestea fiind caracterizate prin existența unor circumstanțe exterioare specifice care impun stabilirea unei durate limitate de ședere și de muncă pe teritoriul RM, și anume:

(a) *„lucrătorul sezonier* - străin angajat pe teritoriul RM în baza unui contract individual de muncă cu durata determinată sau la o muncă determinată efectuată într-o anumită perioadă a anului calendaristic”. În această subcategorie pot fi incluși și lucrătorii stagiați.

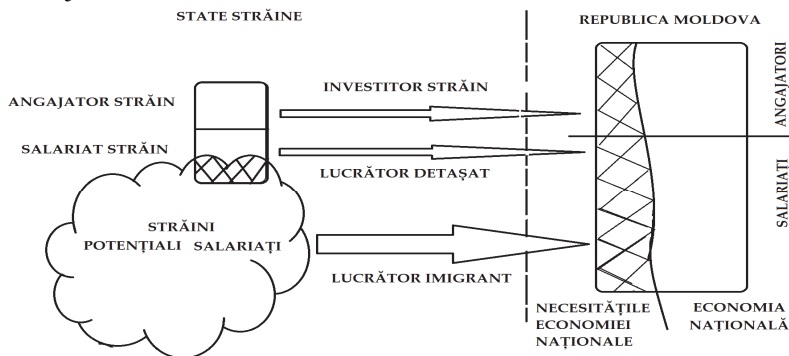
(b) *„lucrătorul frontalier* – cetățean al unui stat care are frontieră comună cu RM, încadrat în muncă în zona de frontieră pe teritoriul RM, ... și care se întoarce zilnic sau cel puțin o dată în săptămână pe teritoriul statului său”.

(c) „străinii cu drept de ședere provizorie pentru studii”, care, conform art. 5 (4<sup>1</sup>) din Legea 180 din 10.07.2008, „pot desfășura activități de muncă pe teritoriul RM, în conformitate cu legislația muncii, pentru o perioadă ce nu va depăși 10 ore pe săptămână sau echivalentul în zile într-un an”.

(d) „Străinul titular al unui drept de ședere pentru reîntregirea familiei”, care, conform art. 40 din Legea nr. 200 din 16.06.2010, „poate fi angajat sau poate desfășura activitate de întreprinzător sau de liber profesionist în condițiile legii”. Vom reține că această subcategorie de străini, inclusiv datorită condițiilor ei specifice (străinul trebuie să fie căsătorit cu un cetățean al RM domiciliat în RM, sau cu un cetățean străin cu drept de ședere în RM sau cu un apatrid cu statut recunoscut, care, la rândul său, trebuie să dispună de spațiu de locuit, de mijloace de întreținere etc.) este singura care permite străinului persoană fizică să participe în sfera activității economice a RM atât în calitate de angajat/salariat, cât și în calitate de întreprinzător/potențial angajator sau de liber profesionist.

Scopul declarat al lucrătorului detașat și al lucrătorului imigrant pentru acordarea vizei de intrare pe teritoriul RM este, de regulă, „angajare în muncă” sau „studii”.

Prin urmare, posibilitățile de acces ale celor 3 categorii de străini pe piața de muncă în RM este ilustrat grafic în Figura 1 de mai jos.



**Figura 1. Accesul străinilor pe piața de muncă din RM**

De menționat că, potrivit *Ghidului investițional pentru anul 2014*, plasat pe site-ul oficial al Ministerului Economiei al RM (www.mec.gov.md), printre cei mai mari investitori străini în țara noastră (întreprinderi cu capital străin sau mixt) în ultimii 2 ani sunt: „Banca Comercială Română” SA, „Mobiasbanca – Group Societe General” SA, „Danube Logistics” SRL, „Draexlmaier Automotive” SRL, „Efes Vitanta” SA, „Gas Natural Fenosa” SRL, „Knauf-Gips” SRL, „Lafarge Cement (Moldova)” SA, „Lear corporation” SRL, „Lucoil” SA, „Shan Lian International Group” S.R.L (Megapolis mall), „Metro Cash & Carry Moldova” SRL, „Moldcell” SA., „Orange Moldova” SA ș.a. Respectiv, dintre domeniile economice acoperite de către investitorii străini sunt: o parte a sectorului bancar, distribuirea energiei electrice, combustibil și stații pece, telefonie mobilă, materiale de construcție și finisare, băuturi răcoritoare, confecționarea unor accesorii pentru automobile, divertisment etc.

În context, trebuie subliniat că art. 3 (2) Legea nr. 180 din 10.07.2010 enumeră o listă de străini care nu cad sub incidența legii date, și care, respectiv, nu sunt obligați să se supună condițiilor drastice impuse de legislația imigrațională, cum ar fi de exemplu: personalul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare, al organizațiilor internaționale acreditate în RM și membrii familiilor lor; jurnaliștii străini acreditați în RM; oamenii de creație și lucrătorii din cultură, sosiți pentru o perioadă de până la 90 zile; lucrătorii liber-profesioniști; străinii sosiți pentru activități de cercetare științifică în cadrul proiectelor europene sau internaționale, cu excepția celor sosiți la muncă în baza contractului individual de muncă; marinarii; deservenții și salariații cultelor religioase; persoanele pentru care, conform tratatelor internaționale la care RM este parte, este stabilit un alt mod de angajare etc.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea nr. 200 din 16.06. 2010 privind regimul străinilor în R. Moldova (MO nr. 179–181 din 24.09.2010), cu modificările ulterioare;

2. Legea nr. 81 din 18.03.2004 cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător (MO nr. 64-66 din 23.04.2004, art. 344) , cu modificările ulterioare;
3. Codul Muncii al R. Moldova nr. 154 din 28.03.2003 (MO nr. 159-162 din 29.07.2003);
4. Legea nr. 180 din 10.07. 2008 cu privire la migrația de muncă (MO nr. 162–164 din 29.08.2008), cu modificările ulterioare;

## MANAGEMENTUL CARIEREI FUNȚIONARILOR PUBLICI DIN ROMÂNIA.

*Ilie Magdalena-Ioana, asistentă, Univesitatea  
Spiru Haret, Brașov, Romania, doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Career management is the process of career management and development refers to public officials in public institutions, according to their needs and according to performance, potential and aspirations of each civil servant. It is now widely accepted that civil servant career management should be a priority for human resource practice in public administration in Romania.*

*The human factor, representing the active element of the organization, potential, experience, and its improvement initiatives, increase efficiency and organizational effectiveness. Career in the public service includes all legal situations and effects that occur after the date of birth ratio of service until the termination of this report, under the law.*

*One of the motivating elements for civil servants, public office, is the opportunity to develop their careers. In practice, it appears that most of them are unhappy with career development opportunities available , and the reasons are different .*

Managementul resurselor umane, cât și managementul public, trebuie să realizeze schimbările de mentalitate și comportament impuse de sistemul de valori specific societăților moderne, prin promovarea mijloacelor de motivare a factorului uman.

Din perspectiva funcționarilor publici, dezvoltarea carierei proprii este considerată mai mult un deziderat decât realitate. Acest fapt se datorează următoarelor motive: posibilității reduse de a urma cursuri de formare și perfecționare profesională organizate prin intermediul instituției; schimbărilor în titulatura



profesională care au condus, pentru anumite categorii, la imposibilitatea promovării; există funcționari publici care nu au promovat în grad profesional timp de 8 ani din acest motiv; imposibilitatea de a beneficia de promovare rapidă; multe instituții publice preferă recrutarea funcționarilor publici din exterior, deoarece nu agreează politica de promovare din interior.

Practica administrativă demonstrează, din păcate, o prezență activă la nivel de decizie a factorului politic, a funcționarilor promovați pe criterii politice, fără cunoștințe temeinice de administrație publică, ceea ce duce și la un sentiment de frustrare în rândul funcționarilor publici de carieră, bine pregătiți, cărora li se refuză accesul la funcții de conducere pe baza competenței și a performanței profesionale.

Promovarea și avansarea funcționarilor publici sunt factori puternici emoționali, care se reflectă direct în implicarea în munca depusă și în calitatea acesteia [1].

### **Descrierea cercetării și obiective**

**A. Scopul cercetării:** Analiza percepției funcționarilor publici privind managementul carierei.

### **B. Obiectivele cercetării:**

Identificarea opiniilor referitoare la dezvoltarea carierei funcționarilor publici

Studierea măsurii în care funcționarii publici au beneficiat de cursuri de formare / perfecționare / specializare profesională.

Studierea gradului în care funcționarii publici au beneficiat de promovare / avansare.

Determinarea principalelor opinii referitoare la criteriile care stau la baza promovării / avansării funcționarilor publici.

Determinarea nivelului aspirațional privind cariera.

Analiza gradului de satisfacție privind dezvoltarea carierei proprii.

Determinarea factorilor subiectivi care stau, în opinia funcționarilor publici, la îmbunătățirea performanțelor profesionale.

### **C. Metoda de cercetare**

În vederea atingerii scopului și obiectivelor menționate am

realizat un sondaj de opinie în cadrul funcționarilor publici din cadrul unei primării din România.

**D. Ipotezele cercetării:**

**Ipoteza generală:** Cu cât funcționarii publici sunt mai nemulțumiți de evoluția carierei lor, cu atât mai mult apreciază cariera dezvoltată la un înalt nivel ca puternic factor motivațional al muncii.

**Ipoteza nulă:** Majoritatea funcționarilor publici sunt nemulțumiți de posibilitățile privind dezvoltarea carierei.

**Ipoteza alternativă:** Majoritatea funcționarilor publici sunt mulțumiți de posibilitățile privind dezvoltarea carierei.

**Desfășurarea cercetării**

Sondajul s-a desfășurat în perioada 12 - 16 ianuarie 2015 pe un eșantion de 40 funcționari publici din cadrul unei primării din România.

Chestionarul utilizat are următoarele caracteristici: este alcătuit din 10 întrebări principale și 4 referitoare la datele de identificare avute în vedere pentru interpretarea rezultatelor (nivelul funcției publice ocupate, studii, vechime în funcții publice, vârsta).

Din cele 10 întrebări, 7 se referă la opiniile avute și 3 sunt obiective.

Nu au existat dificultăți în completarea chestionarului.

Nu au existat probleme în realizarea sondajului de opinie, iar funcționarii publici au fost interesați de rezultatele obținute.

**Metodologia de eșantionare**

Eșantionul utilizat în cadrul cercetării a fost ales prin procedura eșantionării simple aleatoare. Procedura de eșantionare este aleatoare atunci când fiecare individ din populație are o șansă diferită de zero de a fi ales în eșantion.

O procedura de eșantionare care nu respectă aceste reguli, este nealeatoare.

Eșantionarea simplă aleatoare este procedura cea mai simplă în sensul că nu presupune operații prealabile de grupare a indivizilor sau de repetare a selecției. Indivizii componenți ai eșantionului sunt aleși uniform și cu o probabilitate identică pentru fiecare.

Pentru alegerea eșantionului, am utilizat procedura loteriei sau a „tragerii la sorți” deoarece acest procedeu este indicat în cazurile în care se cercetează populații mai restrânse.

Acest procedeu constă în extragerea dintr-o urnă a unor bile sau jetoane identice reprezentând elementele populației; se extrag bile sau jetoane până se obține eșantionul de mărimea proiectată.

În cadrul instituției lucrează 159 de funcționari publici.

Eșantionul utilizat la cercetare cuprinde 40 de funcționari publici, ceea ce corespunde unei marje de eroare de +/- 3%.

### **Rezultatele cercetării**

Chestionarul a fost aplicat pe un eșantion de 40 de funcționari publici, având următoarea structură:

Distribuția conform funcției deținute: 3 cu funcție publică de conducere (7,5%); 37 cu funcție publică de execuție (92,5%).

Distribuția în funcție de nivelul de pregătire: 27 cu studii medii (67,5%); 13 cu studii superioare (32,5%).

Distribuția după vechime în funcții publice: Sub 1 an – 8 funcționari publici (20%); Între 1 – 5 ani – 21 funcționari publici (52,5%); Peste 5 ani – 11 funcționari publici (27,5%).

Distribuția în funcție de vârstă: Sub 30 ani – 9 funcționari publici (22,5%); Între 31 – 40 ani – 19 funcționari publici (47,5%); Între 41 – 50 ani – 8 funcționari publici (20%); Peste 51 ani – 4 funcționari publici (10%);

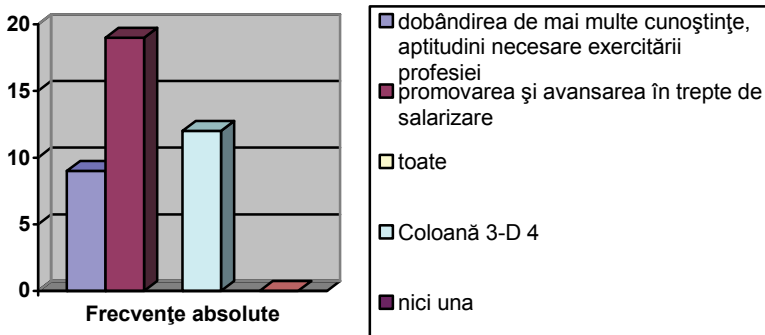
#### *1. Identificarea opiniilor referitoare la dezvoltarea carierei funcționarilor publici*

Acest fapt s-a realizat prin interpretarea răspunsurilor date la întrebările 1 și 2. S-au obținut următoarele rezultate: La întrebarea privind modul în care este percepută noțiunea de dezvoltare a carierei

Variante de răspuns	Frecvențe absolute	Procent
Dobândirea de mai multe cunoștințe, aptitudini necesare exercitării profesiei	9	22,5
Promovarea și avansarea în trepte de salarizare	19	47,5
Toate	12	30
Niciuna	0	0

Tabel nr.1 - Distribuția opiniilor referitoare la dezvoltarea carierei

**“CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE”**



Grafic nr. 1

După cum se poate observa, majoritatea funcționarilor publici apreciază dezvoltarea carierei ca modalitate de promovare și avansare. În funcție de vârstă și vechimea în instituție, majoritatea persoanelor care au ales această variantă sunt tinere, cu vârsta cuprinsă sub 30 de ani, aflate la început de carieră.

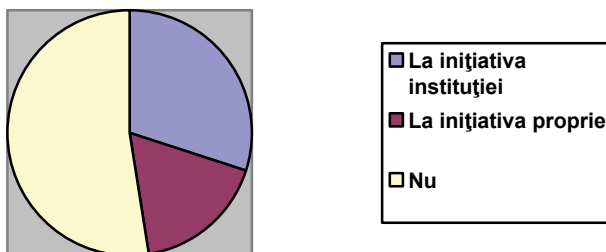
Un procent major de funcționari (87,5%) apreciază că principalul interes în dezvoltarea carierei le aparține.

*2. Studiarea măsurii în care funcționarii publici au beneficiat de cursuri de formare / perfecționare/specializare profesională*

Deși funcționarii publici au dreptul și obligația să-și perfecționeze pregătirea profesională, rezultatele obținute reflectă faptul că o mare parte din aceștia nu au urmat niciodată cursuri de formare / perfecționare / specializare profesională. Evident, vechimea mai mare în funcție este în corelație directă cu gradul de urmare a cursurilor.

Variante de răspuns		Frecvențe absolute	Procent
Da	La inițiativa instituției	12	30%
	La inițiativa proprie	7	5%
Nu		21	52,5%

Tabel nr. 2 - Măsura în care funcționarii publici au participat la cursuri

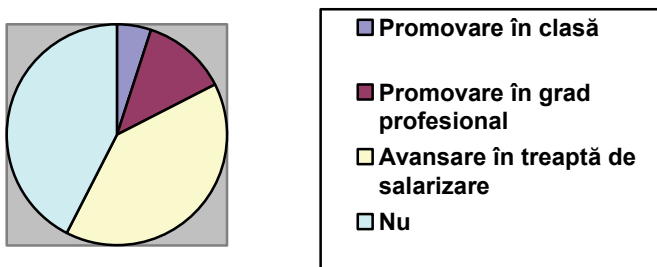


Grafic nr.2

*Studierea gradului în care funcționarii publici au beneficiat de promovare/avansare*

Variante de răspuns	Frecvențe absolute	Procent
Promovare în clasă	2	5%
Promovare în grad profesional	5	12,5%
Avansare în treaptă de salarizare	16	40%
Nu	17	42,5%

Tabel nr. 3 - Gradul în care funcționarii publici au beneficiat de avansare/promovare



Grafic nr.3

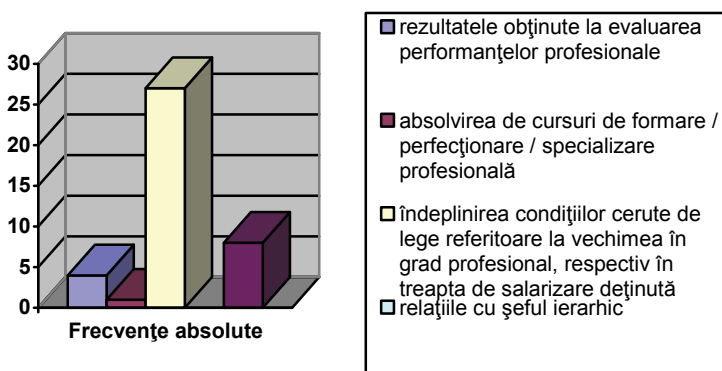
Rezultatele obținute reflectă faptul că un procent important nu a beneficiat niciodată de promovare. Acest fapt se datorează faptului că legislația nu a permis promovarea în grad profesional decât în condiții foarte stricte iar o parte din funcționari au o vechime mică în funcție publică.

*3. Determinarea principalelor opinii referitoare la criteriile care stau la baza promovării/ avansării funcționarilor publici*

Principalul criteriu rezultat, în funcție de care se face promovarea/avansarea, este vechimea în grad profesional, respectiv în treapta de salarizare. Dar, considerate foarte importante sunt și relațiile cu șeful ierarhic.

Variante de răspuns	Frecvențe absolute	Procent
Rezultatele obținute la evaluarea performanțelor profesionale	4	10%
Absolvirea de cursuri de formare / perfecționare / specializare profesională	1	2,5%
Îndeplinirea condițiilor cerute de lege referitoare la vechimea în grad profesional, respectiv în treapta de salarizare deținută	27	67,5 %
Relațiile cu șeful ierarhic	8	20%

Tabel nr. 4 - Opiniile referitoare la criteriile care stau la baza promovării/ avansării funcționarilor publici



Grafic nr.4

#### 4. *Determinarea nivelului aspirațional privind cariera*

Toți funcționarii publici chestionați au afirmat că scopurile principale în dezvoltarea carierei atât dobândirea de cunoștințe și aptitudini necesare exercitării profesiei cât și promovarea și avansarea rapidă.

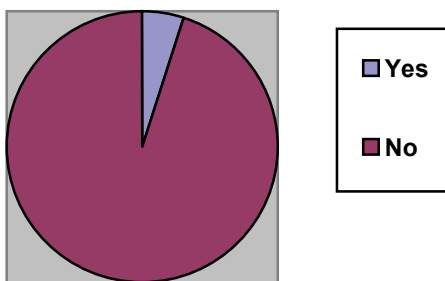
#### 5. *Analiza gradului de satisfacție privind dezvoltarea carierei proprii*

Gradul de satisfacție este extrem de redus. Majoritatea funcționarilor publici sunt nemulțumiți de evoluția carierei proprii. Acest fapt este comun, indiferent de nivelul funcției ocupate, nivelul de pregătire, vârstă sau vechimea în funcția publică ocupată.

Având în vedere faptul că foarte mulți din funcționarii chestionați nu au beneficiat niciodată de promovare/avansare, acest fapt este perfect motivat.

Variante de răspuns	Frecvențe absolute	Procent
Da	2	5%
Nu	38	95%

Tabel nr.5 - Gradul de satisfacție privind dezvoltarea carierei



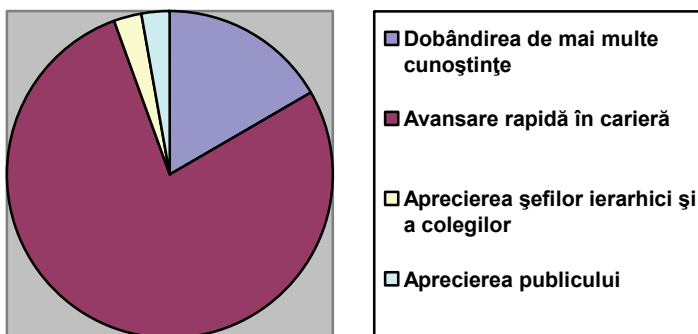
Grafic nr.5

#### 5. *Determinarea factorilor subiectivi care stau, în opinia funcționarilor publici, la îmbunătățirea performanțelor profesionale*

**“CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE”**

Variante de răspuns	Frecvențe absolute	Procent
Dobândirea de mai multe cunoștințe	6	15%
Avansare rapidă în carieră	28	70%
Aprecierea șefilor ierarhici și a colegilor	1	2,5%
Aprecierea publicului	1	2,5%

Tabel nr.6 - Distribuția opiniilor referitoare la factorii care influențează performanța în activitate



Grafic nr.6

Dincolo de faptul că prin achiziția de mai multe cunoștințe, crește competența profesională, avansarea rapidă în carieră este considerată foarte importantă. Explicația rezidă în faptul că rapiditatea dezvoltării carierei atrage după sine un statut mai important în instituție, un nivel de salarizare ridicat, factori considerați ca fiind foarte motivați.

Corelând rezultatele cu cele obținute la întrebarea anterioară, se constată următoarele: 100% din funcționarii nemulțumiți de evoluția carierei proprii consideră că dezvoltarea rapidă a acestora ar conduce la creșterea performanțelor profesionale. Din cei 3 funcționari mulțumiți de dezvoltarea carierei, 2 ocupă funcții de conducere, au studii superioare și sunt încadrați în grad profesional superior, clasa de salarizare maximă. Al treilea funcționar mulțumit are studii medii, are vechime mică



în funcția publică și este încadrată în grad profesional superior, clasa de salarizare maximă. Ca urmare, nu are alte perspective de promovare sau avansare și nu poate ocupa funcții de conducere.

Ca urmare a celor prezentate, putem afirma următoarele: Ipoteza generală, respectiv „Cu cât funcționarii publici sunt mai nemulțumiți de evoluția carierei lor, cu atât mai mult apreciază cariera dezvoltată la un înalt nivel ca puternic factor motivațional al muncii” se confirmă. De asemenea, Ipoteza nulă: „Majoritatea funcționarilor publici sunt nemulțumiți de posibilitățile privind dezvoltarea carierei” este confirmată.

Studiul realizat a relevat următoarele:

Majoritatea funcționarilor publici apreciază dezvoltarea carierei ca modalitate de promovare și avansare. În funcție de vârstă și vechimea în instituție, majoritatea persoanelor care au ales această variantă sunt tinere, cu vârsta cuprinsă sub 30 de ani, aflate la început de carieră.

Deși funcționarii publici au dreptul și obligația să-și perfecționeze pregătirea profesională, rezultatele obținute reflectă faptul că o mare parte din aceștia nu au urmat niciodată cursuri de formare/perfecționare/specializare profesională. Evident, vechimea mai mare în funcție este în corelație directă cu gradul de urmare a cursurilor.

Un procent important din rândul funcționarilor publici chestionați nu a beneficiat niciodată de promovare. Acest fapt se datorează faptului că legislația nu a permis promovarea în grad profesional decât în condiții foarte stricte, iar o parte din funcționari au o vechime mică în funcția publică.

Principalul criteriu, în funcție de care se face promovarea / avansarea, este vechimea în grad profesional, respectiv în treapta de salarizare. Dar, considerate foarte importante sunt și relațiile cu șeful ierarhic.

Toți funcționarii publici chestionați au afirmat că scopurile principale în dezvoltarea carierei atât dobândirea de cunoștințe și aptitudini necesare exercitării profesiei cât și promovarea și avansarea rapidă.

Gradul de satisfacție privind dezvoltarea carierei proprii este extrem de redus. Majoritatea funcționarilor publici sunt nemulțumiți de evoluția carierei proprii. Acest fapt este comun, indiferent de nivelul funcției ocupate, nivelul de pregătire, vârstă sau vechimea în funcția publică ocupată. Având în vedere faptul că foarte mulți din funcționarii chestionați nu au beneficiat niciodată de promovare/avansare, acest fapt este perfect motivat.

Avansarea rapidă în carieră este considerată foarte importantă. Explicația rezidă în faptul că rapiditatea dezvoltării carierei atrage după sine un statut mai important în instituție și un nivel de salarizare ridicat, factori considerați ca fiind foarte motivați.

Ipoteza generală respectiv „Cu cât funcționarii publici sunt mai nemulțumiți de evoluția carierei lor, cu atât mai mult apreciază cariera dezvoltată la un înalt nivel ca puternic factor motivațional al muncii” se confirmă.

De asemenea, *Ipoteza nulă*: „Majoritatea funcționarilor publici sunt nemulțumiți de posibilitățile privind dezvoltarea carierei” este confirmată.

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

## REFERINȚE:

[1] Santai, Ioan, (2011), Drept administrativ și știința administrației, vol.1, Editura Alma Mater, Sibiu, p. 212

## STILURI, MODALITĂȚI ȘI TIPURI DE FORMARE PROFESIONALĂ

*Cojocaru Olesia, lector universitar, Universitatea Pedagogică de stat Ion Creangă, doctorandă, Universitatea de stat din Moldova*

### SUMMARY

*In our daily life, directly or indirectly, we enter into normal relations with public officials, who are in various poses. The services that they provide are numerous and the most complex. We ask them directly benefit of them or not know this benefit, rejoicing with all of its work efficiency .*

Activitatea de instruire a funcționarilor publici este împărțită în două mari categorii. O primă categorie este așa numita *activitate de instruire pentru post*.

Acest gen de instruire este conceput pentru a oferi unui funcționar public aptitudinile și cunoștințele necesare efectuării unei anumite activități, reprezentând în general un aspect de rutină. Departamentele de instruire organizează programe de instruire în vederea întrunirii solicitărilor previzionate, iar funcționarii publici urmează astfel de cursuri la un moment prestabilit din cariera lor. Acest gen de instruire este adesea stabilit de conducerea instituției în mod direct împreună cu departamentul de instruire.

Celălalt tip de instruire este reprezentat de *instruirea generală de dezvoltare*. Aceasta constituie în mare parte apanajul conducătorului departamentului de resurse. Aceștia sunt în general responsabili de relaționarea cu departamentul de instruire și de stabilirea activității de instruire, ce trebuie oferită.

Abordările oficiale ale procesului de dezvoltare a managementului includ următoarele: formarea la locul de muncă pe bază de îndrumare, monitorizare, în vederea identificării și

satisfacerii necesităților de instruire; formarea pe bază de experiență de muncă, ceea ce include mobilitatea pe orizontală, extinderea atribuțiilor posturilor, participarea în cadrul echipelor de proiect sau grupurilor de acțiune, învățarea prin activități și detașări temporare; instruire oficială pe bază de cursuri interne sau externe; auto-formare structurală prin urmarea de programe de învățare auto-controlate și acceptate sub forma unui plan personal de îndrumare. Aceasta ar putea include citire de materiale sub îndrumare sau achiziționarea deliberată de cunoștințe sau de noi aptitudini de muncă.

În toate instituțiile publice este nevoie de programe de formare profesională de bază. Astfel de programe ar fi:

*cursuri introductive* – care acoperă de obicei prezentarea personalului, stabilirea unor standarde de lucru de bază, a unor atitudini, comportamente și conduite, familiarizarea cu instituția publică și cu mediul de lucru;

*proceduri de urgență* – prin exerciții de simulare și proceduri de evacuare în caz de incendiu, proceduri de manipulare a substanțelor periculoase, proceduri de securitate și alte informații în caz de urgență (ex. defecțiuni a sistemelor informatice);

*egalitatea de tratament și șanse* – prin care personalul trebuie informat în legătură cu legislația relevantă, să cunoască drepturile și obligațiile, intoleranța față de discriminare, victimizare sau hărțuire. Se pot promova unele atitudini, valori și comportamente corecte;

*managementul resurselor umane, proceduri și practică* – care se referă la cerințele și așteptările cu privire la managementul de personal, proceduri disciplinare și de exprimare a revendicărilor;

*proceduri și practici operaționale* – care se referă la proceduri operaționale generale, acorduri privind dosarele și arhivarea, confidențialitatea, circulația documentelor, autorizarea acțiunilor;

*formarea inițială pe post* – care se referă la detalierea obligațiilor și responsabilităților, cunoașterea legislației, a procedurilor și practicii, relația cu alte instituții și autorități;

*formarea pentru lucrul în echipă* – prin cunoașterea teoriei și practicii lucrului în echipă, lucru a membru al echipei și/sau ca șef de echipă, stabilirea obiectivelor, dinamica grupului;

*formarea profesională a structurilor de conducere* – care se referă la teme precum conducerea și motivarea, comunicarea, stabilirea de obiective și de standarde de performanță, controlul și monitorizarea, managementul de proiect.

Durata și conținutul detaliat al fiecărei activități va depinde de personalul ce urmează a fi instruit, de experiența și cunoștințele pe care aceștia le dețin și de nevoile concrete ale instituției publice.

Este foarte important ca funcționarii publici să dea și să primească un feedback în legătură cu programul de formare profesională. Instituțiile publice și funcționarii publici trebuie să fie flexibili și încrezători în forțele proprii pentru a-și recunoaște propriile puncte forte și puncte slabe, în vederea abordării problemelor existente în îndreptarea lor.

În Regulamentul cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici este prevăzut sistemul de perfecționare profesională a funcționarilor publici ce include tipurile, formele, metodele și programele de instruire, prestarea serviciilor de instruire, beneficiarii, finanțarea procesului de perfecționare profesională, organele responsabile de coordonarea, monitorizarea procesului de perfecționare profesională. Perfecționarea profesională continuă a funcționarilor publici se realizează prin următoarele tipuri de instruire: instruire internă (în cadrul autorității publice) și instruire externă (în afara autorității publice).

Procesul de perfecționare profesională poate fi realizat prin diverse forme de instruire: cursuri de instruire de scurtă și lungă durată, stagiere (în țară și peste hotare), seminare, conferințe, mese rotunde, ateliere, instruire la distanță, rotație de posturi etc.

Activitățile de instruire se realizează prin diferite metode: prelegeri, studii de caz, discuții, jocuri de afaceri, jocuri de roluri, prezentări etc.

În funcție de necesitățile de instruire identificate a diferitor categorii de funcționari publici se stabilesc obiective concrete pentru realizarea cărora se elaborează programe de instruire generală și programe de instruire specială.

Rețeaua prestatorilor serviciilor de instruire se formează din Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Moldova, în calitate de centru național de instruire a personalului din serviciul public, din instituții de învățământ, centre de instruire, inclusiv de pe lângă ministere, departamente, școli de business, organizații neguvernamentale, instructori/formatori profesioniști, practicieni–conducători și specialiști cu performanțe în diverse domenii etc. [1]

Autoritățile publice vor selecta anume acei prestatori de servicii de instruire de care vor propune programe corespunzătoare pentru satisfacerea necesităților de instruire și condiții convenabile. [2]

În Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr. 1224 din 9.11.2004 sunt stipulate formele de formare profesională continuă care sunt:

cursuri organizate de angajatori în cadrul unității proprii sau de instituțiile specializate în formarea profesională; cursuri și programe de perfecționare sau recalificare; stagii de practică și specializare în unități din țară sau din străinătate;

seminare, conferințe, mese rotunde, ateliere; cursuri de formare continuă la distanță; alte forme prevăzute de lege.[3]

Formarea profesională continuă se realizează prin: cursuri tematice de perfecționare/specializare până la 72 de ore; cursuri de perfecționare/specializare de scurtă durată – de la 72 până la 100 de ore; cursuri de perfecționare/specializare multidisciplinare cu o durată de la 100 la 500 de ore; cursuri și programe de recalificare în baza studiilor superioare sau medii de specialitate pentru realizarea unei noi activități profesionale cu o durată de la 500 la 1000 de ore. [4]

Există mai multe tipuri de formare profesională și anume: *formarea profesională la locul de muncă* ca bază a dezvoltării personalului. Acest tip de formare profesională se bazează pe relația directă între ceea ce se învață și ceea ce se aplică ulterior. Printre tipurile de formare profesională la locul de muncă putem enumera: *lucrul sub îndrumare și supraveghere* din partea persoanelor cu mai multă experiență este un sistem de formare profesională foarte obișnuit și aproape universal. Acest tip de perfecționare se desfășoară permanent într-o instituție/autoritate publică, iar șefii ierarhici au calitatea de „instructor” pentru personalul din subordine; *formarea profesională pentru aptitudini multiple și variate* are avantajul că asigură o productivitate sporită pe perioade de timp mai largi. Acest tip de formare se poate pune în aplicare în cazul aplicării schemelor de mobilitate pe orizontală, iar funcționarii publici se mută pe alte posturi.

Printre tipurile de formare profesională în afara locului de muncă pot fi:

*cursuri la clasă* – includ de obicei cursuri și seminare, precum și lucrul pe grupe mici, fiind o metodă bună pentru transmiterea și actualizarea regulată a informațiilor; *atelier de lucru* – sunt cursuri de formare profesională în care accentul se pune foarte puțin pe prelegeri și foarte mult pe activități interactive (ex. studii de caz și de roluri); *detașări* – funcționarii publici sunt detașați pentru o perioadă în alte părți ale instituției publice sau în alte instituții publice. Obiectivul este de obicei de a lărgi experiența și percepțiile. Alte variante pot fi: detașarea cursanților pe întreaga durată a cursurilor într-o locație diferită, detașarea de la sediul central (minister) la o sucursală (serviciu deconcentrat) sau viceversa; *proiecte* – sunt o variantă a detașării, funcționarii publici sunt numiți să desfășoare anumite proiecte, de obicei pe o perioadă de timp definită.

Acest tip de formare permite funcționarilor publici să ia contact cu metodologia și practica managementului de proiect; *coaching-ul* sau *mentoratul* – este diferită de formarea la locul de muncă, desfășurându-se sub îndrumarea unui mentor, în afara locului de muncă. Este recomandată pentru formarea

funcționarilor publici din categoria înalților funcționari publici și funcționari publici de conducere pentru dobândirea unor aptitudini foarte specializate. Este o metodă costisitoare din punct de vedere al resurselor financiare și al timpului atât pentru mentor, cât și pentru cursant; *seminare și programe universitare* – pot fi cursuri și programe oferite de instituții de învățământ superior prestigioase. Deși sunt în general scumpe, sunt un mijloc util de formare a aptitudinilor strategice, financiare și de personal la nivel înalt. [5]

În alegerea și utilizarea diferitelor modalități de formare profesională trebuie să se țină seama de unii factori, și anume: trebuie să existe o relație clară între ceea ce învață funcționarii publici și ceea ce ei trebuie să aplice în practică, conform fișei postului; trebuie să existe o relație adecvată între costul și valoarea cursurilor de formare profesională.

Conform prevederilor Regulamentului cu privire la organizarea formării profesionale continue, formarea profesională continuă se face prin: *calificare* – dobândirea unui ansamblu de competențe profesionale care permit persoanei interesate să desfășoare activități specifice unei ocupații sau profesii; *perfecționare* – dezvoltarea competențelor profesionale în cadrul aceleiași calificări; *specializare* – obținerea de cunoștințe și deprinderi într-o arie restrânsă din sfera de cuprindere a unei ocupații; *obținerea unei calificări suplimentare* – însușirea cunoștințelor speciale și obținerea competențelor specifice unei noi ocupații sau profesii înrudită cu cea precedentă; *recalificare* – obținerea de competențe necesare unei noi ocupații sau profesii, diferită de cea dobândită anterior.[3]

Formarea profesională continuă se realizează în instituții educaționale de formare profesională continuă specializate și în alte tipuri de instituții de învățământ de stat și privat care sunt supuse acreditării academice sau care activează în bază de licență și sunt abilitate pentru această activitate în conformitate cu legislația în vigoare.



**BIBLIOGRAFIE:**

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea Statutului Academiei de Administrare Publică de la lângă Președintele Republicii Moldova nr. 1379–III din 18 iulie 2003. M. Of. al Republicii Moldova nr. 155–158 din 25 iulie 2003.
2. Hotărârea Guvernului cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici nr. 845 din 26.07.04. M. Of. al Republicii Moldova nr. 132–137/1043 din 06.08.04.
3. Hotărârea Guvernului nr. 1224 din 9.11.2004. M. Of. al Republicii Moldova nr. 208–211 din 19.11.2004.
4. Orlov Maria, *Drept administrativ*, Editura Epigraf, Chișinău, 2001.
5. Romandaș Nicolae, Boiștean Eduard, *Dreptul colectiv și individual al muncii*, Chișinău, 2003.

**ATELIERUL NR.2**  
**PROBEME ACTUALE PRIVIND**  
**DEZVOLTAREA REGIONALĂ ȘI**  
**EFICIENTIZAREA ADMINISTRAȚIEI**  
**PUBLICE LOCALE**

**ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**  
**ÎN GESTIONAREA BUNURILOR IMOBILE.**

*Bulat Irina, lector universitar, doctorandă.*  
*Universitatea Tehnică a Moldovei*

**SUMMARY:**

*Management of the residential property is one task of the local authorities. One of the main tasks of the local authorities is to manage the residential property. The most complex institutional system from the Republic of Moldova which deals with the management of the residential property is located in the capital Chisinau. This paper summarizes the importance of each functional structure in order to identify the drawbacks of the residential property management and to present some possible solutions which may improve the system in whole.*

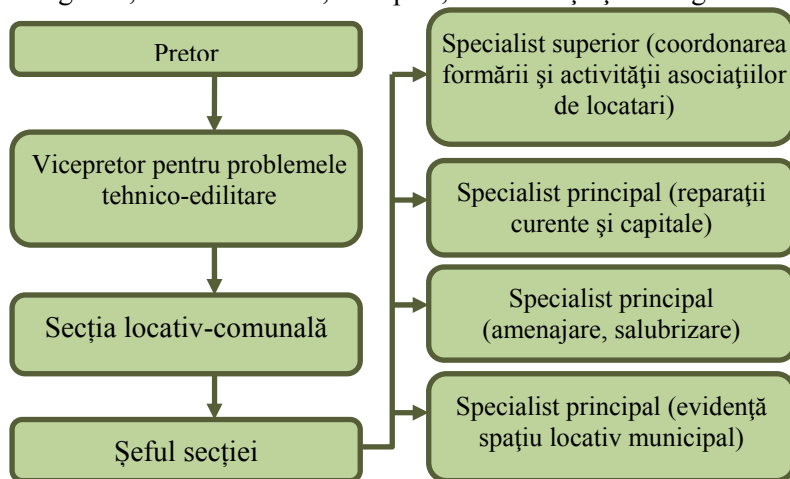
Gestionarea bunurilor imobile se efectuează în dependență de categoria acestora de utilizare și, tot din acest considerent este ales și administratorul obiectivului.

Bunurile imobile care fac parte din proprietatea publică sînt gestionate de către structurile incluse în Administrația Publică Centrală: ministerele, agențiile de profil. Obiectele de imobil ce se află în proprietate privată a Autorităților Publice Locale se administrează de către consiliile locale ale orașelor, municipiilor sau raioanelor, iar construcțiile și terenurile aflate în proprietate privată se gestionează nemijlocit de către proprietari.

La nivel local există câteva structuri de gestionare a bunurilor imobile. În majoritatea orașelor există secții sau direcții ce au ca obiect de activitate gospodăria comună, construcțiile și resursele funciare. De asemenea, în dependență de problemele existente, pot fi formate și comisii de specialitate în cadrul consiliilor locale, cu scopul de a monitoriza situația și a soluționa unele întrebări. În cele ce urmează, se va descrie gestiunea bunurilor imobile locative, dat fiind faptul că spațiul rezidențial este cel mai mare, dar și mai important pentru populația unei țări.

Cea mai complexă structură a gestiunii bunurilor imobile locative din Republica Moldova este prezentă în municipiul Chișinău.

La nivel de pretură a sectorului administrativ funcționează Secția locativ-comunală și Comisia pentru problemele locative, iar la nivel de municipiu există Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare și Comisia pentru gospodărie locativ-comunală, energetică, servicii tehnice, transport, comunicații și ecologie.



**Figura 1.** Structura organizatorică a Secției locativ-comunale

Sursa: elaborată de autor după [4]

Comisia pentru problemele locative și Secția locativ-comunală sunt subordonate viceprețorului responsabil de problemele tehnico-edilitare.

Comisia pentru problemele locative este constituită de către prețorul sectorului, ținând cont de specificul și problemele locale și se întrunește în ședințe la necesitate. Activitatea în cadrul comisiilor este, de regulă, neremunerată. [3]

Angajații din cadrul Secției locativ-comunale contribuie la administrarea fondului de locuințe, de comun acord cu Întreprinderile Municipale de Gestionare a Fondului Locativ, Asociațiile de Proprietari ai Locuințelor Privatizate, Asociațiile de Coproprietari în Condominiu, Cooperativele de Construcție a Locuințelor, administratorii căminelor, caselor departamentale; conlucrează cu gestionarii fondului locativ și coordonează efectuarea lucrărilor de reparație curentă și capitală a fondului locativ municipal, amenajare și salubritare a teritoriului; duc evidența constituirii Cooperativelor de Construcție a Locuințelor, Asociațiilor de Coproprietari în Condominiu, Asociațiilor de Proprietari ai Locuințelor Privatizate, inițierea și participarea, după caz, la fondarea acestora. [4]

Secția locativ-comunală conlucrează cu secțiile preturii, subdiviziunile și serviciile autorităților publice locale din teritoriu, Întreprinderile de Gestionare a Fondului Locativ, Asociațiile de Locatari, agenți economici, întreprinderi și organizații din sector, elaborează și prezintă rapoarte de activitate viceprețorului pentru problemele tehnico-edilitare, Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare și Direcției Construcției Capitale ale Consiliului municipal Chișinău.

Direcția generală locativ-comunală și amenajare este organul administrației publice locale ce exercită politica Consiliului municipal Chișinău și a primarului general al municipiului Chișinău în domeniile gestionării fondului locativ, amenajării și salubritării teritoriului municipiului, energeticii, comunicațiilor, alimentării cu apă și gaze în conformitate cu programul general de activitate și dezvoltare a municipiului Chișinău. [5]

Structura dată are trei domenii prioritare de activitate:

- ♣ gestionarea fondului locativ;
- ♣ asigurare inginerească și servicii comunale;
- ♣ amenajare și salubritate.

Specialiștii din cadrul direcției de gestionare a fondului locativ au în subordine Întreprinderile Municipale de Gestionare a Fondului Locativ și conlucrează cu Asociațiile Proprietarilor de Locuințe Privatizate, Asociațiile de Coproprietari ai Condominiului, Cooperativele de Construcție a Locuințelor, precum și cu Întreprinderile municipale pentru servicii comunale, prezente în fiecare sector al orașului.

Direcția de asigurare inginerească și servicii comunale conlucrează cu furnizorii de servicii comunale: S.A. „Apă-Canal Chișinău”, S.A. „Termocom”, Î.M.S. “Liftservice”, S.R.L. “Grand Lift”, S.R.L. “Chișinău Gaz”, Î.C.S. „Re Chișinău” S.A.

Specialiștii ce activează în domeniul amenajării și salubrității colaborează cu Secțiunile comunal-locative și amenajare existente la nivel de pretură a sectorului și cu întreprinderile municipale „Regia Autosalubritate”, „Asociația de gospodărire a spațiilor verzi”, “Combinatul de servicii funerare”. [5]

În ceea ce privește administrarea patrimoniului, Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare îndeplinește următoarele sarcini de bază:

- ♣ elaborează și promovează politica investițională unică pentru reparația, modernizarea, renovarea și gestionarea, evidența și repartizarea fondului de locuințe existent;
- ♣ elaborează și promovează programele municipale privind întreținerea, dezvoltarea gospodăriei locative și amenajarea teritoriului, inclusiv Strategia politicii locative a municipiului Chișinău.
- ♣ asigură crearea bazei normative și mecanismelor de implementare în domeniile investițiilor capitale, administrării și gestionării fondului de locuințe și amenajării teritoriului, conform competenței atribuite organelor administrației publice locale. [5]

În conformitate cu Legea privind administrarea publică locală, primarul localității supraveghează inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin orașului sau municipiului [1]. Nu se spune, însă, nimic despre locuințele privatizate. Majoritatea blocurilor locative din municipiul Chișinău au o uzură ce depășește 50 %.

Dat fiind faptul că Legea privatizării fondului de locuințe prevede că proprietarii de locuințe privatizate participă la cheltuielile comune de întreținere a locurilor de uz comun, a terenurilor de pe lângă imobil, de reparație curentă și capitală a imobilului, a sistemelor ingineresti interioare [2], din bugetul municipal nu se alocă resurse financiare pentru astfel de lucrări. Însă, mentalitatea populației a rămas la nivelul când apartamentele se aflau în proprietate municipală și finanțarea lucrărilor capitale se efectua doar de către autoritățile publice locale.

Nu există încă niciun act legislativ care ar stabili obligativitatea proprietarilor de a menține în stare bună spațiile comune. Din această cauză, situația suprafețelor menționate este dezastruoasă. Lucrările de salubritate nu se efectuează la timp, iar de reparații toți se fac a uita sau cer încontinuu ajutorul administrației publice locale. Organizațiile enumerate mai sus pot doar să monitorizeze, să constate unele lucruri, dar nu pot impune anumite condiții proprietarilor și nu-i pot pedepsi, în cazul depistării unor situații deplorabile.

În concluzie, considerăm că este necesar de a stipula în cadrul normativ obligativitatea menținerii și îmbunătățirii (după posibilitate) a stării bunurilor imobile și mecanismele de asigurare a executării acestor prevederi.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. **Legea** privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35
2. **Legea** privatizării fondului de locuințe nr. 1324 din 10.03.1993, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 000

3. Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 22/65 din 05.05.2005 cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a preturilor de sector Disponibil: [http://pretura.ciocana.md/index.php?option=com\\_content&task=view&id=90&Itemid=112](http://pretura.ciocana.md/index.php?option=com_content&task=view&id=90&Itemid=112)> [Accesat 12 septembrie 2014]
4. Regulamentul de funcționare a Secției locativ-comunale a preturii sectorului Centru Disponibil: [http://chisinaucentru.md/?pag=sec\\_cisc](http://chisinaucentru.md/?pag=sec_cisc) [Accesat 12 septembrie 2014]
5. Regulamentul Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare a municipiului Chișinău Disponibil: <[http://www.dglca.md/?page\\_id=1300](http://www.dglca.md/?page_id=1300)> [Accesat 12 septembrie 2014]

## IMPACTUL COOPERĂRII INTERCOMUNALE ASUPRA PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE LOCALE

*Bulat Veaceslav, doctorand,  
Academia de Administrare Publică.*

### **SUMMARY**

*In the context of public administration decentralization reform in the Republic of Moldova, the aspects related to the public authorities performance in providing public services and their quality are priority topics and of utmost importance. Public services on education, health, social assistance, water supply, sanitation, transport, roads, etc., are services that build the social context in which we live and operate. The research studies conducted on the development of local public services, found large gaps and an unsatisfactory situation in this area. Improving the situation in the field requires a change of the approach in solving problems through traditional methods. International experience states that the inter-municipal cooperation has a significant contribution in creating, developing and improving public service delivery. The impact of applying this kind of cooperation in public services delivery is beneficial in terms of economic, financial, social, political and administrative. The experience of several communities in the Republic of Moldova that had applied this type of cooperation proved this benefit as well.*

Pentru soluționarea problemelor comunităților teritoriale, promovarea intereselor generale ale locuitorilor, crearea condițiilor adecvate pentru trai și activitate, în spiritul principiilor enunțate în tratatele internaționale [1], în Constituția Republicii Moldova [2], în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, [3], [4], [5] autoritățile administrației publice au competența exclusivă privind înființarea, organizarea, coordonarea și controlul funcționării serviciilor publice. În acest sens, autoritățile



publice sunt abilitate cu competențe și dispun de instrumentarul necesar pentru gestionarea bunurilor publice, a resurselor financiare și umane și infrastructura edilitară pe care le au la dispoziție.

Studiile de cercetare [6], [7] realizate pe organizarea și prestarea serviciilor la nivel local în Republica Moldova atestă o situație nesatisfăcătoare în majoritatea localităților. În același timp, studiile similare [8], [9], [10] atestă că în țările Europei occidentale, în ultimii 10-15 ani, prestarea serviciilor publice locale prin CIC a devenit o practică mult aplicată, fiind o alternativă la lipsa resurselor pentru crearea și dezvoltarea de servicii publice. Acest fapt este datorat beneficiilor CIC, atractivității economice și financiare, eficienței și eficacității. Beneficiile rezultă din utilizarea eficientă a resurselor, diminuarea costurilor, o mai bună planificare și coordonare și economiile de scară. Experiența unor comunități din Republica Moldova, care s-au angajat în relații CIC confirmă aceste avantaje.

Conform rezultatelor Studiului privind serviciile publice prestate la nivel local [11], cele mai importante servicii publice comunitare, considerate de către locuitori sunt cele din domeniul infrastructurii tehnico-edilitare. Astfel, 53,2% din respondenții studiului consideră că drumurile locale și amenajarea spațiului public reprezintă serviciile care trebuie să fie permanent în atenția APL. Serviciile de sanitație (39,0%) și aprovizionare cu apă potabilă (27,7%), gestionarea deșeurilor (36,8%) și sistemele de aprovizionare centralizată cu gaze (28,7%), protecția socială (25%) constituie și ele elemente importante în asigurarea calității vieții.

Conform rezultatelor studiului menționat, toate aceste servicii necesită a fi îmbunătățite, calitatea lor fiind apreciată de către respondenți, drept nesatisfăcătoare. În acest sens, cetățenii mizează mult pe autoritățile locale. Cercetările în domeniu [12] însă, atestă mari deficiențe la acest aspect. Capacitatea autorităților locale de a organiza și presta servicii publice pe

domeniile proprii de activitate [3], este foarte mică. Conform rezultatelor studiului [12], serviciul de planificare urbană este funcțional în 10% din localități rurale sau orașe mici. În 66% din sate servicii de gestionare a spațiilor verzi de interes local sunt lipsă. În doar 45% din sate există un serviciu semi-funcțional de colectare a deșeurilor menajere. În 25% din sate lipsesc servicii de aprovizionare cu apă potabilă. În 75% din localități nu există servicii de canalizare. În 60% din localități lipsesc serviciile de întreținere și amenajare a drumurilor și iluminat public. Instituțiile școlare, preșcolare și extrașcolare precum și serviciile de asistență socială sau cele culturale și sportive sunt mai bine dezvoltate, dar în multe localități, și pe aceste servicii există deficiențe. Per ansamblu, în circa 30% din sate se prestează 3-4 servicii publice pe 2-3 domenii de competență proprie. Celelalte servicii prevăzute de legislație fie nu se prestează, fie sunt prestate cu mari deficiențe.

Situația existentă necesită identificarea urgentă a unor soluții efective și eficace pentru asigurarea cetățenilor cu servicii publice de calitate și la un cost rezonabil. Una din soluțiile capabile să răspundă acestor cerințe este cooperarea intercomunală. Confirmarea rezultă din experiența unor comunități rurale autohtone, care au reușit deja punerea în aplicare a avantajelor oferite de CIC.

Similar situației de ansamblu din țară, în comunitățile vecine Ciuciuleni, Drăgușenii Noi, Pașcani și Secăreni, raionul Hîncești sau Răzeni, Cigârleni, Cărbuna și Molești, raionul Ialoveni, serviciile publice de întreținere a infrastructurii drumurilor, amenajarea teritoriului, iluminatul public lipseau sau se prestau la un cost înalt. Nici una din aceste localități nu dispunea de tehnica și mijloacele corespunzătoare, fiind nevoite să identifice diferite posibilități prestarea lor. Problemele existente au motivat autoritățile locale să identifice soluții pentru schimbarea abordării față de prestarea serviciilor comunale. Oportunitatea de a coopera și crea un serviciu comun a fost identificată drept o cale eficientă din punct de vedere organizațional, legal, managerial, tehnic, și de gestiune a finanțelor. Iar suportul

financiar oferit de PNUD Moldova a permis dezvoltarea de servicii de gospodărie comunală comune.

Conform analizelor economico-financiare [13], [14], realizate ex-ante s-a constatat că, în cazul în care serviciile s-ar crea de fiecare primărie individual, atunci fiecare localitate ar trebui să cheltuie peste 1,3 mil lei. Costurile operaționale constituie și ele cca 1 mil lei per localitate anual. Având în vedere că bugetele locale sunt de circa 2 mil lei, costurile pentru organizarea și prestarea acestor servicii reprezintă 60-80% din total. În cazul primăriilor mici (Drăgușenii Noi) aceste costuri ar depăși bugetul disponibil - în 2013 doar 826 mii lei. Astfel, în condițiile organizării unor servicii proprii, primăriile localităților respective puteau crea astfel de servicii în 7-10 ani, acumulând anual economii sau așteptând un potențial investitor.

Aceleași, calculele economico-financiare atestă că în cazul conjugării efortului, are loc eficientizarea și reducerea costurilor de organizare și prestare a serviciilor cu minim 20-25%. Diminuarea costurilor are loc din contul: (1) reducerii numărului unităților tehnice și echipamentelor procurate și creșterii eficienței de exploatare a lor; (2) reducerii numărului de încăperi reparate/construite; (3) reducerii numărului de personal implicat în cadrul serviciului; (4) creșterii numărului de beneficiari; (5) reducerii tarifelor pentru prestarea serviciilor; (6) micșorării costurilor colaterale, (7) eficienței investiției realizate o dată pentru mai multe localități.

Impactul aplicării CIC în cele două clustere de localități s-a manifestat prin următoarele rezultate: (1) a fost create servicii multifuncționale comune care nu existau sau se prestau ocazional și la costuri mari; (2) au fost create condițiile tehnice necesare pentru prestarea unor servicii solicitate și necesare pentru dezvoltarea comunităților; (3) sunt asigurate economii și costuri mai mici pentru serviciile prestate; (4) s-a îmbunătățit calitatea serviciilor; (5) serviciile sunt eficiente și vizibile pentru cetățeni; (6) serviciul intercomunitar creat va condiționa dezvoltarea socio-economică prin îmbunătățirea condițiilor de acces și asigurarea întreținerii utilităților.

Datorită unor factori de obiectivi, în prezent, în Republica Moldova, la nivel local există probleme majore în furnizarea serviciilor publice. Comunitățile locale dispun de potențial și capacități limitate pentru a asigura prestarea de servicii publice. În condițiile când modalitățile tradiționale de dezvoltare a serviciilor publice, nu au efectul scontat, CIC reprezintă o alternativă viabilă, eficientă și efectivă de organizare a prestării lor. Argumentul principal în favoarea CIC este faptul că contribuie la crearea unor servicii durabile, poate contribui la dezvoltarea de noi servicii și reduce costul unitar de livrare. Calculele economico-financiare atestă că în noile condiții de prestare a serviciilor utilizând CIC economiile sunt de până la 15-20%, în comparație cu situația când serviciile publice ar fi organizate la nivelul fiecărei localități. Așa cum atestă experiența internațională, CIC reprezintă un instrument avansat de lucru în procesul de descentralizare, precum și oferă oportunități reale de a eficientiza și a îmbunătăți calitatea serviciilor publice efort conjugat comun.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Carta Europeană a Autonomiei locale din 15.10.85, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.97
2. Constituția Republicii Moldova
3. Legea cu privire la descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006, //MO nr. 29-31/91 din 02.03.2007
4. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 //MO 32-35/116, 09.03.2007
5. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002, //MO 14-17/49, 07.02.2003
6. Bostan, G. și alții, Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Moldova, Chișinău, 2011
7. Bulat, V., Popa V., Barbu, D., Studiu de evaluare a capacităților administrative a autorităților administrației publice locale, Chișinău, 2010

8. Good Practices Regarding Inter-Municipal Cooperation in the Member States, Clotilde Deffigier, Council of Europe, 2008
9. Hulst R., Montfort A. IMC in Europe. Comparative Analysis and Conclusions. Dordrecht, 2007
10. Swianiewicz P. Working Together. IMC in Five Central European Countries. Budapest, 2011
11. Servicii publice administrative prestate la nivel local: diagnostic și oportunități de e-transformare. IDU & CBS-AXA”, Chișinău, 2014
12. Bulat V., Raport de evaluare a capacităților administrative ale APL. Chișinău, 2013
13. Studiu de fezabilitate. Crearea serviciului multifuncțional comun de prestare a serviciilor comunale în clusterul Ciuciuleni-Drăgușeni Noi – Secăreni – Pașcani. IDU, Chișinău, 2014
14. Studiu de fezabilitate. Crearea serviciului multifuncțional comun de prestare a serviciilor comunale în clusterul Cigîrleni – Molești - Răzeni. IDU. Chișinău, 2014.

## DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA – PARTE COMPONENTĂ A ACORDULUI DE ASOCIERE.

*Cicanci Diana, doctorandă.  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Implementation of regional development policy in Republic of Moldova has gained special increase in 2010, becoming an imperative assumed for it. This imperative is done in the context of European integration, decentralization and equitable distribution of community development opportunities across the country.*

*In prospect of European integration, regional development is reflected in the RM-EU Action Plan in the section "Regional and rural development", and in the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova signed in June 27 2014, and, it provides for the establishment of relations in the areas of regional development and regional cross-border cooperation. A special attention is paid to the development of disadvantaged areas and territorial cooperation to enhance communication, exchange of information and experience between national, local and civil society.*

*Effective collaboration with European partners through the issue of regional development contributes to sustainable economic development of the whole territory of the Republic of Moldova by reducing the imbalance in economic development of localities. This will have a beneficial impact on economic development, infrastructure and transport near the standard of living of the population of Republic of Moldova to the European average.*

Dezvoltarea regională, începând cu instituirea din septembrie 2009 a guvernării de orientare liberal-democratică și

până în prezent, a devenit un imperativ asumat pentru Republica Moldova. Acest imperativ se realizează în contextul integrării europene, descentralizării, diminuării dezechilibrelor regionale existente, stimulării dezvoltării echilibrate, revitalizării zonelor defavorizate, dar și prevenirii producerii de noi dezechilibre, stimulării cooperării interregionale interne și internaționale care contribuie la progresul economic și social.

Astfel, politica regională a Republicii Moldova nu se limitează la zonele cele mai sărace ale țării, ci se adresează tuturor regiunilor, urmărindu-se sprijinirea acestora pentru a-și valorifica la maximum potențialul economic de care dispun, în vederea creșterii proprii competitivități.

Implementarea politicii de dezvoltare regională în Republica Moldova a luat amploare deosebită în anul 2010. Obiectivele și principiile activităților întreprinse în domeniul dezvoltării regionale au reușit din prevederile Legii privind dezvoltarea regională nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006, Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2013-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 04 septembrie 2013.

Acest proces a derulat în conformitate cu obiectivele fundamentale de dezvoltare regională a țării stabilite:

- Diminuarea dezechilibrelor regionale existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, prin recuperarea accelerată a întârzierilor în dezvoltarea zonelor defavorizate ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

- Corelarea politicilor și activităților sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor, prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

- Stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea

economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun.

O componentă importantă a cooperării Republicii Moldova cu Uniunea Europeană este dezvoltarea regională.

Politica de dezvoltare regională reprezintă una din politicile cele mai importante și cele mai complexe ale Uniunii Europene, statuată de faptul că, prin obiectivul său de reducere a disparităților economice și sociale existente între diversele regiuni ale Europei, acționează asupra unor domenii semnificative pentru dezvoltare, precum creșterea economică, transporturile, agricultura, dezvoltarea urbană, protecția mediului, ocuparea și formarea profesională, educația, egalitatea de gen. Concepută ca o politică a solidarității la nivel european, politica regională se bazează în principal pe solidaritate financiară, adică pe redistribuirea unei părți din bugetul comunitar realizat prin contribuția Statelor Membre către regiunile și grupurile sociale mai puțin prospere.

În perspectiva de integrare europeană a țării, dezvoltarea regională se regăsește în Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană la compartimentul „Dezvoltarea rurală și regională”, precum și în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, parafat la 28 noiembrie 2013 la Summitul Parteneriatului Estic de la Vilnius, și semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles de către premierul Iurie Leancă, președintele Consiliului European, Herman van Rompuy, șeful Comisiei Europene, Jose Manuel Barroso, și de cei 28 de lideri ai statelor Uniunii Europene. La începutul lunii iulie, documentul a fost ratificat în Parlamentul Republicii Moldova.

Acordul prevede stabilirea relațiilor în următoarele domenii: dezvoltare regională, cooperare la nivel transfrontalier și regional. O atenție sporită este acordată dezvoltării zonelor defavorizate și cooperării teritoriale cu scopul intensificării comunicării, schimbului de informații și a experienței între autoritățile naționale, locale și societatea civilă. Acordul conține prevederi conform cărora părțile vor intensifica și asigura o coordonare și cooperare mai eficientă între țările și regiunile în



cadrul Strategiei Uniunii Europene pentru regiunea Dunării. În acest sens, eforturile sunt concentrate pe rețele de comunicații (infrastructură de transport și rețele de energie), protecția mediului, a resurselor de apă, managementul riscurilor, dezvoltarea social-economică (cultură, educație, cercetare, turism, dezvoltare rurală, piața internă) și îmbunătățirea sistemului de guvernare (capacitate instituțională și securitate internă). Politica de dezvoltare regională în Republica Moldova a fost elaborată în conformitate cu tendințele și prevederile directivelor europene care au ca obiectiv reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale majore dintre regiunile Europei.

Potrivit Acordului de Asociere, cele mai importante obiective sunt:

1. Consolidarea cadrului legislativ și normativ prin armonizarea acestuia la standardele Uniunii Europene în domeniul politicii de dezvoltare regională.

2. Consolidarea capacităților instituționale și operaționale ale instituțiilor naționale și regionale în domeniile dezvoltării regionale și planificării utilizării teritoriului prin:

- perfecționarea mecanismului de interacțiune pe verticală și orizontală a

administrației publice centrale și locale în procesul de elaborare și implementare a

politicii regionale;

- sporirea capacității autorităților publice locale în promovarea cooperării

transfrontaliere în conformitate cu reglementările și practica Uniunii Europene;

- desfășurarea activităților de instruire, organizare a vizitelor de studiu și schimbului de experiență.

3. Intensificarea cooperării interregionale, interne și internaționale, a celei transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economică și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun prin intensificarea cooperării cu

Comitetul Regiunilor (CoR) în cadrul Parteneriatului Estic și asocierea la proiectele regionale europene.

4. Colaborarea eficientă cu partenerii de dezvoltare în atragerea și implementarea proiectelor investiționale și de asistență tehnică în domeniul dezvoltării regionale.

Urmare celor enunțate, putem afirma că eforturile depuse de Guvernul Republicii Moldova în domeniul implementării politicii de dezvoltare regională au dat roade semnificative, iar ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, va impulsiona deschiderea noilor oportunități de dezvoltare pentru regiunile din Republica Moldova și, nu în ultimul rând, realizarea dezideratului propus – integrarea europeană.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea privind dezvoltarea regională nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006;
2. „Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2013-2015”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 04 septembrie 2013.
3. „Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană”, Roșcovan;
4. „Cadrul instituțional al politicii de dezvoltare regională”, Ursachi Raluca Florentina;
5. <http://www.infoeuropa.md>

## CONLUCRAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE LOCALE CU CETĂȚENII: ACCES ȘI PROBLEME.

*Bătrînescu Veaceslav, doctorand, Universitatea  
Tehnică a Moldovei, doctorand Universitatea  
Tehnică a Moldovei.*

### **SUMMARY**

*The responsibility of local administration is not reducing only to the mission to offer cheap, quality services to citizens but it is amplified regarding all immediate aspects regarding the life quality of the citizens. Ideally it would be if local authorities would understand the importance and the role of citizens in the good functioning of public authorities, and to adopt a policy of attracting the citizens in civic activities. Also, the above mentioned institutions has to take into account the proposals and initiatives that came from the members of the communities, to discuss them, to vote and in some cases to apply them.*

*Primăriile sunt instituții publice, cu activitate permanentă, care aduc la îndeplinire efectivă hotărârile Consiliilor Locale și soluționează probleme curente ale colectivităților în care funcționează. Primăriile sunt instituții cu personalitate juridică, având la nivelul comunităților locale rolul de putere executivă. Ele sunt conduse de către un primar, care este ales direct de către cetățeni prin vot egal, direct, secret și liber exprimat.*

*Comunitatea locală este cea care, prin votul său, încredințează mandatul primarilor și consilierilor, spre a obține o reprezentare cât mai bună a propriilor interese. Pe de altă parte, însă, autoritățile publice locale au datoria de a menține o comunicare eficientă cu membrii comunității pe care o reprezintă, de a realiza o informare adecvată, de a manifesta deschidere față de problemele cetățenilor și de a-i sprijini pe aceștia în demersurile civice pe care le întreprind.*

În instituțiile administrației locale din Republica Moldova, conform datelor dintr-un sondaj Omnibus realizat de către Centrul de investigații sociologice și Marketing “CBS – AXA”, 2014 populația este foarte puțin informată despre faptul cum se i-au deciziile în primării și consiliile locale.

Conform datelor din figura 1, vedem că doar a cincea parte din cetățeni sunt informați despre cum se iau deciziile în cadrul primăriilor sau consiliilor locale, iar în jur de 80% din cetățeni nu prea sunt informați sau deloc nu sunt informați despre ce se întâmplă în administrația publică locală. Cei mai informați despre deciziile care se iau în cadrul administrației publice locale sunt cetățenii care au vârsta cuprinsă între 45-59 ani de gen masculin, cu un nivel de studii înalt adică superioare, care vorbesc limba română, sunt angajați și au un statut socio economic înalt.

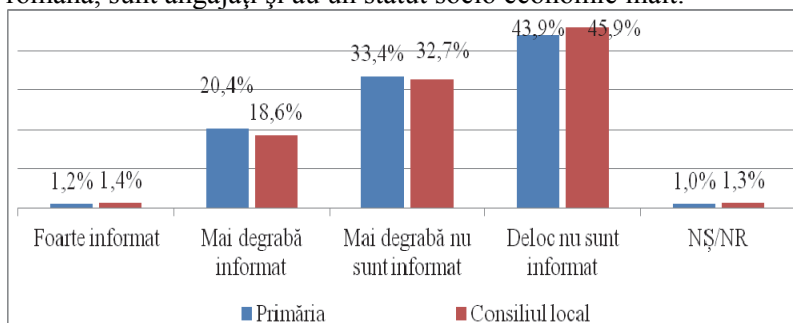


Figura 1. Gradul de informare a cetățenilor despre deciziile luate în cadrul primăriei sau consiliului local

Sursa: sondaj Omnibus, CBS AXA.

Sursa cea mai populară din care cetățenii se informează, despre ce se întâmplă la primărie sunt vecinii, prietenii, sursă de informație pentru circa 59% din cetățeni, dar conform opiniei lor ei ar dori să se informeze din alte surse cum ar fi: adunări generale 22%, întâlniri cu consilierii 16,4%, radio local 15,8%, panou informativ 13,4%, și apoi de la vecini și prieteni 12,5%.

Cetățenii doresc ca informația să fie expusă de persoane de încredere, dar nu din om în om unde informația se pierde pînă ajunge la fiecare persoană. Din această cauză populația nu este satisfăcută de nivelul de informare despre activitatea primăriei.

După este demonstrat în figura de mai jos doar o treime dintre cetățeni sunt satisfăcuți de nivelul de informare despre activitățile APL, restul aproximativ 65% din cetățeni nu sunt satisfăcuți de nivelul de informare, fiindcă nimeni nu-i informează, iar aceasta duce la faptul că populația își pierde interesul și încrederea în primărie și aleșii locali.

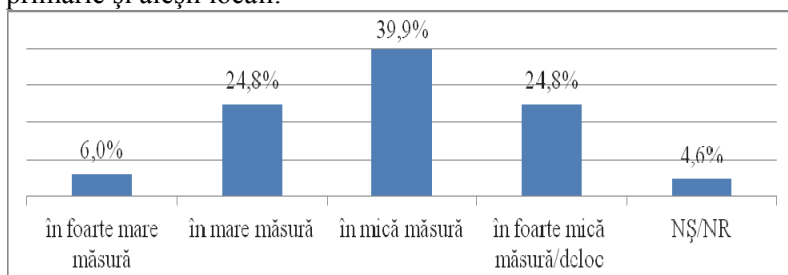
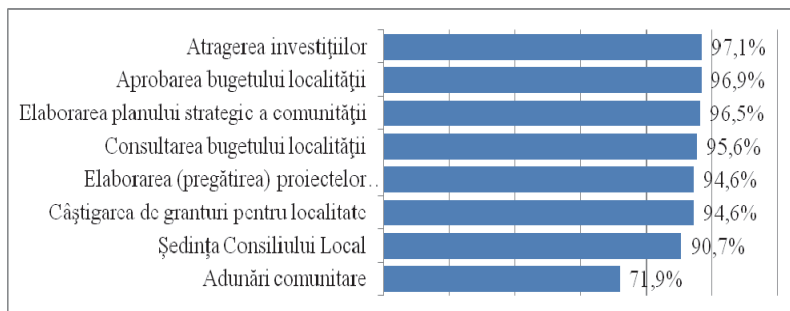


Figura 2. Gradul de satisfacție a cetățenilor vis-à-vis de nivelul de informare despre activitățile APL

Sursa: sondaj Omnibus, CBS AXA

Conform datelor aceluiași sondaj vedem că populația nu participă la activitățile, care se desfășoară în comunitate. Astfel în figura 3 vedem că, cei mai mulți dintre cetățeni au participat la adunările comunitare 29,1% din respondenți. Această cifră desigur că este mică, fiindcă cetățenii s-au dezamăgit în activitățile administrației publice locale, ei nu mai doresc să participe la astfel de activități deoarece populația consideră că aleșii locali, vor face cum cred ei, nu cum crede populația. Din această cauză populația este mai greu de mobilizat la adunări.

Cel mai des la adunări participă cetățenii din comunitățile rurale în jur de 36,8%, față de cei din mediul urban, unde doar 15% au participat vreodată la adunări. La aceste adunări se întrunesc cel mai des cetățenii cu un statut socio-economic mediu și scăzut, cu un nivel de studii mediu și înalt care au peste 40 de ani. La ședința consiliului local au participat doar 9,3% din cetățeni, iar la celelalte activități analizate au participat, în jur 5% și mai puțin din cetățeni.



**Figura 3. Rata cetățenilor care nu participă la activitățile ce se petrec în comunitate**

Sursa: sondaj Omnibus, CBS AXA.

Datele din figura 3 arată că la ședințele consiliului local au participat vreodată 1 din 10 cetățeni, cu toate că aproape 71% sau 7 din 10 cetățeni cunosc despre faptul că ei au dreptul de a participa la aceste ședințe. Problema este că populația nu cunoaște când au loc aceste ședințe, fiindcă după părerea a circa 80% din cetățeni, APL – ul este obligat să facă publică informația despre timpul și ora când au loc ședințele publice, dar din păcate acest lucru nu se întâmplă. Apoi mai este și problema autoizolării sau auto discriminării de către însăși cetățeanul, fiindcă ei nu doresc să participe deoarece ei consideră că el nu este capabil să ia o hotărîre, de care să depindă toată comunitatea. Din această cauză 44% din cetățeni nu cunosc cum este cheltuit bugetul comunității de către consiliul local. Dar dacă APL ar propune cetățenilor, i-ar informa cred că rata celor care vor participa ar fi mult mai mare, doar că ei nu cunosc când și unde au loc astfel de ședințe. Din cauza că primăria este prea birocratică în relația cu publicul, consideră astfel circa 41% din cetățeni.

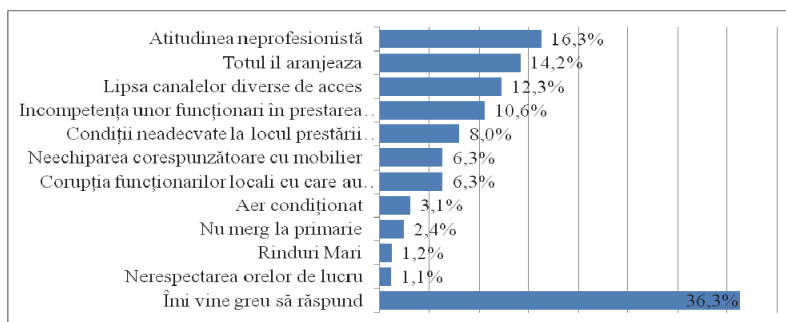


Figura 4. Problemele cu care se confruntă cetățenii în accesarea serviciilor publice oferite de către APL

Sursa: sondaj Omnibus, CBS AXA

În figura 4 vedem că relația dintre APL și Cetățeni este afectată nu doar de faptul că nu există comunicare între ei dar mai sunt și alți factori importanți, care denotă această relație. Cetățenii au menționat că în momentul cînd au nevoie de un serviciu public oferit de APL se confruntă cu următoarele probleme: atitudinea neprofesionistă 16,3%, lipsa canalelor diverse de acces 12,3%, incompetența unor funcționari în prestarea serviciilor publice locale 10,6%, condiții neadecvate la locul prestării serviciilor – lipsa spațiului 8%, neechiparea corespunzătoare cu mobilier 6,3%, Corupția funcționarilor locali cu care au interacționat 6,3%, lipsa aerului necondiționat 3,1%, rîndurile mari 1,2%, și nerespectarea orelor de lucru 1,1%. Doar 2,4% din cetățeni au menționat că nu merge la primărie, iar 14,2% din ei au menționat că nu au nici o problemă față de APL, totul este perfect. Astfel toate aceste probleme menționate înrăutățesc relația dintre APL și cetățean, din această cauză trebuie urgent de luat măsurile necesare pentru a îmbunătăți această relație.

### Concluzii:

1. Nivelul de informare a cetățenilor despre activitățile APL este slab, persoanele nu cunosc despre deciziile luate de către APL;

2. Cetățenii se informează în cea mai măsură despre activitățile APL de a vecini și prieteni, dar ar dori să se informeze direct de la autoritățile locale;
3. Doar 3 din 10 cetățeni sunt satisfăcuți despre gradul lor de informare despre activitățile APL;
4. Cetățenii nu participă la activitățile care se desfășoară în cadrul APL, deoarece: 1. ei nu sunt informați, 2. ei nu doresc fiindcă nu au încredere în APL;
5. Cetățenii cunosc în foarte mare măsură, care sunt drepturile și obligațiile lor față de APL și invers, doar că acesta rămân doar la nivel de cunoaștere, dar nu sunt puse în funcțiune;
6. Relația APL versus cetățean mai este afectată și din cauza altor factori precum: Atitudinea neprofesionistă, lipsa canalelor de acces, condiții neadecvate, incompetența funcționarilor etc.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Bulat V., ș.a. Participarea societății civile la procesul decizional de nivel local. Chișinău: Transparency International Moldova, 2005. 93 p.
2. Deliu T. Administrația publică locală. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 1998. 98 p.
3. Mocanu V., Cerba V. Note de curs. Administrare Publică, 2013, 35 p.
4. Centrul de investigații sociologice și Marketing “CBS AXA”, Date sondaje Omnibus, iunie, noiembrie 2014.



## ASPECTE POLITICE ȘI NATURA JURIDICĂ A PRINCIPIULUI SUBSIDIARITĂȚII

*Albu Marina, bursieră, Programul Lane Kirkland la Universitatea Jagiellonă din Cracovia, Polonia*

### **SUMMARY**

*In spite of the fierce discussions surrounding it, the principle of subsidiarity continues to have a prominent place in the functioning of the multi-layered governance model of the European integration process. In particular, the principle determines when the EU is competent to legislate, and contributes to decisions being taken as closely as possible to the citizen. Because of its special importance, fundamental human rights are contained in special acts such as declaration of rights, fundamental laws. Such rights are granted with a special legal form and protection. The sphere of rights and fundamental freedoms includes the rights of human being, that are essential for life, liberty and individual dignity, essential rights for free development of human personality that have passed a long period of development and improvement.*

*Key words: subsidiarity; local autonomy; decentralization; integration; european community; jurisdiction; primacy of international law; implementation; principle; fundamental laws; protection; human personality.*

După cum a menționat pe bună dreptate Chantal Millon-Delsol, în ciuda faptului că "subsidiaritatea" este un concept format recent", cu toate acestea, popoarele europene de mii de ani, se referă la ideea subsidiarității, așa cum domnul Jourdain a folosit proza, în mod involuntar" [1, p.6].

Organizațiile tribale și statale a vikingilor și germanilor, de asemenea, s-au bazat pe ideile care astăzi sunt asociate cu principiul subsidiarității. Primul Regat al Germaniei, cunoscut sub numele de Sfântul Imperiu Roman de Națiune Germană (962-1806), a fost independent de numărul de schimbări produse în lume, mereu fiind

compus din câteva sute de principate, episcopii, mănăstiri, orașe, județe și moșii mici, cu autonomie mare, dar recunoscând supremația regelui german ales.

Pe baza principiului subsidiarității a fost înființată Confederația Elvețiană (1291), și alte uniuni cum ar fi: Uniunea Poloniei și Lituaniei (1385 - Uniunea de la Krewo, 1569 - Uniunea de la Lublin), unirea Angliei și Scoției (1707). Astăzi, în Europa, reprezintă state federale Austria, Belgia, Republica Federală Germană și Elveția [2, p.5-6].

Introducerea principiului subsidiarității în sistemele politice ale țărilor europene a început după cel de-al doilea război mondial. Aceste țări au fost în căutarea unei idei, care ar forma ordinea democratică într-un mod în care să se evite dominația statului asupra cetățenilor săi și în același timp, oferind competențele și obligațiile statului pentru a ajuta indivizii și comunitățile locale. Acest lucru a însemnat o nouă definiție a relației dintre stat și cetățean. Dar cel mai important fapt a devenit începutul creării unei organizații pan-europene comune, care ar exclude perspectiva apariției conflictului pe continent. În procesul de creare a unității europene, principiul subsidiarității apare ca o garanție de respectare autonomiei statelor ce formează o uniune [1, p.92].

Principiul subsidiarității este pus în valoare de Tratatul de la Maastricht, potrivit căruia la nivelul Uniunii Europene „deciziile se iau cât mai aproape de cetățeni,” și a fost definit prin Carta europeană a Autonomiei Locale, art. 4, potrivit căruia „exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cel mai apropiate de cetățeni. Atribuirea de responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie”[4, p.30].

În acest sens, Consiliul Europei a recomandat unele orientări în vederea aplicării principiului subsidiarității, ca de exemplu:

- principiul subsidiarității este un principiu permanent care trebuie să ghideze legislatorii și guvernanții, mai ales cu prilejul unor reforme sectoriale;

- principiul subsidiarității va trebui să țină seama și de existența celorlalte principii de organizare și funcționare a statului, în mod deosebit unitatea sa de acțiune, eficacitatea, unitatea de aplicare și de solidaritate;
- principiul subsidiarității este un principiu esențial politic, întrucât el vizează apropierea cât mai mult posibil a deciziei de cetățean. Aceasta subliniază de altfel, și caracterul necesar politic al descentralizării administrative, care nu poate fi extinsă decât în favoarea autorităților alese, dotate cu competențe proprii, de preferat competențe prin delegare;
- principiul subsidiarității implică și o viziune mai puțin formală, în sensul că inițiativa poate fi lăsată la nivelul fiecărei colectivități locale, prin participarea autorităților locale și regionale în a-și defini propriile competențe (puteri), sugerându-le să recurgă la metoda contractuală, o data cu stabilirea echilibrată între competențele transferate și mijloacele de exercitare[3, p.85-86].

Ambiguitatea conceptului și scepticismul unor autori în legătură cu acest concept se este consecința unor considerente care țin de contextul în care a apărut subsidiaritatea în cadrul construcției europene, context caracterizat de dorința creării unui echilibru *acceptabil* între suveranitatea națională a statelor membre și autoritatea Uniunii Europene. Cuvântul “acceptabil” devine deosebit de important în interpretarea valențelor subsidiarității. Este firească, în acest context întrebarea:- acceptabil pentru cine? Pentru statele membre care sunt sensibile atunci când este vorba despre suveranitatea lor sau pentru instituțiile comunitare care au nevoie de un spațiu cât mai amplu de mișcare pentru realizarea obiectivelor comunitare[6, p.167].

În concluzie, ar trebui de menționat, că în ultimele două decenii, principiul subsidiarității s-a stabilit cu fermitate în ordinea juridică și socială a statelor europene și în conștiința publică, în special în rândurile activiștilor locali și ONG-urilor. Stabilirea acestui principiu în conștiință socială nu înseamnă și aplicarea largă a acestui principiu. Acest lucru este un impediment semnificativ pentru restaurarea deplină a societății civile[2, p.15].

Este semnificativ faptul că în 20 de ani, nu a apărut nici un act juridic, care să conțină o definiție legală a principiului subsidiarității, precum și faptul, că Curtea Constituțională, care foarte des în hotărârile sale privește probleme legate de subsidiaritate și descentralizare, nu a încercat să prezinte interpretarea deplină a acestor termeni, din aceste cauze, interpretarea și înțelegerea principiului subsidiarității este foarte "flexibilă".

În același timp, trebuie de menționat, că principiul subsidiarității nu poate fi absolutizat, deoarece cum în a menționat și Andrzej Zoll, „îndepărtarea statului de la sarcinile sale ar putea duce nu la îmbunătățirea exercitării atribuțiilor publice ci la anarhizarea relațiilor sociale și amenințarea drepturilor și libertăților civile de bază”[7,p.64].

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Chantal Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, w: Dariusz Milczarek red., *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s.6.
2. Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s.5-6.
4. Manda C., Cezar C. Manda, *Știința administrației*, Ed. S.C. Universul Juridic S.R.L., 2008, p.85-86
5. Popa Eugen, *Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept*, Servo-Sat, Arad 1991, p.180.
6. Popławska E., *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117.
7. Velișcu Raluca, *Principiul subsidiarității în dreptul comunitar*, Revista Transilvană de Științe Administrative, Cluj-Napoca, nr.2, 2004, p.167
8. Zoll A., *Prywatyzacja zadań publicznych*, „Rzeczpospolita” z 13 listopada 2000, cyt. za Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Wiesław Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 64.

## INSTITUȚIONALIZAREA ȘI EXTINDEREA PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ.

*Atamusov Renata, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Institutionalization of public-private partnership identifies the authorities responsible for the development of public policies in the field of organization and management of public-private partnerships, as well as control over them. Institutionalization is identified within the authorities and public institutions, competences in the field of public-private partnership, must be determined and their powers are established. It also requires a number of measures of a regulatory framework that reflects the responsibilities of public authorities for existing or establish new authorities directly responsible for the entire range of problems of public-private partnership.*

Instituționalizarea parteneriatului public-privat identifică autoritățile responsabile de elaborarea de politici publice din domeniu, de organizarea și administrarea parteneriatelor public-privat, precum și de controlul asupra acestora.

În cadrul instituționalizării se identifică autoritățile și instituțiile publice, competențe în domeniul parteneriatului public-privat, se determină și se stabilesc atribuțiile acestora. De asemenea, se impun un șir de măsuri de ordin normativ care să reflecte responsabilitățile concrete pentru autoritățile publice existente sau instituie noi autorități responsabile nemijlocit de întreaga paletă a problemelor parteneriatului public-privat.

În acest scop, la categoria acestor instituții, putem atribui Guvernul, care stabilește și promovează politici în domeniul parteneriatului public-privat, ministerele și alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, responsabile de

identificarea, consolidarea, promovarea sau administrarea parteneriatelor publice naționale și autoritățile publice locale, care se fac responsabile de toate problemele parteneriatului public-privat la nivel local.

Alături de aceste instituții pot funcționa și un șir de organizații profesionale private, care își pun drept scop combinarea intereselor particularilor cu interesele publice prin promovarea parteneriatului public-privat.

Astfel, Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179/2008 în Capitolul III identifică autoritățile publice responsabile de definirea, promovarea și realizarea politicilor în domeniul parteneriatului public-privat, cum ar fi: Guvernul Republicii Moldova, Ministerul Economiei; Ministerul Finanțelor; Agenția Proprietății Publice subordonată Ministerului Economiei; Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea; Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat. [1]

**Guvernul Republicii Moldova** realizează politica internă și externă a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În domeniul parteneriatului public-privat Guvernul are următoarele atribuții: a) aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat; b) aprobarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național și a cerințelor generale privind selectarea parteneriatului privat, precum și a condițiilor parteneriatului public-privat; c) aprobarea documentelor de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat. [1]

**Ministerul Economiei** este organul central de specialitate a administrației publice, în subordinea Guvernului, abilitat să promoveze politica economică a statului. Ministerul are misiunea de a asigura creșterea economiei naționale prin optimizarea cadrului de reglementare a activității de întreprinzător, constituirea premiselor pentru dezvoltarea mediului de afaceri, dezvoltarea tehnologică și asigurarea competitivității, crearea unui mediu investițional atractiv, contribuirea la acțiunile de

demonopolizare a pieței interne și de eliminare a practicilor anticoncurențiale, precum și prin cooperare economică internațională.

De competența Ministerului Economiei în domeniul parteneriatului public-privat țin: a) elaborarea documentelor de politici privind dezvoltarea parteneriatului public-privat; b) elaborarea propunerilor de modificare și completare a actelor legislative și normative privind parteneriatul public-privat; c) elaborarea și propunerea Guvernului spre aprobare lista bunurilor proprietate a statului și a lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse pentru parteneriatul public-privat.

**Ministerul Finanțelor** este organul de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, care elaborează și promovează politica unică a statului în domeniul finanțelor publice.

De competența Ministerului Finanțelor în domeniul parteneriatelor public-private țin: a) examinarea propunerilor privind participarea bugetului de stat la realizarea proiectelor de parteneriat public-privat inițiate și aprobate de Guvern; b) monitorizarea procesului executării de către partenerul public a cheltuielilor de la bugetul de stat pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat de interes național.

***Agenția Proprietății Publice subordonată Ministerului Economiei*** este organ central de specialitate a administrației publice și își desfășoară activitatea în subordinea Ministerului Economiei. Agenția realizează politica statului în domeniile: (a) administrării și deținerii proprietății publice; (b) activității postprivatizare, exercitând funcțiile de proprietar al patrimoniului ce aparține statului, în modul stabilit și în limitele competențelor atribuite; (c) parteneriatelor public-private. [1]

Astfel, de competența Agenției Proprietății Publice în domeniul parteneriatelor public-private țin: a) coordonarea inițierii parteneriatelor public-private la nivel național; b) asistarea partenerului public în identificarea obiectivelor proiectelor de parteneriat public-privat de interes național, elaborarea cerințelor generale privind selectarea partenerului privat, precum și a

condițiilor parteneriatului public-privat propuse de către autoritățile administrației publice centrale în baza studiilor de fezabilitate, prezentarea acestora Guvernului spre aprobare.

***Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea***

*De competența consiliului local sau raional, după caz, țin:*

a) aprobarea listei bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, a liste lucrărilor și serviciilor de interes public local propuse pentru parteneriat public-privat; b) aprobarea obiectivelor și a condițiilor parteneriatului public-privat, a cerințelor generale privind selectarea partenerului privat; c) aprobarea tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală în condițiile Legii serviciilor publice de gospodărie comunală; d) desemnarea membrilor Comisiilor de selectare a partenerului privat. [2]

*De competența primarului sau a președintelui raionului,*

*după caz, țin:* a) asigurarea elaborării studiilor de fezabilitate și propune spre aprobare listele bunurilor și serviciilor de interes public local/raional pentru realizarea proiectelor de parteneriat public-privat, după caz; b) semnarea contractelor de parteneriat public-privat și expedierea în adresa Agenției a copiilor acestora pentru a fi luate la evidență; c) asigurarea monitorizării și controlului realizării proiectelor de parteneriat public-privat în raza unității administrativ-teritoriale respectiv (în care autoritatea administrației publice locale participă în calitate de partener public).

***Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat*** este o structură funcțională de competență generală, fără personalitate juridică, constituită pe lângă Guvern pentru evaluarea politicii statului în domeniul parteneriatului public-privat, pentru definirea priorităților și strategiilor de implementare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova. Misiunea Consiliului este de a evalua politicile statului în domeniul parteneriatului public-privat și de a formula recomandări Guvernului în domeniile prioritare și strategice de valorificare a acestor parteneriate, inclusiv recomandări în vederea îmbunătățirii politicilor în domeniu.



Prin Hotărârea nr. 245 din 19 iulie 2012 Guvernul Republicii Moldova a adoptat componența nominală a Consiliului Național pentru parteneriat public-privat și Regulamentul Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat. Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat este un organ consultativ, fără personalitate juridică, instituit pentru consolidarea eforturilor în organizarea eficientă a parteneriatului public-privat, având funcția de bază în evaluarea politicii statului pentru definirea proprietăților și strategiilor de implementare a parteneriatului public-privat în Republica Moldova. Prin instituirea acestui Consiliu se contează pe crearea unui mediu favorabil privind mobilizarea investițiilor private și atragerii acestora în proiectele de parteneriat public-privat.

Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat exercită următoarele atribuții: a) definirea priorităților și strategiilor de implementare a parteneriatului public-privat și monitorizarea realizării acestuia; b) evaluarea politicii statului în domeniul parteneriatului public-privat, promovarea și elaborarea recomandărilor în vederea îmbunătățirii acestuia; c) contribuirea la crearea unui climat favorabil privind mobilizarea investițiilor private și atragerii acestora în proiectele de parteneriat public-privat de interes național; d) coordonarea proiectelor de parteneriat public-privat de interes național; etc. [3]

Adică, în Republica Moldova există un cadru legislativ-normativ și instituțional propriu referitor la parteneriatul public-privat care este în permanență reformat și actualizat. Acțiunile pentru crearea acestui cadru normativ favorabil dezvoltării parteneriatului public-privat au început chiar după proclamarea independenței Republicii Moldova pentru liberalizarea sectorului public.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166/605 din 02.09.2008

2. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007
3. Hotărârea de Guvern nr. 245 din 19 aprilie 2012 cu privire la consiliul național pentru parteneriat public-privat // monitorul oficial al Republicii Moldova nr. 82-84 din 27.04.2012

## COOPERAREA INTERCOMUNALĂ – INSTRUMENT ÎNTRU ASIGURAREA UNEI DEZVOLTĂRI LOCALE EFICIENTE.

*Rață Svetlana, lector superior universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*In the process of creating of new paradigms of transformation, working, thinking, the inter-community approach is essential. Through the intercommunity approach are been exchanged strategies, successful practices, learned lessons, reflections, local needs, new ideas and opportunities - all contributing to a stronger movement at local and regional level.*

*Initiation and implementation of CIC is a complex process that entails the establishment of the most appropriate model of inter-community taking into account the main elements: local capacity (legal, institutional, technical, financial), population density, geography, economic capacity, political and territorial - administrative structure.*

Unul din aspectele organizării și funcționării sistemului de administrație publică din Republica Moldova care apare tot mai des în discursurile publice și studiile de cercetare este cooperarea intercomunală.

Conceptul sau noțiunea de „inter-comunitate” a început să fie tot mai des răspândit în secolul XXI, secol în care comunitățile devin interdependente și nu pot exista una fără de alta, în care tehnologiile, piețele de desfacere, producerea, transportul, bunurile, serviciile, au început să lege moduri noi de interacțiune între oameni. Abordarea intercomunitară facilitează solidaritatea necesară pentru a susține noi schimbări.

În procesul de creare a noilor paradigme de transformare, de lucru, de gândire abordarea intercomunitară este esențială. Prin

abordarea intercomunitară se face schimb de strategii, de practici de succes, de lecții învățate, de reflecții, de necesități locale, de idei noi și oportunități – toate contribuind la o mișcare mai puternică la nivel local și regional.

În literatura de specialitate, conceptul de „cooperare intercomunală,” deși unul relativ nou, este definit în mod diferit. Cea mai simplă noțiune specifică este următoarea: „Prin cooperare intercomunală se înțelege asocierea a două și mai multe comunități pentru prestarea serviciilor publice în comun”. [4]

În „Manualul de cooperare intercomunală,” elaborat în anul 2009 de către Consiliul Europei, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și Inițiativa de Guvernare Locală a Institutului Societății Deschise, profesorii Robert Hertzog, Pawel Swianiewicz, Ken Davey, Massimo Balducci prezintă mai multe definiții ale cooperării intercomunale. Conform acestor definiții, „cooperarea intercomunală este orice formă de activitate în comun a două sau mai multe comunități, prin care activează în comun pentru a realiza unele atribuții care le sunt stabilite conform legii, cu avantaje reciproc avantajoase”. [4]

Există câteva probleme la care răspunde Cooperarea Intercomunitară: fragmentarea administrativă excesivă; lipsa de eficiență în prestarea serviciilor; lipsa capacității de a atrage proiecte investiționale pe cont propriu; disparități în dezvoltarea localităților.

Abordând domeniul respectiv caracteristic UE, vedem că ultimele decenii au produs schimbări esențiale în mediul economic și social care au determinat natura acțiunilor și activităților desfășurate la nivelul administrațiilor locale din țările europene. [2, p.12]

Și în Republica Moldova, tot mai des este folosit termenul de abordare inter-comunitară, însă conceptul dat este considerat de specialiști încă unul relativ nou, care urmează să fie elaborate atât conceptual cât și metodologic în contextul realităților din Republica Moldova.

Părțile cheie interesate sau vizate de abordarea intercomunitară sunt reprezentanți ai APL-urilor partenere, care

sunt, deseori, cei mai potriviți pentru a analiza dacă este posibil de a explora oportunitățile sau de a soluționa problemele prin intermediul acestei abordări; cetățenii și utilizatorii serviciilor publice.

Acest instrument este deosebit de relevant în cazul Republicii Moldova, țara noastră confruntându-se cu o fragmentare administrativă. Printre condițiile necesare pentru abordarea intercomunitară se enumeră: recunoașterea problemelor comune, comunicare eficientă între părțile interesate, deschiderea spre cooperare, nivelul experienței care să permită o astfel de abordare.

Pentru argumentarea necesității utilizării acestui instrument întru asigurarea unei dezvoltări locale eficiente există câteva beneficii pentru APL-urile din Republica Moldova: [2]

1. APL pot realiza împreună anumite lucruri, pe care nu le-ar reuși de unele singure.
2. O „piață” largă de consumatori duce la reducerea per unitate. Schimbul de cunoștințe și experiență între APL partenere poate avea un efect pozitiv asupra altor părți ale APL.
3. Capacitatea de a atrage investiții private și de a crea un Parteneriat Public-Privat crește prin posibilitatea încheierii unor contracte favorabile cu companii private.
4. Capacitatea de investiții și credibilitatea sunt în creștere, facilitând obținerea împrumuturilor și granturilor, precum și atragerea fondurilor UE.
5. Împărțirea unei probleme de dezvoltare economică comună și o viziune comună constituie un succes în obținerea unor locuri de muncă și investirea într-o anumită zonă, decât o abordare fragmentată.

Promovarea cooperării intercomunitare și regionalizarea serviciilor constituie un aspect principal al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova. De asemenea, cooperarea intercomunitară și efectul regional reprezintă un avantaj și sporesc șansele de a beneficia de finanțări, inclusiv din fonduri europene. Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-

teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice, prin solidaritatea comunităților mari și mici, bogate și sărace, se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. [1, p.4]

Aspectul normativ de reglementare al domeniului cooperării intercomunitare ne oferă posibilitatea să apreciem faptul că avem un cadru legal ce necesită completare și adaptare. Realizarea dezideratului de integrare europeană, accesul la finanțarea externă, precum și respectarea standardelor europene în domeniile importante ale politicilor administrării locale au devenit obiective majore de dezvoltare în Republica Moldova.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice.[3]

La nivel național acest drept al AAPL este prevăzut de Constituție și legile generale ce reglementează activitatea administrației publice locale, precum și de documentele de politici. [5] Astfel, Legea serviciilor publice de gospodărie comunală conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare stabilind expres ca unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul. [8, art.6]

Legea privind descentralizarea administrativă oferă un cadru pentru cooperarea intercomunitară stabilind posibilitatea cooperării între diverse autorități publice prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte. [7, art.5]

Legea privind administrația publică locală în art. 14, al. (2), lit. j) și art. 43, al. (1), lit. t), consiliile locale și consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități publice locale pentru a realiza în comun lucrări de interes public sau pentru a presta în comun servicii publice. [6]

Concluzionând menționăm că inițierea și realizarea CIC este un proces complex care presupune stabilirea celui mai potrivit model de cooperare inter-comunitară luând în calcul principalele elemente: capacitatea locală (legală, instituțională, economică, tehnică, financiară), densitatea populației, geografia, structura politică și teritorial-administrativă.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Beschieru I. Cooperarea intercomunitară și regionalizarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare în Republica Moldova, Chișinău, 2013.
2. Bostan G. Noi perspective pentru intercomunalitate în Republica Molodva, Chișinău, 2011.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985. În: ediția oficială ”Tratate internaționale”, Volumul 14, 1999
4. Ghid. Dezvoltare regională. Program de instruire pentru autoritățile APL. Chișinău, 2013.
5. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015. Nr.68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial, nr.143-148 din 13.07.2012.
6. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial, nr. 32-35, din 09.03.2007.
7. Legea privind descentralizarea administrativă. Nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial, nr. 29-31, din 02.03.2007.
8. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală. Nr. 1402 din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial, Nr. 14-17, din 07.02.2003.
9. Spitaler E. Cooperarea intercomunitară “De ce – Cum – Potențialul, riscurile și foaie de parcurs pentru CIC”, GIZ, Chișinău, 2012.

## SERVICIILE PUBLICE – ASPECTE CONCEPTUALE ȘI DE CONȚINUT

*Tincu Violeta, lector superior, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY.**

*Most of the researchers state that a public service is an activity that is either authorized or provided by a public administration authority, in order to satisfy general citizen needs. Later on, this notion has been completed with the possibility of private sector involvement in public services providing, involvement which in some states has progressively increased up to the total privatization of some public services. This obviously changed the vision on public administration role in organizing such services – from an extreme position that public services must be totally nationalized up to another extreme position which states public services shouldn't even be called “public” anymore, but “services of general interest”, which not necessarily must be provided by the public sector.*

Administrația publică există pentru satisfacerea necesităților cetățenilor, necesități ce pot fi sau de nivel național, sau a locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale. Evident, acest lucru nu se poate realiza decât înființând servicii publice, esența cărora se reduce la satisfacerea unor necesități. Mai mult decât atât, autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează: „Serviciul public este *mijlocul* prin care administrația publică își exercită activitatea”. [8, p. 394] Această opinie este împărtășită și de literatura engleză de specialitate, potrivit căreia „necesitatea de a înființa servicii publice bazate pe necesitățile cetățenilor este în prezent recunoscută de administrații ca fiind un obiectiv major”. [4, p. 665] Potrivit autorilor Ioan Alexandru și Lucica Matei, „lista nevoilor a căror satisfacere trebuie asigurată prin intervenția administrației publice sau direct prin această administrație este fixată în funcție de curențele ideologice, situația economică și



socială, posibilitățile financiare și tehnice ale locului și ale momentului”. [2, p. 40]

Literatura de specialitate autohtonă a evidențiat importanța deosebită a acestei misiuni a administrației. De exemplu, dr. Maria Orlov afirmă: „Buna organizare și funcționare a serviciilor publice constituie un element esențial pentru calitatea vieții în societatea modernă. Prestarea serviciilor de către organele administrației publice se face în baza prevederilor legale, iar folosirea de către beneficiari a serviciilor publice îi pune pe aceștia în raporturi juridice deosebit de variate”. [9, p. 28]

Potrivit autorului Ana Vasile, „serviciile publice constituie o parte importantă din viața de zi cu zi a fiecăruia dintre noi, dezvoltarea lor având o influență directă asupra nivelului de trai al populației. În mod cert, serviciile publice sunt organizate pentru a satisface nevoile oamenilor; la originea oricărui serviciu public se găsește o nevoie recunoscută de colectivitate pe care inițiativa privată nu o satisface, nevoie care poate fi legată și de garantarea libertăților fundamentale. Dacă privim în urmă, regăsim în serviciile publice preocupările cotidiene care au marcat anumite necesități, cum ar fi: nevoia de electricitate, de apă curentă, de gaz, de transport etc.” [11, p. 4]

Serviciul public poate fi astfel definit ca fiind acea organizație de stat sau a colectivității locale, înființată de către autoritățile competente cu scopul de a asigura satisfacerea regulată și continuă a unor cerințe cu caracter general ale membrilor societății în regim de drept administrativ sau civil în procesul de executare a legii.” [5, p. 117]

Astfel, serviciile publice sunt organizate de *autoritățile publice*, fie *centrale* (guvern, ministere), fie *locale* (consilii locale, primării) și pot fi oferite și de *organisme private* atunci când prin prestarea lor se realizează un interes general. [5, p. 117]

În același sens, autorul Antonie Iorgovan menționează, că nu orice activitate întreprinsă pentru satisfacerea unor necesități ale populației reprezintă o activitate de prestare a serviciului public, ci numai acele activități ce sunt necesare pentru satisfacerea unor nevoi social apreciate de puterea publică ca fiind

de interes public. Atâta timp cât nu există o minimă de reglementare legală, strict tehnic juridic, nu suntem în prezența unui interes public și autoritățile publice constituționale n-au nici o obligație juridică. Astfel, pentru ca o activitate de interes public să fie considerată ca serviciu public este necesară o reglementare legislativă. Pentru realizarea intereselor generale statul reglementează prin lege crearea serviciilor respective, prestate de administrația publică centrală de autoritățile administrației publice locale în cazul satisfacerii unor atribuții obligatorii (serviciul stare civilă, de tutelă).[6, p. 84]

Făcând o analiză a *principalelor caracteristici ale serviciilor publice, pot fi menționate următoarele:*

- satisfacerea nevoilor publice răspunde interesului general (interesul general – deosebit de cel colectiv – reprezintă interesele tuturor cetățenilor unui stat sau locuitorilor unei comunități; interesul colectiv reprezintă interesele unui grup ce aparține unei instituții, agent economic etc.);
- înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative (consiliile locale);
- autoritatea organizării și funcționării de către o autoritate executivă a administrației publice locale (primarul);
- supunerea unui regim juridic reglementat de principiile dreptului public.[10, p. 47]

Doctrina străină, pentru a identifica care serviciu este public și care nu, pune accent pe modul de finanțare. În acest sens, „prin servicii publice se înțeleg serviciile finanțate în principal prin fonduri publice. Aceste servicii nu sunt procurate direct de consumatori din propriile lor resurse, ci finanțate în principal prin impozitare (la nivel central sau local), sau prin asigurări sociale.”[7, p. 695]

Uniunea Europeană și dreptul comunitar preferă formularea „servicii de interes general”, uneori „servicii publice de interes general”, aici incluzându-se transportul, serviciile poștale, asigurarea cu energie și comunicațiile. [3, p. 81] Observăm că această tendință s-a păstrat și în Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova. Deși acordul prevede

în calitate de obiectiv „*modernizarea serviciilor publice*”, el nu definește ce anume include în această categorie, cel puțin nu în textul de bază (anexele la Acord conțin totuși expres referințe la „servicii publice”). În schimb, Acordul propune două noi noțiuni –

- “*servicii*”, care includ orice serviciu în orice sector cu excepția serviciilor prestate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale și
- “*servicii și alte activități desfășurate în scopul exercitării unei autorități guvernamentale*”, care reprezintă servicii sau activități, care nu sunt desfășurate nici în bază comercială nici în condiții de concurență cu unul sau mai mulți operatori economici.[1]

Totuși, Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii, care în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” – în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere, etc.

*Ca să concluzionăm*, putem menționa că majoritatea absolută a autorilor autohtoni și străini consideră că un serviciu public este o activitate autorizată sau desfășurată de o autoritate a administrației publice, în scopul satisfacerii necesităților de ordin general al cetățenilor. Ulterior această noțiune a fost competat[ și cu posibilitatea implicării sectorului privat în prestarea de servicii publice, implicare care în unele state a sporit progresiv până la privatizarea totală a unor servicii publice. Aceasta fără îndoială că a schimbat și viziunea asupra rolului administrației publice în organizarea acestor servicii – de la poziția extremă că serviciile publice trebuie să fie total naționalizate până la cealaltă extremă, care consideră că serviciile publice nici nu mai trebuie numite „publice”, ci „servicii de interes general”, care în consecință nu e numaidecât să fie prestate de sectorul public.

### **Referințe bibliografice:**

1. Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova,

<http://www.gov.md/libview.php?l=ro&idc=451&id=7189>  
(vizitat pe 04.03.2014)

2. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. București: Economica, 2000, 206 p.
3. Bovis Ch. H. Financing Services of General Interest in the EU: How do Public Procurement and State Aids Interact to Demarcate between Market Forces and Protection?/ European Law Journal, Vol. 11, No. 1, January 2005
4. Gannon-Leary P., Baines S. & Wilson R. Collaboration and partnership: A review and reflections on a national project to join up local services in England/ Journal of Interprofessional Care, December 2006; 20(6): 665 – 674
5. Ghidul alesului local. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2007, 200 p.
6. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Volumul II. București: Nemira, 1996, 688 p.
7. Le Grand J. Equality and Choice in Public Services./Social research Vol 73: No 2 : Summer 2006
8. Manda C. Manda C.C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, 418 p.
9. Orlov M. Drept administrativ. Partea I. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 1999, 110 p.
10. Țepordei A. Metode administrative moderne/ Managementul serviciilor publice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002, 216 p
11. Vasile A. Prestarea serviciilor publice prin agenți privați. București: AllBeck, 2003, 232 p.

## DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE.

*Castrașan Tatiana, lector universitar, Academia  
de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*Public administration activity comes to put into practice the needs of citizens. Administrative division of a state reflects an essential element, which achieved through legislation brings the system of state administration and local subsystems, falling under the territorial aspect, politics and organizes social and economic life of a nation. In this order we must adjust our administrative organization to streamline the activities of the state.*

Ținem să specificăm de la bun început că forma cea mai progresivă a administrației publice este cea care se organizează în baza principiului descentralizării și autonomiei locale. Restructurarea administrației publice din Republica Moldova în acest sens are scopul de a organiza procesul realizării intereselor publice ale comunităților din teritoriu. Acest lucru poate fi efectuat prin descentralizarea puterii, care va contribui la antrenarea mai activă a comunităților locale în gestionarea problemelor din teritoriu.

Făcînd o sinteză a multitudinii de definiții din doctrină putem conchide că **descentralizarea** reprezintă un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale. Ea poate fi concepută sub forma câtorva expresii practice de realizare:

- delegarea unor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși. [9, p. 133]
- divizarea muncii administrative, organizate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome, adică pe varietatea de organisme locale dotate cu personalitatea juridică. [9, p. 136]

- ca un mănunchi de tehnici prin care o persoană juridică poate dori să instituie o altă persoană juridică, distinctă de ea, conferindu-i dreptul la gestiunea autonomă a intereselor proprii. [11, p. 413]

- apropierea guvernului de cetățeni. [10, p. 104]

În fond, cele mai diverse definiții consacrate descentralizării nu vin în contradicție reciprocă, ci reflectă, mai curînd, semnificațiile atribuite raportului dintre stat și colectivitățile locale, prezentîndu-le ca o structură particulară de organizare a statului, ca un “fel de a fi al statului”.

Descentralizarea administrativă cunoaște 2 forme:

1. *descentralizarea administrativ – teritorială*;

2. *descentralizarea tehnică*. [7, p. 49]

Majoritatea cercetătorilor în domeniu conchid că descentralizarea administrativ–teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele. Pentru ca o colectivitate să se considere descentralizată este necesar să beneficieze de următoarele condiții:

⊃ recunoașterea unor categorii de interese locale, distincte de cele naționale;

⊃ calitatea de persoană juridică a colectivității locale, aceasta atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară, elemente indispensabile în vederea satisfacerii intereselor generale ale colectivității locale;

⊃ desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative, căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea treburilor sale publice;

⊃ independența autorităților publice reprezentative locale în vederea gestionării chestiunilor de interes local prin adoptarea de acte juridice necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii;

⊃ exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale.

Conceptul descentralizării este legiferat de următoarele acte normative:

1. Constituția Republicii Moldova: pentru prima dată descentralizarea serviciilor publice e acceptată în calitate de principiu a administrației publice locale; [2]

2. Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasburg în anul 1985[1], ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în anul 1997, unde descentralizarea este recunoscută în art. 4;

3. Legea privind administrația publică locală, 28.12.2006[4];

4. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006 [5],

Recunoașterea personalității juridice a colectivităților locale are la bază existența unor interese proprii ale acestor colectivități. Statul nu poate să soluționeze în condiții de operativitate și eficient ansamblul de probleme și de aceea e chemat să determine care din problemele ce intră în sfera administrației de stat vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale, ultimile fiind concepute ca elemente ale descentralizării administrative, care soluționează în unitățile administrativ teritoriale problemele specifice colectivităților locale, menirea cărora este de a reprezenta colectivitatea locală și apoi statul.

În scopul punerii în aplicare a prevederilor legilor sus-numite, Parlamentul Republicii Moldova reușește să adopte Legea nr. 68, din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2015. [6] Prezenta strategie recunoaște în cap. IV **Fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova**. Analizând distribuția localităților în funcție de numărul de locuitori, legiuitorul constată că 86% dintre ele au mai puțin de 5000 de locuitori. Deși legea prevede un număr minim de 1500 de locuitori pentru a se putea justifica crearea unei UAT de sine stătătoare, mai mult de 25% dintre acestea, prin excepție, nu corespund normei legislative menționate. Experiența europeană

arată că nu există o mărime optimă a UAT, iar unele studii indică un prag adecvat de 5000 de locuitori, începînd de la care sînt asigurate perspective mai bune de creștere economică și economii de scară în prestarea serviciilor publice locale.

Astfel, obiectivul specific al Strategiei este cel ce ține de creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, de reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care urmăresc sporirea autonomiei locale și furnizarea eficientă a serviciilor publice.

În cazul în care o unitate administrativ-teritorială nu-și poate întreține instituțiile sociale și aparatul administrativ, apare întrebarea dacă respectiva are toate condițiile pentru a funcționa eficient. Doar o organizare administrativ-teritorială bine gândită din punct de vedere economic și politic va da un randament înalt în administrarea comunităților locale, va asigura protecția intereselor locale și, logic, va contribui la realizarea intereselor generale ale statului.

Studiile efectuate în baza realităților actuale demonstrează faptul că fragmentarea teritorială excesivă poate fi o problemă gravă pentru statele cărora le este caracteristică. Una dintre soluții pentru aceasta este *consolidarea teritorială*, în favoarea căreia prezentăm următoarele argumente:

— Autoritățile locale mai mari dispun de o capacitate mai mare de a îndeplini o gamă mai largă de funcții, fapt care permite instituirea mai multor servicii publice la nivel local.

— Odată ce autoritățile locale mai mari pot furniza mai multe servicii, este mult mai probabil că cetățenii vor fi interesați în participarea la elaborarea și implementarea politicilor publice la nivel local. Astfel, consolidarea teritorială promovează unul din principiile de bază ale democrației - participarea cetățenească.

— Autoritățile locale caracteristice localităților mai mari pot fi mult mai eficiente în contextul planificării în orice domeniu, în special în cel ce ține de politicile de dezvoltare economică.

— În sistemele teritoriale consolidate este mult mai ușor de a reduce problemele de curse libere, de exemplu situațiile în care serviciile furnizate local sunt consumate de către rezidenții



care trăiesc și plătesc taxe în alte localități, cu alte cuvinte, consolidarea ajută la reducerea nepotrivirii între granițele administrative și ariile de prestare a serviciilor.

În scopul consolidării descentralizării administrative, Strategia națională de descentralizare aprobată prin Legea nr. 68, din 05.04.2012, își propune examinarea oportunităților de raționalizare a structurilor administrativ-teritoriale, în baza studiilor privind consolidarea capacităților UAT. E firesc să ne punem întrebarea dacă la ziua de azi în Republica Moldova s-au întreprins activități necesare implementării Strategiei de descentralizare. S-au realizat activități concrete la nivelul aducerii în concordanță a prevederilor legale, însă punerea în aplicare a prevederii sus-menționate din strategie cel mai probabil va fi amânată încă pentru 4 ani, în condițiile în care în vara anului 2015 urmează a investi încă cu un mandat autoritățile locale.

Întru realizarea unei descentralizări reale se propun următoarele măsuri eficiente care ar include:

- structura administrativ-teritorială pe care urmează să o îmbrace Republica Moldova trebuie să includă unități administrative suficient de mari pentru a produce economii de scară și care să poată gestiona serviciile publice, conform principiului descentralizării.

- numărul minim de locuitori prevăzut de lege, la formarea unei noi structuri administrativ-teritoriale, ar trebui respectat cu strictețe, atât pentru sate și orașe, cât și pentru localitățile reședință. Astfel, în scopul consolidării teritoriale a Republicii trebuie soluționată problema localităților \*excepții\* al căror număr de locuitori coboară sub 1500, stabilit prin lege.

- dat fiind faptul că pe teritoriul Republicii Moldova, locuiesc mai multe etnii, pentru a forma noi unități administrative, trebuie să se țină cont de etniile ce predomină în anumite zone, încât unificarea a două etnii dominate sporește riscul unor conflicte etnice.

Prin respectarea cu strictețe a principiilor stabilite în Strategia națională de descentralizare, precum și punerea în condiții egale a unităților administrative teritoriale și respectarea legilor Republicii Moldova se va realiza *reducerea numărului de*

*unități administrativ-teritoriale și, respectiv crearea unora cu dimensiuni mai mari.*

Trebuie să luăm în considerare și sistemul electoral actual, care, în atare schimbări, va trebui să asigure ca fiecare localitate din localitățile reședință să fie reprezentată în consiliul local, respectând astfel principiile de bază ale Cartei Europene a Autonomiei Locale - asigurarea unei administrații eficiente apropiată de cetățeni și dreptul de a participa la rezolvarea treburilor publice.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Nr. 764-XV din 27.12.2001. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.01.2002, nr.16, art. nr. 53.
4. Legea privind administrația publică locală. Nr. 436 din 28.12.2006. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35, art. nr. 116.
5. Legea privind descentralizarea administrativă. Nr. 435 din 28.12.2006. în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31, art. nr. 91.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2015, nr. 68, din 05.04.2012, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. nr. 465.
7. Deliu T. Administrație Publică Locală. Chișinău 1998.
8. Deliu T., Savca T. Ghidul alesului local. Chișinău 2001.
9. Maurice Hauriou, *Precis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey 2-e ed 1929.
10. Platon M., *Administrația publică, curs universitar*. Editura Universul, Chișinău 2007.
11. Razmond Carre deMalberg , *Contribution a la theorie de l Etat*, tome2, Paris Sirez 1992.

## STAREA ȘI DEZVOLTAREA PRODUCERII AGRICOLE A REGIUNII (PE BAZA UTA GĂGĂUZIA).

*Ianioglo Alina, doctorandă, Universitatea de Stat  
din Comrat*

### **SUMMARY**

*This article reveals the significance of agricultural production for the region's economy. There are analyzed the main indicators, which indicate the status and development of agriculture: productivity of crops and profitability. Are determined how natural climatic conditions affect the level of these indicators and causes the instability of agricultural production. There are identified the degree of influence of the level of agricultural production on the economy and economic security of Gagauzia.*

**Keywords:** *agricultural production, development, profitability, productivity, economic security.*

Regiunile trebuie să mențină o economie care va asigura stabilitatea socială a poporului, starea ecologică a teritoriului, precum și realizarea securității economice a persoanelor fizice, juridice și a regiunii în general.

Agricultura este una din principalele sectoare ale economiei naționale a Republicii Moldova, ea determină starea securității alimentare a țării. În anul 2013 ponderea agriculturii în produsul intern brut a constituit 12,2%, ceea ce este mai mult decât în țările UE (2,3%) [3]. În UTA Găgăuzia, sectorul agricol reprezintă circa 20% din producția de bunuri și servicii. Toate acestea denotă importanța studierii stării producerii agricole, ceea ce va permite determinarea măsurilor necesare pentru a asigura dezvoltarea și securitatea economică a întreprinderilor și a regiunii în ansamblu.

Direcția principală a sectorului agricol din țară reprezintă producția vegetală, cota căreia în 2013 a fost de 65% din produsul

agricol. Ponderea culturilor cultivate de întreprinderile agricole din UTA Găgăuzia constituie: 8,87% cereale și leguminoase; 6,34% floarea soarelui; 16,65% struguri și 22,43% tutun din volumul total al culturilor cultivate în țară [3].

Pământul este elementul esențial al producerii agricole, un factor de producție important. Utilizarea resurselor funciare în scopuri agricole fără creșterea fertilității lor duce la degradarea terenurilor. Rezultatele activității întreprinderilor agricole în mare măsură se află în dependență de starea resurselor funciare, de utilizarea lor rațională și eficientă. Prin urmare, calitatea utilizării pământului joacă un rol important în economia agricolă și a țării în general.

Dinamica producerii de cereale și leguminoase boabe în UTA Găgăuzia în ultimii 13 ani este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1. Dinamica producerii de cereale și leguminoase boabe în

UTA Găgăuzia în anii 2001-2013

Anul	Suprafața, mii ha	Producția globală, mii t.	Rendament, q/ha	Indicii (anul 2001=100 %)			Indicii (anul precedent=100 %)		
				suprafața	producției globale	rendamentului	suprafața	producției globale	rendamentului
2001	61193	181945	29,7	100,0	100,0	100,0	-	-	-
2002	62572	117612	18,8	102,3	64,6	63,3	102,3	64,6	63,3
2003	43318	49449	11,4	70,8	27,2	38,4	69,2	42,0	60,7
2004	60030	179449	29,9	98,1	98,6	100,7	138,6	362,9	261,9
2005	63523	147612	23,2	103,8	81,1	78,2	105,8	82,3	77,7
2006	52239	111502	21,3	85,4	61,3	71,9	82,2	75,5	91,9
2007	49300	57200	11,6	80,6	31,4	39,1	94,4	51,3	54,4
2008	60084	183033	30,5	98,2	100,6	102,6	121,9	320,0	262,6
2009	54123	86163	15,9	88,4	47,4	53,6	90,1	47,1	52,3
2010	52983	105453	19,9	86,6	58,0	67,0	97,9	122,4	125,0

2011	46154	109715	23,8	75,4	60,3	80,0	87,1	104,0	119,4
2012	45523	45595	10,0	74,4	25,1	33,7	98,6	41,6	42,1
2013	54140	156063	28,8	88,5	85,8	97,1	118,9	342,3	287,8
Media	54245	117753	21,7	-	-	-	-	-	-

*Sursa:elaborat în baza datelor Direcției Agricole a UTA Găgăuzia*

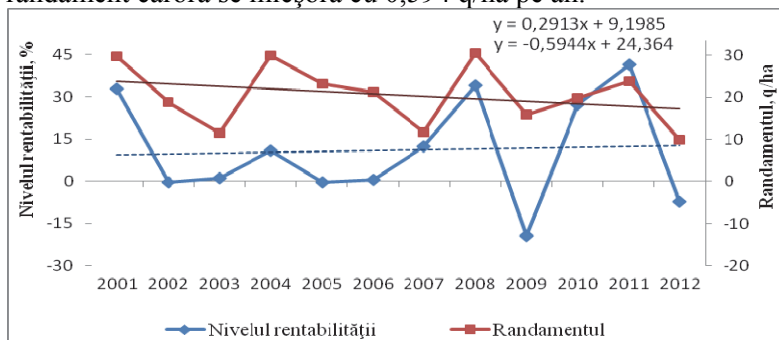
Orice ramură a economiei poate fi dezvoltată în două direcții: extensiv și intensiv. Dezvoltarea extensivă presupune o creștere a suprafeței însemîntate, în timp ce dezvoltarea intensivă - creșterea randamentului producției. În anii 2001-2013 rata de reducere a suprafeței cultivate cu cereale și leguminoase boabe a depășit rata scăderii randamentului cu 0,68 puncte procentuale, ceea ce dovedește faptul că este prezentă o dezvoltare intensivă. Micșorarea indicatorilor analizați a dus la reducerea producției globale a cerealelor în 2013 până 85,8% față de nivelul anului 2001.

Analizînd securitatea economică a întreprinderilor și a regiunii în ansamblu, este necesar de a identifica gradul de sustenabilitate a culturilor agricole față de factori externi majori - condiții climatice. Pentru a determina care culturi se caracterizează prin o sustenabilitate mai mare, și care sunt mai puțin rezistente la schimbările condițiilor climatice, este necesar să fie luați în considerație indicatorii randamentului și profitabilității.

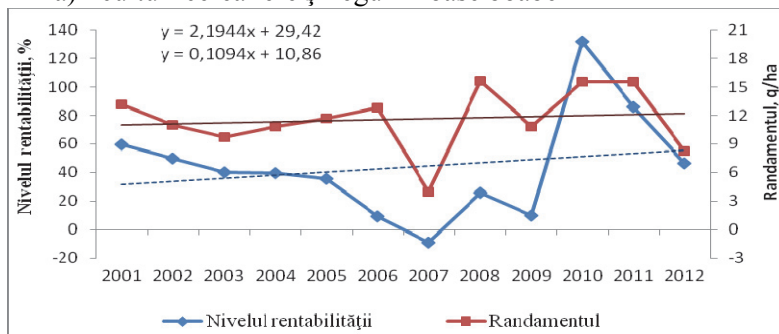
În figura 1 este prezentată dinamica randamentului și profitabilității culturilor cerealiere și de floarea-soarelui, suprafața însămîntată a căroră constituie aproape 93% din suprafața totală însămîntată în autonomie.

În anii secetoși (2003, 2007, 2012) observăm o reducere semnificativă a randamentului culturilor agricole, ceea ce duce la scăderea rentabilității producției. Prin urmare, aceasta afectează securitatea economică a întreprinderilor și economia regiunii. În anii 2001-2012 se observa o creștere a randamentului de floarea-

soarelui cu 0,109 q/ha în medie pe an, ceea ce a dus la mărirea profitabilității acestei culturi (cu 2,194 puncte procentuale pe an). Culturile cerealiere au fost mai puțin rezistente la factori externi, randament cărora se micșora cu 0,594 q/ha pe an.



a) culturi cerealiere și leguminoase boabe



b) floarea soarelui

Fig.1. Dinamica nivelului randamentului și profitabilității culturilor cerealiere și leguminoase boabe și de floarea-soarelui în UTA Găgăuzia în anii 2001-2012

Sursa:elaborat în baza datelor Direcției Agricole a UTA Găgăuzia

În Figura 2 este prezentată rentabilitatea producției principalelor culturi agricole din UTA Găgăuzia, în medie pentru ultimii șapte ani.

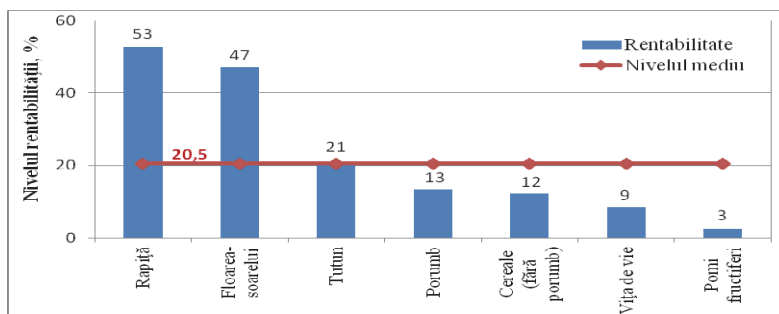


Fig. 2. Nivelul rentabilității producției principalelor culturi agricole din UTA Găgăuzia, în medie pentru perioada anilor 2006-2012

*Sursa:elaborat în baza datelor Direcției Agricole a UTA Găgăuzia*

Din datele prezentate în figura 2, rezultă că în perioada analizată producerea de rapiță și floarea-soarelui se caracteriza cu cel mai înalt nivel de rentabilitate (de 2,6 și 2,3 ori, respectiv, mai mult decât nivelul mediu). În același timp, cultivarea de cereale și leguminoase boabe, care ocupă mai mult de 60% din terenuri arabile, a fost mai puțin eficientă, n-a fost atins nici nivelul mediu.

În general, la fiecare leu investit în producția principalelor culturi agricole în UTA Găgăuzia în anii 2006-2012, revin în medie 20 de bani de profit brut. Obținerea acestor rezultate ale activității permite întreprinderilor agricole să efectueze reproducerea simplă, dar aceasta este insuficient pentru o reproducere extinsă, pentru modernizarea procesului de producție [1, p.150].

În concluzie, putem afirma că unele întreprinderi dorind cât mai repede să-și maximizeze profitul, cultivă, în principal, cele mai profitabile culturi - rapița și floarea soarelui, care provoacă epuizarea solului în mod semnificativ. Acest fapt permite întreprinderilor să atingă obiectivele pe termen scurt, dar aceasta are un impact negativ asupra dezvoltării strategice a întreprinderilor și a regiunii în general. Prin urmare, o atenție specială trebuie să se acorde procesului de rotație a culturilor,

cultivării competente a pământului, ce prezintă o condiție importantă în vederea asigurării securității economice.

**BIBLIOGRAFIE:**

1. Пармакли Д.М., Тодорич Л.П. Проблемы экономической устойчивости сельскохозяйственных предприятий Республики Молдова: (монография). – Комрат: Б.и., 2013 (Tipogr.«Centrografic»).– 207с.
2. Пармакли Д.М. Экономический потенциал земли в сельском хозяйстве. – Ch.: ASEM, 2006. – 384 p.
3. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, 2013.- 541с.



## **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПЛАНИРОВАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ**

*Назар Ольга, аспирант, Одесский  
региональный институт государственного  
управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте  
Украины*

### **SUMMARY**

*This work is directed to the study duties and rights of local self-government bodies of Ukraine in the field of planning, formation and distribution of financial resources. There is analyze of the main regulations that set out the rights of local councils regarding the financial management of the village, town, city.*

Местные финансы представляют собой финансово-правовую категорию, в основу которой положена система финансовых правоотношений. Эти отношения возникают в ходе образования, распределения и использования местных финансовых ресурсов.

Функционирование местных финансов как инструмент реализации местного самоуправления регламентируется законодательными, нормативно-правовыми и инструктивными документами.

Основным законодательным актом на территории Украины, который закрепил за органами местного самоуправления право на определенные финансовые ресурсы, стала Конституция Украины 1996 г., в которой говорится, что "материальной и финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, доходы

местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, которые есть в собственности территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах, а также объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Государство участвует в формировании доходов местных бюджетов, финансово поддерживает местное самоуправление. Расходы органов местного самоуправления, возникшие вследствие решений органов государственной власти, компенсируются государством".

В становлении местного самоуправления Украины, важное место занимает и, ратифицированная в 1997 году, Европейская хартия о местном самоуправлении. Этот нормативно-правовой документ стал актом, который возобновил движение местного самоуправления в Украине, заложил предпосылки для децентрализации бюджетной системы и формирования автономных местных бюджетов.

В статье 9 Хартии указано, что "органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на свои собственные адекватные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в пределах своих полномочий", причем их объем должен соответствовать функциям, которые возлагаются на местные органы власти [2].

Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" (1997г.) дает определение местному самоуправлению: это "гарантированное право и реальная способность территориальной общины - жителей села или добровольного объединения в сельскую общину жителей нескольких сел, поселка, города - самостоятельно или под ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления решать вопрос местного значения в пределах Конституции и Законов Украины[4].

Закон закрепляет принципы местного самоуправления, среди которых выделяется принцип правовой, организационной и материально-финансовой основы местного самоуправления.

21 июня 2001 года Верховной Радой Украины был принят Бюджетный кодекс Украины, который позволил решить ряд таких проблем, как взаимоотношение между государственным и местными бюджетами, четкое распределение источников доходов между различными уровнями бюджетов, было установлено также четкое распределение расходов соответствующих бюджетов.

В 2010 г., была принята новая редакция Бюджетного кодекса Украины. Таким образом, на сегодняшний день бюджетным законодательством установлено, что основными ресурсами, которыми могут распоряжаться местные органы власти, доходы местных бюджетов, в том числе местные налоги и сборы, целевые фонды, межбюджетные трансферты. [1].

Механизмы зачисления общегосударственных налогов в местные бюджеты и вопросы местного налогообложения (состав местных налогов и сборов, плательщики, объекты, база, порядок и сроки взыскания) регламентированы Налоговым кодексом Украины (2010 г.)

Также следует отметить, что при распределении и формировании финансовых ресурсов на местах следует учитывать особенности законодательного урегулирования межбюджетных отношений. В Украине данный вид отношений регулируется Постановлением Кабинета Министров Украины "Некоторые вопросы распределения объема межбюджетных трансфертов" от 8 декабря 2010 г. № 1149 утверждена формула распределения объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания и средств, передаваемых в государственный бюджет) между государственным и местными бюджетами, а также дотаций выравнивания и средств, передаваемых в местный бюджет между районным или городским бюджетом и бюджетами территориальных общин сел, их объединений, поселков, городов, административно подчиненных соответствующему району или городу.

Ежегодные Законы Украины "О Государственном бюджете Украины" также устанавливают на законодательном уровне права и обязанности органов местного самоуправления в сфере, которая рассматривается на последующий год.

Реализация задач укрепления финансовой основы местного самоуправления предусматривает дальнейшее совершенствование финансового законодательства, что обеспечит целостность, последовательность и стабильность финансовой политики в сфере мест, четко определит и усовершенствует полномочия органов местного самоуправления, относительно планирования, формирования и распределения финансовых ресурсов.

Следует также отметить, что подписание и ратификация Украиной Соглашения об Ассоциации между Украиной и ЕС также будет иметь свое влияние на финансовые отношения местных советов, которые будут направлены на достижение соответствия с европейскими стандартами.

#### **Список использованных источников:**

1. Бюджетный кодекс Украины, Верховная Рада Украины; Кодекс Украины, Закон, Кодекс от 08.07.2010 № 2456-VI [Электрон. ресурс]. - Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua>
2. Европейская хартия местного самоуправления [Электрон. ресурс]. - Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/122>.
3. Про местное самоуправление в Украине[Текст]: Закон Украины от 21 мая 1997 р. // Ведомости Верховной Рады Украины.– 1997. – №24. – С. 379–329.
4. Соглашение об Ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, а также его государствами-членами, с другой стороны [Электрон. ресурс]. - Режим доступа:<http://www.kmu.gov.ua>.

## DESCENTRALIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVĂ ÎN CONTEXT LEGISLATIV

*Guțu Nina, doctorandă, Academia de  
Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*As with other key aspects of decentralization, the legal and regulatory framework will be tailored to country circumstances. Nevertheless, there are a set of issues this framework may be expected to address. The legal and regulatory framework should also be designed to recognize differences in management capacity. Assignment of functional responsibilities – for example provincial capital, designated growth center, etc. often implicitly recognizes varying capabilities of municipalities, but a more dynamic framework which recognized "capacity" based on performance over time would be more desirable in the long run.*

Descentralizarea administrativă urmărește să ofere cetățenilor sau reprezentanților aleși mai multă putere în spațiu public și în procesul de luare a deciziilor. Aceasta este, adesea, asociată cu politicile pluraliste și guvernele reprezentative, dar se poate sprijini, de asemenea, și pe cadru logic de democratizare realizat prin intermediul cetățenilor, sau prin reprezentanții acestora, ce au mai multă influență în formularea și implementarea politicilor unei țări. [5]

În multitudinea definițiilor sale, descentralizarea administrativă, apare ca delegare a diferitelor atribuții administrative pe plan local în avantajul reprezentanților aleși, prezentându-se ca o structură particulară de organizare a statului, „*un fel de a fi al statului*”, conform afirmațiilor lui S. Regourd, „*une maniere d’être de l’Etat*” [4].

Această idee doctrinară o putem remarca cu vehemență și în lucrarea profesorului Victor Mocanu, „*Descentralizarea*

*serviciilor publice: concepte și practici”, potrivit căreia „Descentralizarea sistemului administrativ nu reprezintă o slăbire a statului sau a guvernului, ci este un principiu integrator prin care se corelează interesul național cu cel local, proces care are ca rezultată integrarea tuturor cetățenilor unui stat și reprezentarea politică a acestora, și respectiv promovarea intereselor tuturor grupurilor și indivizilor, care creează o societate națională” [6].*

Legislația Republicii Moldova din domeniul politicii de descentralizare administrativă și de coeziune a început să se conceapă la mijlocul deceniului precedent. În procesul aspirațiilor Moldovei de a adera la Uniunea Europeană, legislația din acest domeniu a început să se conformeze rigorilor și prevederilor aquis-ului comunitar. În acest sens, o amploare semnificativă a implementării politicii de descentralizare în Republica Moldova se observă începînd cu anul 2010, deși Legea cu privire la descentralizarea administrativă a fost aprobată încă la finele anului 2006. [3].

Obiectivele activităților realizate, în această perioadă, în domeniul descentralizării administrației publice locale au reieșit mai pregnant din prevederile Legilor privind administrația publică locală (Nr. 310-XII din 7.12.1994, Nr. 186-XIV din 6.11.1998, Nr. 781-XV din 28.12.2001, Nr. 123-XV din 18.03.2003, Nr. 436 din 28.12.2006), din Legea Nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, din Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova și din Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova, pentru anii 2005-2009 „Modernizarea țării-bunăstarea poporului”.

Cu toate acestea, considerăm important de menționat aprobarea Legii Nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de descentralizare și a Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, care determină mecanismele naționale în domeniul descentralizării și asigurării unei autonomii locale autentice pentru autoritățile administrației publice locale și stabilește obiectivele, sarcinile pe termen imediat și mediu (3-5 ani), în vederea

implementării priorității de descentralizare a puterii și asigurării autonomiei locale, în corespundere cu principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care a fost ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997. [1]

Elaborarea Strategiei a fost precedată de desfășurarea unor studii și analize complexe în domeniul descentralizării administrative, financiare, de întocmirea rapoartelor privind evaluarea capacităților autorităților administrației publice locale, a rapoartelor de expertiză a cadrului legal existent în domeniul organizării și funcționării administrației publice locale, bazate pe acțiunile și rezultatele aprobării Legii nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, a cărei aplicare a fost condiționată de existența documentelor de politici care să stabilească etapele distincte de implementare a procesului de descentralizare administrativă în Republica Moldova.[2]

Prin apobarea Strategiei, Guvernul și-a propus să „dezvolte” într-o anumită măsură Administrațiile Publice Locale, prin intermediul a 5 direcții prioritare:

1. Descentralizarea serviciilor și a competențelor
2. Descentralizarea financiară
3. Descentralizarea patrimonială și dezvoltarea locală
4. Capacitatea administrativă a Adminisitrațiilor Publice Locale
5. Democrație, etică, drepturile omului și egalitate de gen.

Acțiunile întreprinse în procesul elaborării prezentei Strategii au fost orientate spre analiza principalelor probleme ce apar în fiecare dintre domeniile menționate și generarea de soluții fezabile, cu planuri clare de realizare a acestora, în vederea sporirii eficienței și responsabilizării administrației publice în raport cu populația, printr-o mai bună aplicare a principiilor Cartei Europene. A fost luată în calcul și problema generată de necorelarea reformei Administrației Publice Locale cu reformele Administrației Publice Centrale aflate în derulare, fiind una dintre cauzele ce au influențat negativ rezultatele reformelor precedente din domeniul sectorului public.

Tot prin cadrul acestei Strategii Guvernul și-a luat angajamentul de a întreprinde mai multe acțiuni pentru perfecționarea unui cadru normativ adecvat procesului de descentralizare în Republica Moldova.

Luînd în considerare că aspectul descentralizării administrative este destul de larg, acesta totuși se regăsește în cadrul Strategiei doar într-o singură direcție. Și, peste toate analizînd acțiunile propuse observăm linii de acțiune generale orientate către dezvoltarea capacităților unităților administrativ teritoriale, însă doar în ceea ce privește reducerea fragmentării teritoriale.

Un aspect pozitiv al Strategiei ar fi includerea consultărilor pentru membrii unităților administrativ teritoriale și a creării condițiilor pentru implementarea opțiunilor de consolidare a capacităților acestora în ceea ce privește descentralizarea administrativă, prin explorarea soluțiilor ce au la bază 2 modele de acțiune: modelul normativ și modelul cooperant. Chiar în cadrul Strategiei, se menționează că *„Fiecare dintre cele două modele are avantaje și dezavantaje și ele nu se exclud reciproc în mod complet. Astfel, primul model are avantajul de a produce rapid efecte economice, de a reduce cu mult costurile (în special în ceea ce privește funcționarea APL), de a conduce mai repede la consolidarea financiară și instituțională a Unităților Administrativ Teritoriale, de a spori eficiența și eficacitatea. Marele său dezavantaj este că foarte dificil se obține un consens asupra modului în care să fie realizat, mai ales din punct de vedere politic – este un instrument mai „agresiv”, care riscă să divizeze diversele părți interesate și să facă, astfel, anevoios procesul de adoptare și implementare. Eficacitatea acestui model a fost dovedită prin implementarea celor două reforme – din 1999 și 2003, care s-au desfășurat în mod ordonat și fără împotriviri semnificative. În același timp, însă, lipsa consultărilor prealabile nu a convins nici APL, nici publicul de utilitatea reformelor. Al doilea model este mai „prietenos”, nu provoacă atît de multă opunere din partea celor interesați, dar este mai puțin eficient. Sistemul de stimulente trebuie elaborat cu foarte mare atenție,*



*astfel încât să stimuleze în mod real furnizarea în comun a serviciilor publice de către UAT. Modelul are și un defect: ca să fie eficace, acesta presupune existența unei anumite culturi a cooperării, a identificării rapide și a respectării compromisului/consensului între diverse autorități publice de diferite dimensiuni și culori politice. Acest lucru este destul de dificil în multe țări aflate în tranziție. [2]*

În pofida celor menționate la nivel teoretic privind descentralizarea administrativă în Republica Moldova, nu avem atât de multe a spune din perspectivă practică și asta doar datorită impactului regimului sovietico-comunist de conducere, existent în țara noastră pe o perioadă atât de îndelungată, ce are răsrînse rezultate atât asupra mecanismelor de acțiune la nivel de conducere, cât și asupra populației de rând, în ceea ce privește acceptarea, participarea la procesul de luare a deciziilor și învingerea fricii de a pune în acțiune „ceva nou”.

Consemnăm, deci, că descentralizare administrativă necesită adesea reforme constituționale sau legale, dezvoltarea partidelor politice pluraliste, consolidarea legislativă, crearea de unități politice locale, precum și încurajarea grupurilor de interes public. Astfel, în lumina perspectivei de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană, este necesară armonizarea cadrului legal-normativ existent în domeniul descentralizării administrativă din Republica Moldova și ajustarea acestuia la acquis-ul comunitar.

### **Bibliografie:**

1. Cartea Europeană a Autonomiei locale din 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997.
2. Legea Nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei Naționale de descentralizare și a Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015.
3. Legea Nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă în Republica Moldova.

4. S. Regourd, La decentralisation dans ses rapports avec la democratie, Revue du droit public et de la science politique en France et l'etranger, nr.4, 1990, p.980. The World Bank Group/ Political Decentralization  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/political.htm>
5. Victor Mocanu, „Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici”, Chișinău, TISH, 2011, p.23.

## PARTICULARITĂȚI ȘI EXIGENȚE ALE DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ – ROMANIA

*Bliorț Daniel, cercetător,  
Iași, Romania*

### **SUMMARY**

*It follows that the purpose of Community funding, to support the regions with higher Reduced development is boosting the economy of these areas, the concentration efforts and mobilize energies available to each region to relaunch economic. The region should gradually become able to continue with their own forces intervention programs and directions initiated by the E U to maintain its independent rate growth and become competitive in the labor market.*

Activitatea specifică administrației publice se desfășoară prin intermediul unui complex de forme instituționale care formează un angrenaj, cu principii de organizare ce variază în funcție de problemele cu care se confruntă, de factorii exteriori și funcție de propriile preocupări, care presupune neapărat integrarea sa în mediul social, politic și economic existent, cu diferențierile de spațiu și timp specifice.

Deci sistemul administrativ al unui stat este un ansamblu de structuri, instituții și reglementări interconectate prin intermediul cărora se desfășoară activitatea de administrație publică ca proces real. El este un subsistem al mediului social, constituind un sistem integrator. Mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea pentru îndeplinirea misiunilor acesteia.

Ideea de autonomie locală legată de administrația publică din România, a apărut pentru prima dată în Regulamentele Organice cu referire doar la orașe și prevedea că aleșii în **sfatul** orașului (deci în consiliul orașului ) puteau fi doar cetățeni ai

orașului respectiv și aveau proprietăți imobiliare cotate la o anumită valoare minimă. Sfatul avea ca atribuții principale, administrarea și gospodărirea orașului în multe domenii și sectoare de activitate.

Regulamentul de funcționare al orașului cuprindea dispoziții cu privire la :

- Votarea bugetului;
- Încheierea de contracte;
- Pavarea și iluminatul stradal;
- Politica de urbanism și estetica orașului;

Regulamentele Organice au lăsat satele în situația lor anterioară, fiind conduse de comisii cu funcții anuale. Administrația modernă în România se instituie prin lege sub domnia lui Al. I. Cuza, unde unități teritorial-administrative cu personalitate juridică și atribuții patrimoniale și de putere publică erau **județul și comuna**.

Organizările administrative ulterioare instituite pe baza Constituțiilor și a legilor ordinare, au consacrat soluții pentru realizarea administrației de stat pe plan local, neștiind dacă să opteze pentru descentralizare, autonomie sau centralizare.

**Consiliile populare** au fost instituite după model sovietic, după 1948, subordonarea fiind orizontală-față de Comitetul executiv și programul partidului unic, iar subordonarea verticală doar față de secțiunea imediat superioară în condiții de centralizare excesivă în plan administrativ.

Anul 1957 aduce cu sine înființarea **sfaturilor populare**, iar anul 1965- **birourile executive** ale acestor Sfaturi sau Consilii populare .

După 1989 odată cu Constituția adoptată în 1991 și pe urmă cea din 2003, s-au produs modificări importante în reglementarea funcționării organelor locale, cu subordonare orizontală față de prefect și verticală față de ministru. Constituția cuprinde două **principii** ale administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale :

- **autonomia locală**
- **descentralizarea serviciilor publice.**

Legea administrației publice locale mai adaugă la principiile anterioare, încă:

- **eligibilitatea autorităților administrației publice locale**
- **legalitatea**
- **consultarea cetățenilor.**

### **Autonomia locală**

Conform Legii administrației publice locale, prin **autonomie locală** se înțelege dreptul și capacitatea administrației publice locale de a soluționa și gestiona în numele și interesul colectivităților pe care le reprezintă, în condițiile legii, treburile publice. Acest drept se exercită prin intermediul **consiliilor locale și a primarilor**, deasemenea de către **consiliile județene**, care sunt autorități ale administrației publice locale alese prin vot direct, universal, secret și liber exprimat. Autonomia locală se manifestă doar administrativ și financiar, pe baza și în limitele legii.

### **Descentralizarea serviciilor publice**

**Principiul descentralizării serviciilor publice** prevede înființarea unor servicii publice în comune și orașe și desființarea lor la nivelul județelor sau la nivel central. Administrația publică locală, prin urmare, se realizează în comune și orașe de către consiliile locale și primari, iar la nivelul județului de către consiliul județean. Între consiliile locale și primari nu există relații de subordonare, după cum nu există relații de subordonare între autoritățile publice locale și consiliul județean.

### **Administrația publică locală din comune și orașe**

#### **Consiliul local**

Consiliile locale se constituie în comune, orașe și în orașele declarate municipii și funcție de numărul de locuitori ai comunei sau orașului sau prin ordin al prefectului se stabilește și numărul de membrii ai acestora. Funcție de principalele domenii de activitate consiliul local se organizează în comisii, mandatul lui fiind de 4 ani.

Atribuțiile consiliului local :

- administrarea domeniului public și privat,
- înființarea de instituții și agenți economici de interes local,

- numirea și eliberarea din funcție a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice de interes local, eliberarea de norme specifice acestora,
- apărarea ordinii publice și a condițiilor necesare funcționării corespunzătoare a instituțiilor de învățământ, sănătate și cultură.

### **Primarul**

Primarul este cel mai important element al administrației localității în care a fost ales, este autoritatea executivă. Conform Legii administrației publice locale, localitățile au un primar și un viceprimar. Municipiile reședință de județ și sectoarele municipiului București au câte un primar și doi viceprimari. Bucureștiul are un primar general și patru viceprimari aleși în condițiile legii. Primarul îndeplinește funcția de reprezentare a localității în relațiile cu orice persoane fizice sau juridice din țară sau străinătate, precum și în justiție, el este șeful administrației locale și răspunde în fața consiliului de buna funcționare a acesteia.

## **RELĂȚIILE EXTERNE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN ROMANIA**

*COTIC Severian, doctorand  
Academia de Administrare Publică,  
JILAVEANU Denisa Carmen, doctorandă  
Academia de Administrare Publică,  
IVAN Adriana Corina, doctorandă  
Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*The article analyzes the foreign relations of local government in Romania in the transition period. It examines the links and contacts with local government in Romania foreign governments, foreign firms with different international bodies and organizations. It also highlights cooperation agreements, cooperation and twinning of municipalities in Romania with similar foreign .*

Organizarea, din punct de vedere administrativ, a teritoriului statului interesează, în egală măsură, atât puterea de stat cât și colectivitățile locale, având prin aceasta o încărcătură politică și socială deosebită.

Statul urmărește, în general, ca prin structurile administrativ-teritoriale pe care le creează să poată conduce și guverna mai ușor societatea, iar colectivitățile locale, indiferent la ce nivel s-ar situa acestea, tind spre o gestiune autonomă cât mai accentuată a problemelor care le privesc, atât în raport cu statul cât și cu structurile administrativ-teritoriale organizate la nivel exterior.

Orice stat, pentru a putea fi bine condus și administrat își împarte teritoriul în unități administrative, cărora le recunoaște personalitatea juridică și le conferă tot odată atât atribuții de drept public cât și atribuții de drept privat.

Astfel, elementele componente ale personalității juridice a statului – populația, patrimoniul, le întâlnim la fiecare din aceste subdiviziuni administrative ale teritoriului statului. Fiecare dintre ele constituie o persoană juridică distinctă, cu un statut juridic propriu conferit de stat. În acest sens, Constituția României prevede în art. 3 (3) că “Teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii”[1, p.5]. Dispozițiile art. 4 din Legea 69/1991 privind administrația publică și locală precizează: “Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice. Ele au deplină capacitate, posedă un patrimoniu și au inițiativă în tot ce privește administrarea intereselor publice locale, exercitând, în condițiile legii, autoritatea în limitele administrativ-teritoriale stabilite. Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii”[2].

În România sunt organizate 41 de județe. Referitor la problema reprezentării publice a unităților administrativ-teritoriale, ca persoane juridice mai trebuie relevată încă o trăsătură specifică acestora. Nici una dintre acestea – județ, comună, oraș, municipiu, nu exercită atribuții de natura celor care sunt specifice funcției legislative. Statul a păstrat exercitarea acestei funcții numai pentru autoritățile publice care-l reprezintă la nivel central - Parlament.

Dacă ne referim la autoritățile prin care se asigură organizarea realizării și realizarea în concret a legii și a celorlalte acte bazate pe lege, în unitățile administrativ-teritoriale, acestea sunt create și funcționează în comune, orașe, municipii și județe.

Potrivit prevederilor Constituției și Legii 69/1991, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia publică locală în comune și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși potrivit legii.

Totodată, Constituția și Legea 69/1991 prevăd că, în fiecare județ și în Municipiul București, Guvernul numește câte un prefect, ca reprezentant al său pe plan local, care conduce



serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Buna gestionare a serviciilor publice de interes local și consultarea cu cetățenii colectivității locale din unitatea administrativ-teritorială sunt principalele rațiuni de existență a instituției primarului, fie că este vorba de o localitate din România, fie din străinătate.

În ce privește activitatea de relații externe a executivului local, acestea se desfășoară ca o funcție paralelă a autonomiei locale. Ea poate fi dezvoltată numai în folosul colectivității locale și în limitele competențelor stabilite prin lege. În privința politicii externe, Constituția României (art.91) stabilește atribuțiile instituției Președinției, Guvernului și Parlamentului, nefăcând referire la autoritățile locale. În general, în legislația română sunt puține acte normative care să reglementeze activitatea de relații externe ale primăriilor și consiliilor locale. Rămân atunci ca referință normele cuprinse în Legea 69/1991, “Consiliile locale, județene și Consiliul General al Municipiului București pot stabili legături de colaborare, cooperare și înfrățire cu localități din străinătate”. Având în vedere că Ministerul Afacerilor Externe are atribuții exprese în realizarea politicii externe a României și asigurarea coerenței acesteia, rezultă că orice recomandări ale acestui minister către executivul local în privința relațiilor externe sunt deosebit de utile.

Interesul deosebit pentru integrarea euro-atlantică, relațiile de bună colaborare cu statele vecine și amplificarea legăturilor cu alte state (S.U.A., Canada, Japonia, Rusia și China) sunt direcții importante pentru activitatea externă a statului român, dar și pentru autoritățile locale. Astfel, primăriile, consiliile locale pot stabili legături de colaborare, cooperare și înfrățire cu structuri similare din străinătate, dar fără să aducă atingere caracterului de stat național unitar al României.

Necesitatea dezvoltării economice locale cât și realizarea unor servicii de interes local pot conduce autoritățile locale către o colaborare cu agenții economici străini. Astfel, Legea administrației publice locale, art.20, precizează: “Consiliul local

hotărâște, în condițiile legii, colaborarea cu agenți economici din străinătate, în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun”.

Prin relațiile externe ale administrației publice locale din România se înțelege totalitatea legăturilor și contactelor cu “nerezidenții”, respectiv: administrațiile publice locale din străinătate, firmele străine, persoanele fizice și juridice străine, ambasaderele și consulaterele străine aflate pe teritoriul țării noastre, diferite organisme și organizații internaționale.

Activitatea de relații externe ale administrației publice locale presupune cunoașterea și aplicarea jurisprudenței naționale, cât și a celei internaționale, precum și a normelor de protocol extern. În aceeași ordine de idei, se impune o bună cunoaștere a tratatelor internaționale ale României care privesc relațiile externe și cooperarea internațională.

De menționat că, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la rigorile europene a contribuit Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale [3]. Au fost preluate conceptul de autonomie locală, principiile administrației publice locale, cerințele față de statutul aleșilor locali și au fost implementate formele moderne de control administrativ asupra autorităților locale, modalitățile de asociere al colectivităților locale ș.a.

România, prin recunoașterea “Cartei europene a autonomiei locale”, conferă colectivităților teritoriale locale, prin autoritățile administrative proprii, posibilitatea de a coopera, în condițiile prevăzute de lege, cu colectivități teritoriale locale din alte state.

De altfel, “Declarația la nivel înalt de la Helsinki” din 1992, semnată și de România încurajează cooperarea între comunitățile locale și autoritățile locale și regionale, în scopul dezvoltării unor relații de bună vecinătate între țări.

“Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale” prevede, de asemenea, că “edificarea unei Europe tolerante și unite depinde nu numai de cooperarea dintre state, ci și de bunele relații între autoritățile locale, respectând însă Constituția și integritatea teritorială a fiecărui stat”.

Tratatele internaționale ale României cu vecinii săi au clauze generale privind relațiile externe între autoritățile locale, în sensul că guvernele vor sprijini aceste activități, în special în zonele de frontieră.

În context trebuie de avut în vedere cadrul general al Legii 151/1998 privind dezvoltarea regională în România, care precizează că obiectivul prioritar al politicii de dezvoltare regională în România este stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale. Pe baza acestei legi s-a înființat Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională, căreia îi revine atribuția de a urmări realizarea obiectivelor dezvoltării regionale, inclusiv în cadrul activităților de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare și la nivelul euroregiunilor.

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

Activitatea de relații externe la nivelul autorităților locale se desfășoară în proporții mari în cadrul primăriei. La nivelul deliberativului, în cadrul consiliilor județene pot fi înființate subcomisii de relații internaționale. {4, p.125}.

Principală rațiune de existență a unei primării, atât în țara noastră cât și în străinătate, o constituie asigurarea unui management corespunzător al serviciilor publice de interes local. În consecință, activitățile de natură juridică, economică, de relații externe ale primăriei în general, sunt direcționate în primul rând către zona serviciilor publice locale. În acest sens, direcția de relații externe a primăriei este chemată să desfășoare o serie întreagă de activități precontractuale. O dominantă o constituie operațiunile necesare atragerii investitorilor străini în vederea realizării obiectivelor prioritare în domeniile de interes local. Totodată, direcția de relații internaționale a primăriei coordonează și centralizează activitățile de relații externe ale regiilor locale din subordinea consiliului și contribuie la buna desfășurare a acestor activități ori de câte ori este solicitată de conducerile regiilor autonome.

Această primă funcție, de natură economică, a direcției de relații internaționale a primăriei este specifică perioadei de tranziție și este în principal rezultatul a doi factori.

Primul factor este relaționat de gestionarea unui patrimoniu privat local, format în special din terenuri și spații comerciale. Vânzarea spațiilor comerciale, concesionarea terenurilor și, în general, privatizarea sunt procese în curs de desfășurare la care participă agenți economici străini și autohtoni.

Al doilea factor este legat de participarea firmelor străine și organismelor financiare internaționale la reabilitarea serviciilor publice de interes local, aceasta realizându-se prin diverse căi: concesionarea unor servicii publice, privatizarea unor servicii sau regii autonome locale, licitațiile internaționale cu sprijinul organismelor financiare europene și internaționale pentru realizarea unor obiective de interes local.

Ambii factori enunțați sunt caracteristici perioadei de tranziție de la economia central-planificată către economia de piață și, prin urmare, odată cu încheierea procesului de privatizare, funcția economică a direcției de relații internaționale a primăriei se va diminua.

A doua funcție a direcției de relații internaționale este cea de protocol extern. Aici sunt incluse toate activitățile curente și speciale care conduc la desfășurarea optimă a acțiunilor consiliului și instituției primarului pe plan extern.

O a treia funcție importantă a direcției de relații internaționale o constituie activitatea de cooperare și colaborare externă a instituției primarului și a consiliului. Prin această funcție se asigură suportul logistic și managerial al cooperării și colaborării autorităților locale autohtone cu autoritățile locale similare din alte țări sau cu organisme regionale, europene sau internaționale.

În sfârșit, a patra funcție rezultă din necesitatea și oportunitatea integrării țării noastre în Uniunea Europeană. Reforma instituțională și legislativă în administrația publică locală din perspectiva integrării României în Uniunea Europeană

constituie un proces amplu în care un rol important îl au primăriile și consiliile locale.

Chiar dacă Parlamentul României este instituția deliberativă care este investită să perfecționeze cadrul legislativ, totuși consiliile locale și cel al capitalei, primarii și primarul capitalei sunt autorități ce gestionează și cunosc cel mai bine problemele colectivităților locale. În acest sens, se impune ca autoritățile locale să inițieze proiecte legislative care să conducă la armonizarea legii române cu cea din țările Uniunii Europene. Pentru realizarea acestui obiectiv, în cadrul direcției de relații internaționale a primăriei capitalei a fost înființat un birou de integrare europeană. Un compartiment similar funcționează și în cadrul Prefecturii municipiului București.

Reforma instituțională și legislativă din administrația publică locală precum și relațiile interne și internaționale au contribuit la amplificarea relațiilor dintre factorii de decizie locali cu omologii lor din străinătate și cu agenții economici străini.

Autorităților publice locale le revine responsabilitatea dezvoltării resurselor materiale și financiare locale, precum și valorificarea resurselor umane și economice ale colectivității pe care o reprezintă. În acest sens, funcția de cooperare externă a crescut ca importanță și intensitate în ultimii ani atât în plan administrativ, cât și în plan economic.

Relațiile de cooperare externă ale autorităților publice locale din țara noastră se pot realiza în planul relațiilor bilaterale sau multilaterale prin cooperarea în relațiile regionale, europene și internaționale cu problematică de interes local.

Potrivit legislației românești, consiliul general al municipiului București, consiliile locale și județene au dreptul să hotărască asupra relațiilor de colaborare, cooperare, precum și de înfrățire cu omologii din străinătate în scopul promovării unor interese comune. În plan strict economic, legislația oferă autorităților locale cadrul corespunzător pentru stabilirea unor legături de colaborare sau asociere cu agenți economici din străinătate cu scopul realizării unor proiecte de interes public [5,p.230].

Realizarea unor astfel de proiecte implică o documentație prealabilă și o consultare cu omologi străini. Acordul de colaborare este un document semnat de primarul oricărei localități din țară cu omologul său străin și statuează elementele-cadru de dezvoltare a relațiilor dintre cele două orașe. În general domeniile de interes comune precizate în asemenea acorduri sunt: administrația publică locală, dezvoltarea urbană, gestionarea serviciilor publice, dezvoltarea relațiilor în plan cultural, educație, protecția mediului, sport, pregătirea profesională. Acordul de cooperare este mai exact decât cel de colaborare, acesta precizând domeniul în care se va coopera și, stabilindu-se măsuri concrete, în care se angajează cele două părți. De asemenea, prin acordurile de cooperare se pot stabili strategii comune în relațiile regionale, europene și internaționale.

Acordul de înfrățire este o înțelegere specifică comunităților locale prin care cele două părți consfințesc relațiile de prietenie între cele două localități și în care reprezentanții locali stabilesc modalități practice pentru apropierea dintre cetățenii orașelor lor. În general “acordurile de înfrățire” susțin și promovează dezvoltarea relațiilor pe multiple planuri, din care nu lipsesc cele economice, comerciale sau culturale, și consfințesc prin programe comune permanentizarea lor. O atenție deosebită se acordă lărgirii relațiilor de cooperare între oamenii de afaceri din diferite orașe și sprijinului direct al investițiilor particulare. Acordurile de înfrățire sunt de regulă continuate prin acorduri de cooperare care stabilesc în detaliu obiectivele și termenii cooperării într-un anumit domeniu.

Conform legislației în vigoare, oricare dintre cele trei tipuri de acorduri trebuie supuse aprobării consiliului local. Bucureștiul este membru activ într-o serie de organizații internaționale ale marilor orașe ale lumii cum ar fi: Asociația Internațională a Primarilor Francofoni – (AIPF constituită în 1979 la inițiativa lui Jacques Chirac). Bucureștiul este membru activ din 1990 și beneficiază de asistenta tehnică și financiară. Aceasta asociație a derulat o serie de programe privind informatizarea contabilității, gestiune de personal, gestiunea taxelor municipale, urbanism,

educație, tineret și sport. Bucureștiul este membru al Asociației Internaționale a Metropolelor (Metropolis) și a beneficiat de asistența tehnică și financiară pentru proiectul “Reorganizarea și modernizarea Gării de Nord.

În prezent sunt în curs de aprobare alte două proiecte: “Centrul istoric al orașului București” și “Studiul privind transportul în Capitală”. De asemenea, Bucureștiul este membru al Federației Mondiale a Orașelor Unite (FMOU).

În iulie 1998, primăria capitalei în colaborare cu alte instituții din țară și cu sprijinul Consiliului Europei a organizat reuniunea Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa.

Adică, colaborarea bilaterală cu autoritățile similare din străinătate și activitatea desfășurată în cadrul organizațiilor internaționale asigură reprezentarea externă a autorităților locale și perfecționarea mecanismului propriu de gestiune, constituindu-se astfel într-o dimensiune importantă a cooperării internaționale a țării noastre.

În domeniul imobiliar, cooperarea internațională a primăriei municipiului București s-a concretizat în realizarea unor obiective mari, cum ar fi: WORLD TRADE CENTER București, Hotel SOFITEL, VICTORIA BUSINESS PLAZA. În curs de realizare este centrul financiar și realizarea sistemului de alimentare cu apă. În cadrul acțiunilor de cooperare internațională ale primăriilor sunt incluse și activitățile curente privind stagiile de formare, cursurile de specializare a personalului propriu sau al regiilor autonome, cursuri care se desfășoară în cadrul programelor de asistență al unor organisme internaționale.

Cerințele generale și legitime ale colectivităților locale organizate în unități administrativ-teritoriale trebuie să fie beneficiare a unor servicii publice eficiente și de bună calitate și să-și desfășoare activitatea într-un climat economico-social pozitiv. Gradul de satisfacere a acestor cerințe de către autoritățile publice locale constituie un criteriu de apreciere a acestora de către colectivitățile locale. Decalajele mari existente între diferite localități, precum și cel existent pe teritoriul aceleiași localități fac

necesară în primul rând analiza cu prioritate a zonelor celor mai deficitare din punct de vedere al serviciilor publice furnizate.[6].

În acest sens, standardele generale care trebuie atinse de serviciile publice locale conduc la obiective pe termen mediu și lung pentru autoritățile publice locale. Cea mai mare parte a acestor obiective se realizează prin acțiuni de cooperare, negociate în prealabil după toate standardele acestor activități și finalizate cu încheierea unor contracte. Ținând cont de diversitatea și de cadrul complex al tranzacțiilor internaționale, tratativele se cer să fie purtate de persoane calificate în problemele negociate, în problemele juridice care le implică încheierea contractului extern.

Autoritățile locale pot participa sau pot organiza licitații internaționale. Cadrul juridic actual, dar mai ales avantajele mari (garanții, cheltuieli reduse, eficientă și transparență fac ca licitațiile internaționale să fie tehnica cea mai folosită în realizarea parteneriatului sectorului public local și a sectorului privat. Licitatiile internaționale organizate de autoritățile publice locale se realizează în conformitate cu prevederile legislației naționale și cu respectarea stipulațiilor nediscriminatorii al Organizației Mondiale a Comerțului (OMC).

Adică, integrarea Europeană privită ca factor major de schimbare a unei configurații socio-politice, economice și administrative date, în cazul nostru cea a României, presupune desfășurarea contactelor administrației publice locale cu colectivități locale din alte state, firmele străine, persoanele fizice și juridice străine, diferite organisme și organizații internaționale.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția României. București, Editura Hamangiu, 2007. – 108 p.
2. Legea administrației publice locale. // Monitorul Oficial, 1991 nr. 238, din 26 noiembrie.
3. Carta Europeană: exercițiul autonom al puterii locale. Strasbourg, 2003.// Administrarea Publică. Revistă trimestrială metodico-științifică. AAP, 1997, nr.4
4. Alexandru I. Administrația publică. București, 1999. – 329 p.



5. Oroveanu M. Tratat de știința administrației. București, Ed. GERMAN, 1996. – 398 p.
6. Bosovski A. Administrația publică din România între europenizare și rezistență la schimbare. // [http: / WWW.sfera politicii. ro/sfera/ 131-132 / art. 12 –bosovski. html](http://WWW.sfera.politicii.ro/sfera/131-132/art.12-bosovski.html) (accesat: 10.02.2015).

## **ATELIERUL NR.3**

### **RELAȚII POLITICO-ADMINISTRATIVE, DE DREPT ȘI SOCIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

### **DIPLOMAȚIA PARLAMENTARĂ - FORMĂ DE COOPERARE INTERNAȚIONALĂ.**

*Gîrmeș Ilie, lector universitar, Universitatea de Stat  
„B. P. Hasdeu” din Cahul, doctorand, Universitatea  
de Stat din Moldova*

#### **SUMMARY**

*Representing people is considered to be one of the main functions of national Parliaments. Parliamentary diplomacy, as an external parliamentary activity, may be considered as a part of the representative function of the Parliament, as it comes as a reaction towards Governments' attempt to establish one's supremacy. This paper is meant to represent theoretical and practical views upon Parliamentary diplomacy.*

Relațiile internaționale, în ultimele decenii, au cunoscut o evoluție semnificativă, ele nelimitându-se la aspectele tradiționale ale diplomației. Dezvoltarea cooperării multilaterale, al cărei câmp de acțiune capătă proporții mult mai relevante, a adăugat noi actori în cadrul acestor relații. Cooperarea internațională solicită, astfel, noi metode de lucru și participarea unor noi actori.

Participarea parlamentelor naționale în ceea ce privește transpunerea în practică a angajamentelor luate în cadrul forurilor internaționale și regionale impune rolul acestora ca organe principale în soluționarea anumitor probleme, iar problemele tratate în cadrul parlamentelor naționale pot căpăta dimensiune internațională. După cel de-al doilea Război Mondial,

parlamentele au început să joace un rol din ce în ce mai important în relațiile externe, iar diplomația parlamentară a devenit un instrument important în promovarea și realizarea interesului statului.

Dialogul și cooperarea interparlamentară au deschis noi drumuri pentru prevenirea și reglementarea conflictelor, iar noile relații între state au dus la crearea de adunări parlamentare internaționale, formate din delegați desemnați de parlamente naționale. În urma unor asemenea realități, a reduce rolul parlamentelor naționale la cel de control al executivelor naționale înseamnă a închista dinamica globalizării și a izola actorii politici de lumea exterioară. Nu trebuie de uitat că Parlamentele sunt reprezentanți legitimi ai societății civile din statele naționale, cărora electoratul le-a acordat misiunea, dar și obligațiunea de a le reprezenta propriile interese, atât în plan intern, cât și pe cel extern[4, p.24-25].

Pe parcursul ultimelor decenii, termenul de „diplomație parlamentară” se afirmă tot mai mult. Heinrich Klebes consideră că este deja consacrat, exprimând ideea generală conform căreia parlamentele, sau parlamentarii „intervin” într-un domeniu care, conform concepției clasice a statului, revine guvernelor, în deosebi ministerelor afacerilor externe, și anume domeniul relațiilor internaționale. Cu toate acestea, nu întotdeauna este prea limpede la ce se referă diplomația parlamentară.

Pentru a preciza termenul de „diplomație parlamentară”, să amintim mai întâi accepțiunea termenului de „diplomație”: pe de o parte, diplomația reprezintă arta de a conduce relațiile externe ale statelor, artă pe care un corp specializat de funcționari, și anume „diplomații”, sunt datori să o stăpânească. Termenul mai servește și pentru a desemna corpul diplomatic. Pe de altă parte, „diplomația” reprezintă adesea sinonimul de „politică externă”[5, p.9].

Prin urmare, diplomația parlamentară ar putea reprezenta răspunsul unor instituții de stat la problemele ridicate de globalizare, creând noi spații de dialog, deschise unui amplu spectru de forțe politice fără a avea un caracter obligatoriu

guvernamental. Principalul avantaj al diplomației parlamentare constă în multitudinea de actori politici capabili să acționeze pe scena internațională și să țină deschise canale de tratative, să apropie culturi diverse, să pună față în față sisteme constituționale diverse, să descopere puncte comune de interes. Originalitatea și libertatea acestei „ramuri” a diplomației este cu atât mai prețioasă, cu cât dialogul interparlamentar generează confruntări între parlamentele tradiționale și parlamentele care sunt de recentă democrație[3, p.214-215].

Dacă vom încerca, totuși, să specificăm domeniile de „activitate diplomatică parlamentară”, am putea menționa două laturi ale acestora:

- a. fie că adunările parlamentare intervin în mod activ în formularea acțiunilor de politică extenă,
- b. fie că anumiți parlamentari, păstrându-și această calitate, joacă rolul diplomaților.

În primul caz semnificația termenului de „diplomație parlamentară” se rezumă doar la formularea opțiunilor de politică externă, dat fiind faptul că Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, ca și Parlamentul European sau alte Adunări Parlamentare, nu dispun de mijloace de a pune în practică politicile pe care le recomandă. Chiar dacă statele membre ale Consiliului Europei nu urmează recomandările Adunării Parlamentare, experiența arată că luările de poziție la nivelul parlamentar constituie elemente importante ale politicii internaționale de care guvernele statelor membre țin cont.

În cazul al doilea, semnificația termenului de „diplomație parlamentară” este strâns legată de însăși activitatea parlamentelor, care adesea acționează în numele propriului lor guvern sau în colaborare cu acesta[1, p.188].

O altă formă a diplomației parlamentare poate fi considerată activitatea „parlamentarilor internaționali”, care pot fi chemați să joace un rol cvasi-diplomatic, fie în mod individual, fie în grup. Acești parlamentari se pot deplasa într-un stat membru pentru a studia o anumită problemă de natură politică sau situația internă a unui stat a cărui politică preocupă statele

membre ale Organizației. Este necesar de specificat că „parlamentarii internaționali” nu acționează în numele sau în cooperare cu un stat anume.

Acțiunea lor nu angajează decât Adunarea Parlamentară din care provin și care, de altfel, din punct de vedere statutar, nu are competențe în domeniul relațiilor externe, domeniu rezervat – în cadrul Consiliului Europei – Comitetului Miniștrilor. Prin urmare, dacă nu luăm în calcul efectele indirecte pe care această formă de diplomatie parlamentară le poate avea asupra relațiilor dintre guverne, scopul său constă, exclusiv, în a contribui la formarea „politicii” Adunării Parlamentare și la influențarea politicii guvernelor prin intermediul recomandărilor adoptate ulterior de acestea [1, p.189; 5, p.10].

În relațiile internaționale colaborarea interparlamentară se poate clasifica în următoarele categorii: conferințe internaționale, grupuri de prietenie, delegații permanente ale parlamentelor în Adunările Parlamentare Internaționale, tratate de cooperare, deplasări oficiale ale delegațiilor parlamentare, vizite ale delegațiilor parlamentare, schimburi de experiență, etc. În pofida acestei diversități de colaborare externă a parlamentelor, vom menționa că dimensiunea parlamentară a cooperării internaționale trebuie concretizată înșiși de parlamentele naționale. În acest context am putea menționa că parlamentele naționale încearcă să-și extindă controlul asupra guvernelor. Acestea din urmă au acceptat diplomația parlamentară deși insistă în mod special asupra faptului că lor le revin, în mod oficial, competențe specifice acestui domeniu. Este evident că diplomația parlamentară poate fi utilă guvernelor în derularea oficială a relațiilor diplomatice a fiecărui stat în parte [1, p.190; 3, p.217].

Diplomația parlamentară, în comparație cu cea tradițională, are mai multe avantaje:

- este mai directă, cu posibilități de reacție mai diverse – delegațiile parlamentelor de regulă sunt constituite din reprezentanții tuturor fracțiunilor parlamentare, care în funcție de interesele lor politice pot reacționa diferit;

–sunt situații, când printr-un lobby bine organizat, sub formă de protonegocieri, diplomația parlamentară poate obține rezultate superioare diplomației tradiționale;

–eșecul diplomației parlamentare nu este de aceeași anvergură cu cel al diplomației tradiționale;

–prin diplomația parlamentară pot fi testate unele propuneri pentru soluționarea unor chestiuni contradictorii dintre state [2, p.97].

Sintetizând, diplomația parlamentară reprezintă modalitatea și instrumentele asociate activității parlamentare, la nivel supranațional și având obiective de politică externă. Sintagma de „diplomație parlamentară” este utilizată pentru a evidenția complexul de inițiative cu caracter extern pe care organele parlamentare le pot pune în practică, și care în contextul globalizării a devenit un instrument eficient în afirmarea parlamentelor naționale.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Buruian A., *Relații internaționale, politică externă și diplomație*, CEP USM, Ch., 2007, 448p.
2. Colațchi A., *Diplomație parlamentară moldovenească în contextul integrării europene*, în *Moldoscopia (probleme de analiză politică)*, nr. 4(XXXIX), 2007, Ch., pag. 94-101, On-line: [https://www.academia.edu/2139093/DIPLOMA%C5%A2IA\\_PARLAMENTAR%C4%82\\_MOLDOVENEASC%C4%82\\_%C3%8EN\\_CONTEXTUL\\_INTEGR%C4%82RII\\_EUROPENE202](https://www.academia.edu/2139093/DIPLOMA%C5%A2IA_PARLAMENTAR%C4%82_MOLDOVENEASC%C4%82_%C3%8EN_CONTEXTUL_INTEGR%C4%82RII_EUROPENE202), (vizitat 06.01.2015).
3. Gabriel L., *Diplomația parlamentară, o formulă inedită de cooperare supranațională*, în *Analele Universității „Constantin Brâncuși”*, Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 1/2011, pag. 213-235, On-line: [http://www.utgjiu.ro/revista/jur/pdf/2011-1/14\\_GABRIEL\\_LIVIU\\_ISPAS.pdf](http://www.utgjiu.ro/revista/jur/pdf/2011-1/14_GABRIEL_LIVIU_ISPAS.pdf), (vizitat 06.01.2015).
4. Helstern A., *Parlamente naționale în era globalizării*, în *Sfera Politicii*, revistă de științe politice, 2010, vol. XVIII,

nr.9(151), pag. 23-26, On-line:

<http://www.sferapoliticii.ro/sfera/151/cuprins.html>, (vizitat 06.01.2015).

5. Klebes H., *Diplomație parlamentară*, Ed. Centrul de Informare și Documentare al Consiliului Europei la București; Institutul Român de Studii Internaționale, București, 1998, 275p.

## DIFERENDUL TRANSNISTREAN ȘI PERSPECTIVELE SOLUȚIONĂRII

*Cernov Alexei, doctorand, Universitatea de Stat  
din Moldova*

### **SUMMARY**

*Transnistrian dispute endangers regional security in South-East of Europe till now. Despite the fact that it is a political conflict, hidden by the motivation of ethnical divergences, compared to other conflicts with a higher degree of risk, the solution of regulation can be found quickly. Different visions of parties involved in this conflict, make the solution be impossible. However, it is necessary that the conflicting parties focus on interests of their citizens to ensure fundamental rights and freedoms generally recognized by humanity.*

Relațiile internaționale contemporane se caracterizează prin dificultatea soluționării unor conflicte de diferite tipuri: teritoriale, regionale, politice, interetnice, etc. Aceste conflicte sunt în faza armată sau cele înghețate, precum este cel transnistrian.

Conflictele reprezintă una dintre problemele majore cu care se confruntă umanitatea, iar reglementarea lor uneori nu este posibilă nici cu ajutorul unor asemenea organizații influente ca ONU, NATO, OSCE ș.a.

Motivele conflictelor apărute pe harta politică a lumii sunt diferite, acestea deseori fiind declanșate în scopuri camuflate de anumite puteri mondiale. Gravitatea conflictului depinde de părțile implicate în el, de cultura, tradițiile, apartenența lor etnică, religioasă. Toate acestea tensionează însuși conflictul și resping soluțiile apărute în procesul de negocieri. Grație faptului că conflictul transnistrian este unul politic, mascat în straie etnice și lingvistice, el este mai ușor de soluționat.

Subiectul diferendului transnistrean la moment constituit una dintre cele mai complicate probleme atât pentru Republica



Moldova, cât și pentru securitatea întregii regiuni din Sud-Estul Europei.

Primavara anului 1990 în RSSM se caracteriza prin majore acțiuni politice. După alegerile în Sovietul Suprem al RSSM, deputații din partea raioanelor de Est au încercat să coaguleze mai multe forțe în jurul lor, însă scopurile nu au fost atinse. Frațiunea deputaților „Moldova Sovietică” în componența căreia au intrat 100 de deputați, nu a putut influența mersul lucrurilor în Sovietul Suprem al RSSM unde majoritatea erau reprezentanți din partea Frontului Popular.

Schimbarea denumirii oficiale a statului din Republica Sovietică Socialistă Moldovenească în Republica Moldova, a unuia dintre simbolurile statului – tricolorul, analogic celui al României [1,p.9], dar și hotărârea din 23 iunie 1990 prin care s-a adoptat „Declarația de Suveranitate”[2] au tensionat la maximum relațiile dintre cele două maluri ale Nistrului [3,p.10].

Prin această Declarație Republica Moldova obține statutul de subiect al relațiilor internaționale, a fost primul pas juridic și politic al Republicii Moldova făcut ferm spre calea de independență [4, p.10].

Generalul Ion Costăș, referindu-se la conflictul transnistrian, menționează, că pe parcursul anilor politologii și politicienii susțineau că evenimentele din Transnistria și Găgăuzia la începutul anilor '90 n-au avut o tentă etnică, ceea ce este un neadevăr.

Ex-președintele Petru Lucinschi, în lucrarea sa „Moldova și moldovenii”, subliniază că în 1990 situația la Chișinău se înrăutățea sub influența proceselor ce aveau loc în România „Vîntul revoluționar repede a trecut Prutul și anticomunismul a pătruns și în societatea noastră” [7, p.313].

Crearea statului Republica Moldova a fost făcută „la adunări și cu florile în mână”, pe cînd alte state, precum Armenia, o făceau prin referendum și tocmai după aceia se proclama independența. Aceasta disciplinează oamenii [8, p.320].

Tensiunile din Parlamentul Republicii Moldova, declarațiile și presiunile exercitate asupra deputaților de orientare rusă au

condiționat plecarea acestora din Legislativ. Ca urmare, în stînga Nistrului a fost creată așa-numita, „republică moldovenească nistreană”.

În timp ce la Chișinău, în Parlament și în alte instituții ale statului se duceau discuții despre funcționarea tînărului stat, în stînga Nistrului aveau loc referendumuri și întruniri ale deputaților de toate nivelele din regiune, care prin acțiunile lor legiferau crearea și existența unui noi preținse statalități.

În final, factorii mai sus menționați au generat în Estul țării un conflict armat de scurtă durată. Acesta a fost declanșat la 2 martie 1992. Confruntarea armată a aprofundat și mai mult disensiunile între părți.

La 21 iulie 1992, la Moscova, Președintele Republicii Moldova Mircea Snegur și omologul său Boris Elițin în prezența liderului de la Tiraspol Igor Smirnov au semnat „Convenție cu privire la principiile reglementării pașnice a conflictului armat din zona nistreană a Republicii Moldova”. Această Convenție a creat pista de pornire a procesului de negocieri, care continuă pînă în prezent.

A fost creată o rețea complexă de mecanisme pentru a pune capăt conflictului, încă de la începutul anilor '90. Aceasta include o operațiune trilaterală de menținere a păcii, în care sunt implicate trupe ruse, transnistrene și moldovenești. În fața trupelor pacificatoare drept sarcină a fost pusă monitorizarea zonei demilitarizate de securitate ce separă teritoriul controlat de guvernul moldovean de cel controlat de autoritățile transnistriene.

Operațiunea de menținere a păcii este ghidată de o Comisie Unificată de Control (CUC), constituită din reprezentanții ai celor două părți implicate în conflict, precum și ai Federației Ruse, OSCE și Ucrainei în calitate de observatori. În paralel, a demarat procesul de negocieri între Republica Moldova și Transnistria, referitoare la statutul Transnistriei, proces în care Rusia [9, p.75] și Ucraina aveau calitatea de mediatori [10, p.76].

Reglementarea conflictului transnistrian impune atingerea unui compromis în vederea soluționării finale la masa de negocieri. Cu toate acestea, durata negocierilor denotă că părțile

implicate nu reușesc să rezolve problema, balanța înclinînd în favoarea doar uneia dintre ele. Motivul principal constă în faptul că părțile percep în mod diferit semnificația reglementării definitive a conflictului.

Documentele oficiale, declarațiile înalților demnitari confirmă clar că Republica Moldova înțelege procesul de reglementare a conflictului în conformitate cu Legea Supremă adoptată în 1994. În viziunea Chișinăului, reglementarea presupune eliminarea factorilor ce au generat conflictul și reintegrarea țării în hotarele existente la 1 ianuarie 1990.

La rîndul său, Tiraspolul percepe reglementarea diferendului ca pe un proces de recunoaștere a dreptului la independență proclamat în 1990.

Un impact extrem de esențial asupra evoluției conflictului și a procesului de negocieri exercită Federația Rusă [11, p.54].

În soluționarea diferendului sunt prezente două părți implicate direct în el, care operează cu două principii internaționale, diferite unul față de altul. Pînă la moment, organismele internaționale nu au găsit o normă juridică, care să reglementeze în așa mod conflictele încît să nu lovească principiul integrității teritoriale și, în același timp, principiul autodeterminării.

Astfel, părțile aflate în conflict-Republica Moldova și așa-numita „republica moldovenească nistreană”, bazîndu-se pe norme de drept internațional, însă fără să ajungă la un oarecare compromis, se distanțează de la o soluție optimă în reglementarea diferendului. Atît în procesul de negocieri, cît și în implementarea actelor semnate în procesul acestora, se aplică dubbele standarde ce frînează procesul de soluționare, părțile revenind la punctul de pornire.

Totodată, trezesc nedumerire și acțiunile oficialilor de la Chișinău, care schițează anumite obiective în reglementarea conflictului, însă în realitate în mod tacit justifică existența Transnistriei ca stat prin semnarea anumitor acorduri care au permis legiferarea entității statale din Estul Republicii.

În pofida faptului că la 29 iulie 1994 în Republica Moldova este adoptată Constituția[12] ca lege supremă a statului,

unde Transnistriei i se acordă autonomie, problema nu și-a găsit soluționare. Având scopul primordial de a soluționa conflictul pe cale pașnică, respectînd și atașîndu-se la principiile Regulamentului ONU, OSCE, și ale Declarației din 28 aprilie 1994, care răspund necesităților populației de pe ambele maluri ale Nistrului, părțile, în prezența Șefului misiunii OSCE și a reprezentantului special al Președintelui Federației Ruse, semnează la 5 iulie 1995 „*Acordul de menținere a păcii și garantarea securității între Republica Moldova și Transnistria*”. Prin aceasta părțile refuză să aplice forța armată, optează împotriva sancțiunilor, presiunilor împotriva celeilalte părți, precum și crearea alianțelor și blocurilor împotriva subiecților semnatori [13].

În același context putem constata că prin semnarea la 11 martie 1996 a „*Protocolului privind întrebările Coordonate*” [14] teritoriului din stînga Nistrului i se acordă dreptul la propria Constituție, la adoptarea propriilor legi, a simbolurilor de stat, a dreptului de a-și hotărî problemele social-economice ale regiunii, precum și a dreptului la relații externe. Acest protocol semnat a legiferat existența *de facto* a Transnistriei ca stat, ridicat-o la statutul de subiect egal în procesul de negocieri.

Toate acestea au fost reconfirmate în „*Memorandul privind reglementarea relațiilor între Republica Moldova și Transnistria*” [15], document semnat la 8 mai 1997 și reconfirmat la Summitul OSCE de la Istanbul din anul 1999. Conținutul reglementărilor normative este folosit ca punct de pornire în reglementarea relațiilor dintre părți, care se distanțează, fiindcă acordurile de reglementare relațiilor dintre părți sunt folosite în interes politic. Deocamdată nu s-a ajuns la formula corectă și recunoscută de negociatori pentru a garanta în mod primordial libertățile și drepturile cetățenilor de pe ambele părți ale Nistrului.

În anii 2002-2003 au apărut mai multe planuri de federalizare a Republicii Moldova ca singură soluție de depășire a conflictului. Unul dintre ele a fost propus de către OSCE în iulie 2002 și era bazat pe principiile federalismului, așa cum sunt ele înțelese în Occident: proporționalitate în reprezentarea la centru,

egalitate între părțile componente etc. Totuși, acest plan, acceptat de anumite state ce fac parte din OSCE, includea soluția unei influențe tacite a Rusiei în Moldova.

În februarie 2003 Președintele Republicii Moldova Vladimir Voronin inițiază adoptarea noii Constituții, în conformitate cu care Transnistria primea statut de subiect federal. Prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova și a Sovietului Suprem de la Tiraspol a fost creată o comisie mixtă pentru elaborarea noii Constituții. În vara aceluiași an Vladimir Voronin se adresează omologului său rus Vladimir Putin cu solicitarea ca administrația Kremlinului să se implice mai activ în rezolvarea conflictului. La Chișinău sosește Dumitru Kozak, șef adjunct al administrației Președintelui Federației Ruse. Drept rezultat, este elaborat proiectul *„Memorandului de normalizare a relațiilor dintre Moldova și Transnistria”*, care a fost denumit planul Kozak. Planul a stîrnit ample manifestații de protest la Chișinău și a antrenat intervenția diplomatică a statelor UE și a SUA, ceea ce l-a determinat pe președintele Voronin să nu semneze memorandumul.

În 2004 președinția Republicii Moldova încearcă relansarea procesului de negocieri. Ea inițiază *„Pactul de stabilitate și Securitate pentru Moldova”*, ce presupunea crearea conferinței politice la nivelul șefilor de externe ai Federației Ruse, SUA, României, Ucrainei și Uniunii Europene prin semnarea *„Pactului pentru Moldova”*. Acest document presupunea rezolvarea conflictului transnistrian în baza noilor principii de federalizare. Nici o parte avizată nu a dat un răspuns pozitiv asupra noului proiect.

Pe data de 6 martie 2005 în Republica Moldova au loc alegerile parlamentare. Realegerea lui Vladimir Voronin în funcția de Președinte al țării, schimbarea vectorului extern al Republicii Moldova spre occident, revoluția portocalie din Ucraina și venirea forțelor proeuropene în fruntea Guvernului de la Kiev, toți acești factori au determinat apropierea Republica Moldova de Uniunea Europeană .

La Summitul GUAM de la Chișinău, președintele ucrainean Viktor Iușcenko a declarat că va prezenta propriul plan de reintegrare a Republicii Moldovei. Conform acestuia, Transnistria este o unitate administrativ-teritorială în cadrul Republicii Moldova, care este subiect al dreptului internațional unic. Chișinăul urma să adopte o lege specială cu privire la statutul Transnistriei, iar în octombrie-noiembrie trebuiau efectuate alegeri în Sovietul Suprem sub monitorizare internațională. Transnistria urma să se aleagă cu propria Constituție, simbolică, trei limbi oficiale, cu dreptul la politică economică și umanitară, obținând și dreptul de a ieși din componența Republicii Moldova în caz de unire cu un alt stat [16].

La 10 iunie 2005 Parlamentul de la Chișinău adoptă „*Declarația de inițiativă a Ucrainei în reglementarea conflictului Transnistrean*” [17], iar la 22 iulie 2005 adoptă „*Legea Nr. 173 din 22.07.2005 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria)*” publicată la 29 iulie 2005 în Monitorul Oficial nr.101-103 [18]. Atât Tirapolul, cât și Moscova abolesc planul propus.

În 2004 la Uniunea Europeană s-au alăturat zece state, iar în 2007 încă două: România și Bulgaria. Astfel, Republica Moldova s-a pomenit nemijlocit la hotarele UE. Grație politicii europene de bună vecinătate elaborate încă în perioada 2003-2004, Uniunea Europeană și-a revizuit parțial politica față de conflictul transnistrian. În Planul de acțiuni propus Republicii Moldova în cadrul politicii europene de vecinătate (PEV), UE vedea soluționarea conflictului transnistrian prin prisma asigurării unei stabilități la hotarele ei.

După semnarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova (februarie 2005 – ianuarie 2008) UE și SUA au acceptat să participe la formatul de negocieri în calitate de observatori, cunoscut ca format „5+2”. Formatul de negocieri „5+2” include: două părți implicate nemijlocit în conflict – Republica Moldova și Transnistria; în calitate de mediatori - OSCE, Federația Rusă, Ucraina; iar ca observatori – SUA și Uniunea Europeană. Remarcăm, că odată cu includerea în cadrul

negocierilor a SUA și UE, pozițiile Republicii Moldova s-au fortificat.

Pentru a intensifica presiunea asupra administrației de la Tiraspol în vederea rezolvării diferendului transnistrian, sunt impuse restricții de călătorie mai multor persoane din stânga Nistrului și se lansează misiunea de asistență la frontieră (EUBAM), precum și noul regim vamal introdus în martie 2006. Uniunea Europeană exercită presiuni asupra Ucrainei și Republicii Moldova în vederea implementării noului regim vamal și forțează indirect companiile transnistriene să se înregistreze la Chișinău.

Negocierile în formatul „5+2” au fost întrerupte, în martie 2006, după ce Tiraspolul a refuzat să mai participe la tratative ca urmare a introducerii, de către Chișinău și Kiev, a noilor reguli de export al mărfurilor din regiunea transnistriană, în baza specimenelor vamale ale Republicii Moldova. Procesul de negocieri în formatul 5+2 a fost reluat odată cu venirea la putere a forțelor proeuropene în 2009.

O analiză a experienței acumulate pe parcursul anilor, precum și învățămintele trase din aceasta, trebuie să conducă la înțelegerea necesității manifestării unei voințe politice ferme și temerare pentru adoptarea unor abordări de principiu noi în vederea schimbării stării de lucruri actuale și trasării direcțiilor prioritare pentru perspectiva apropiată. Totodată, Republica Moldova va trebui să se ghideze și în continuare de metodologia soluționării „în pachet” a problemelor-cheie: politice, economice, sociale, umanitare și de securitate legate de conflict, prin negocierea și aprobarea înțelegerilor de rigoare în formatul „5+2”. Doar o astfel de abordare rațională și pragmatică care ia în calcul interesele majore ale principalilor actori vizați, în special a Federației Ruse, este de natură să stimuleze procesul de negocieri și să deschidă perspective promițătoare.

Astfel, după douăzeci și patru de ani conflictul transnistrian a parcurs mai multe etape. În prezent conflictul a luat forma confruntării intereselor politice și economice ale elitelor de pe cele două maluri ale Nistrului. O direcție în calea soluționării

finale a diferendului poate fi oferirea unei autonomii largi raioanelor din stînga Nistrului.

Soluționarea conflictului este posibilă și în contextul negocierilor în formatul „5+2”; orice alt format comportă riscuri de a destabiliza procesul de negocieri. Totodată, necesită a fi luate în calcul următoarele aspecte :

- conducerea Republicii Moldova să nu admită trecerea conflictului într-o fază cronică;

- se impun ca stringente, elaborarea unor mecanisme internaționale eficiente, respectarea suveranității și integrității teritoriale a Republicii Moldova;

- la redactarea documentelor pregătite în cadrul rundelor de negocieri trebuie evitate la maximum dispozițiile cu sens incert, confuz, care lasă loc interpretărilor;

- folosirea eficientă a tuturor mecanismelor și posibilităților existente (și nu doar a celor deja aplicate) pentru soluționarea politică a conflictului transnistrian;

- iInstituțiile politice din Republica Moldova: Parlamentul, Președinția, Guvernul trebuie să se implice mai activ în procesul de reglementare a conflictului transnistrian aplicând experiența altor țări în chestiuni de aplanare a conflictelor.

Totodată, Chișinăul și Tiraspolul trebuie să renunțe la pozițiile lor politice principiale și să negocieze mai întâi garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice și juridice din spațiul lor teritorial, dat fiind-că asemenea succese părțile au obținut deja în realitate.

Autoritățile Republicii Moldova de toate nivelurile trebuie să facă tot posibilul ca teritoriul din dreapta Nistrului să devină atractiv pentru cei din stînga în toate aspectele: economic, social, politic, etno-cultural etc.

## BIBLIOGRAFIE:

1. Анна Волкова “Съезды депутатов всех уровней ПМР (1990-2006 г.г.)” , Типар,Тирасполь, 2006, 264 стр.



2. Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova Nr.148XII din 23.06.90,"Vesti" Nr. 8/192, 1990
3. Irina Cireș „ Republica Moldova în relațiile economice internaționale (1990 1995),„ , CIVITAS, Chișinău, 1998, 160 p.
4. Ион Костаș “Дни затмения : Хроника необъявленной войны ”, Biblion ,Кишинев – 2010,704 стр.
5. Ibidem
6. Петр Лучинский “Молдова и молдаване” Издательство “ Biblion”, Кишинев – 2011, 367стр.
7. Ibidem
8. Nicu Popescu „ Politica externă a Uniunii Europene și conflictele post+sovietice,, , Chișinău, Cartier, 2013, 224p.
9. Constantin Solomon „ Perspective privind reglementarea diferendului trasnistrian,,„ Materialele conferinței Interuniversitare 7-8 mai „ Integrarea Europeană și Filosofia Română: Cazul Al.S. Sturza,, CEP USM, Chișinău, 2012, p.54-61
11. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Publicat : 12.08.1994 în Monitorul Oficial Nr. 1
12. Соглашения о поддержание мира и гарантиях безопасности между Республикой Молдовы и Приднестровьем, 5 июля 1995, г .Тирасполь, <http://gov.md/ro/advanced-page-type/procesul-de-negocieri>
13. Протокол Согласованных Вопросов,11 марта 1996, г .Тирасполь, <http://gov.md/ro/advanced-page-type/procesul-de-negocieri>
14. Меморандум об нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем, 8 мая 1997, г .Москва
15. Дмитрий Чубашенко „Отношения между Молдовой и Приднестровьем при Воронине,, Кишинев, сентябрь 2006 г., <http://www.pmr21.info/>
16. Notarire nr.117 din 10.06.2005 cu privire la ini’iativa Ucrainei Jn problema reglementarii conflictului Transnistrian si la masurile pentru democratizarea si demilitarizarea zonei

transnistriene, Publicat : 17.06.2005 în Monitorul Oficial  
Nr. 83-85

17. Lege nr. 173 din 22.07.2005 cu privire la prevederile de  
baza ale statutului juridic special al localitatilor din stînga  
Nistrului (Transnistria) Publicat: 29.07.2005 în Monitorul  
Oficial Nr. 101-103

## COMPENSAREA CREANȚELOR PUBLICE ÎN TEMEIUL PREVEDERILOR CODULUI CIVIL AL REPUBLICII MOLDOVA.

*Prisac Alexandru, lector universitar, doctorand.  
Universitatea de Studii Europene din Moldova.*

### **SUMMARY**

*In this article we analyzed set-off of public claims under the new provisions of the Civil Code of the Republic of Moldova. Specific Obligation to relations arising from public debt settled by the set-off is that one party is the state or territorial administrative units. Issues relating to the participation of these subjects at obligation terminated by set-off are analyzed in this article. Also, an important aspect is the delimitation of public debts are compensated under article 653 of the Civil Code of the Republic of Moldova.*

Orice obligație este stinsă pe calea anumitui mod de stingere a obligațiilor. Chiar dacă numai este scurs timpul fără a fi aplicat un anumit mod de stingere a obligațiilor, totuși acest raport juridic obligațional va stins în urma expirării termenului de prescripție extinctivă, care la rîndul său, considerăm noi, este un mod de stingere a obligațiilor. Din ansamblul modurilor de stingere a obligațiilor civile unul din ele este compensarea.

Potrivit art. 651, alin. (1) al Codului civil al RM, compensarea este stingerea reciprocă a unei obligații și a unei creanțe opuse, certe, lichide, de aceeași natură și exigibile. Acest mod de stingere a obligațiilor civile este unul distinct de executare ca mod de stingere a obligațiilor civile.

Pentru a fi stină prin compensare anumite creanțe reciproce este necesar ca acestea să întrunească următoarele condiții : să fie reciproce, certe, lichide, omogene și exigibile. De asemenea, este necesar ca să nu intervină o circumstanță negativă pentru a împiedica compensarea, cazuri neexhaustiv stipulate în art. 659 al

Codului civil. Însă prevederile art. 651, art. 652 și art. 659 al Codului civil cuprind condiții generale de stingere prin compensare a unui raport juridic obligațional. Însă prevederile art. 653 ale Codului civil al RM, prevede dispoziții specifice privind compensarea în cazul creanțelor publice. Urmărim să eludăm aspectele legate de aplicarea acestor prevederi legale, segment care este puțin analizat în literatura de specialitate, autohtonă.

Codul civil în vigoare [2] spre deosebire de Codul Civil din 1964 [3], nu conținea prevederi specifice ce ar fi reglementat compensarea creanțelor publice. Potrivit art. 653 al Codului civil al RM „Creanța statului sau a unităților administrativ-teritoriale, cu excepția creanței fiscale, poate fi stinsă prin compensare numai dacă obligația trebuie să fie executată față de bugetul care urmează să satisfacă creanța solicitantului compensării.” Aceste prevederi legale vin să suplinească acel gol legislativ care exista în Codul civil din 1964.

Mai întâi de toate, considerăm oportun de a explica noțiunea de *creanță publică* pe care legiuitorul nu o definește printr-o definiție legală. Totuși aceasta poate fi definită pornind de la anumite prevederi legale, care indirect o caracterizează.

Unul din actele legislative esențiale în definirea acestei noțiuni este Legea cu privire la datoria publică garanțiile de stat și recreditarea de stat [4]. Potrivit art. 1 al Legii menționate „prezenta lege reglementează împrumuturile contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, și valorile mobiliare de stat, indiferent de termenul lor de scadență, precum și împrumuturile cu termenul de scadență de un an și mai mare, contractate de persoanele juridice ...”. Observăm că în aceste raporturi participă statul pe de o parte, reprezentat de organele împuternicite de lege și pe de altă parte particularii. Astfel, raporturile stabilite între acești subiecți nu sunt raporturi de subordonare, dar sunt raporturi în care părțile se află pe poziție de egalitate. Raporturile obligaționale în cauză sunt apropiate de cele stipulate de art. 653 al Codului civil, care sunt stinse prin compensare.

Potrivit art. 2 al Legii cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, noțiunea de *datorie publică*, este definită ca „datoria de stat, datoria Băncii Naționale a Moldovei, datoria unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat sau local, datoria ce rezultă din împrumuturile interne și externe ale societăților comerciale în care statul și/sau unitatea administrativ-teritorială deține mai mult de 50 la sută din capitalul social și datoria întreprinderilor de stat și municipale.” Astfel, datoria publică constituie o categorie opusă creanței publice deoarece, aceasta din urmă constituie un drept, și nu o obligație, cu toate acestea definiția menționată ne indică care sunt categoriile de creanțe „*publice*”. În acest sens, în coroborare cu prevederile art. 651 al Codului civil al RM, creanțele publice sunt creanțele publice ce aparțin statului și a unităților administrativ-teritoriale în temeiul cărora pot cere o anumită conduită de la persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat aflați pe picior de egalitate. Cu alte cuvinte o creanță publică este orice creanță a persoanelor juridice de drept public.

În ceea ce privește stabilirea categoriilor creanțelor publice, problema respectivă constituie obiectul de studiu al dreptului financiar. În mare parte, această divizare rezultă din clasificarea dată veniturilor bugetare expuse în doctrina acestei ramuri de drept. După cum se menționează în literatura de specialitate, care tot pornește de la clasificare prevăzută de lege, veniturile bugetare sunt incluse în patru mari categorii: venituri fiscale, venituri nefiscale, din operațiunile cu capital și transferurile [1, p. 62-64]. Conform art. 8 alin. (1) al Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar[5], veniturile bugetare se constituie din impozite, taxe, granturi și alte încasări.

Observăm că unele din categoriile venitului bugetar corespund și categoriei creanței publice satisfăcute care au dus formarea acestor venituri. Alte venituri bugetare nu corespund categoriei creanței publice satisfăcute. În conformitate cu prevederile alin. (2) al art. 8 al Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar: „veniturile bugetare nu includ împrumuturile de

stat și încasările mijloacelor din vânzarea și privatizarea bunurilor proprietate publică.” Pornind de la cele menționate, creanțele publice, în sensul art. 653 al Codului civil, se împart în două categorii: *creanțe publice fiscale și creanțe publice nefiscale*.

Normele juridice ce reglementează compensarea creanțelor fiscale sunt prevăzute de art. 175 al Codului fiscal al RM. Conform alin. (1) art. 175 al Codului fiscal al RM „Stingerea obligației fiscale prin compensare se efectuează prin trecerea în contul restanței a sumei plătite în plus sau a sumei care, conform legislației fiscale, urmează a fi restituită.” Creanțele stinse potrivit acestor prevederi legale, nicidecum nu sunt creanțele stipulate de art. 653 al Codului civil al RM. Or, potrivit art. 653 al Codului civil al RM, exclude aplicare față de obligațiile fiscale a aceluiași mecanism al compensării stipulat de legislația civilă, care are ca obiect numai obligațiile civile.

De fapt, prevederile art. 653 al Codului civil al RM au ca obiect creanțele statului și unităților administrativ-teritoriale atunci când în raporturile obligaționale din care decurg aceste creanțe, iau parte și particularii – persoanele juridice de drept privat și persoanele fizice.

Dispozițiile art. 653 al Codului civil al RM impun respectarea condițiilor privind subiectul pasiv al compensării. Astfel, potrivit acestor prevederi legale creanțele publice pot fi stinse prin compensare *numai dacă obligația trebuie să fie executată față de bugetul care urmează să satisfacă creanța solicitantului compensării*.

În virtutea acestei condiții persoanele juridice de drept privat și orice persoană fizică care au o creanță publică urmează să facă declarația de compensare numai către stat, în concret Ministerului Finanțelor, care este responsabil de executarea bugetului de stat, dacă debitor este statul, iar dacă debitor este o unitate administrativ-teritorială, atunci declarația de compensare urmează a fi făcută doar față de aceasta.

Condiția menționată se deduce din interpretarea sintagmei „creanța solicitantului compensării”. În ansamblul prevederilor art.

653 al Codului civil al RM solicitant al compensării poate fi doar persoanele juridice de drept privat și persoanele fizice.

Prin urmare, este o situație inversă privind posibilitatea de a exercita dreptul la compensare de către stat sau unitățile administrativ teritoriale în privința creanțelor publice. Legea civilă nu prevede posibilitatea de a exercita dreptul de compensare în privința creanțelor publice de către stat sau de unitățile administrativ-teritoriale. Această posibilitate este oferită doar persoanelor juridice de drept privat și persoanelor fizice care sunt părți la aceste raporturi obligaționale. Prevederile art. 653 al Codului civil al RM stipulează dreptul la compensarea creanțelor publice doar acestor subiecți de drept pornind și de la principiile de drept financiar, în vederea delimitării executării bugetului de stat și a bugetelor locale.

În cele din urmă considerăm oportune aceste prevederi legale în vederea micșorării plăților în numerar ori de câte ori este necesar de a fi stinse creanțe publice, fapt care este avantajos atât statului, unităților administrativ-teritoriale, cât și persoanelor juridice drept privat și persoanelor fizice, părți la aceste raporturi obligaționale.

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Armeanic Al. Drept financiar. Chișinău: ASEM, 2006. 299 p.
2. Codul civil al Republicii Moldova. Nr. 1107-XV din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002, în vigoare din 12.06.2003.
3. Codul civil al R.S.S. Moldovenești. Aprobare prin Legea R.S.S. Moldovenești cu privire la aprobarea Codului civil al R.S.S. Moldovenești din 26.12.1964. În: Veștile Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, 1964, nr. 36, art. 81 (abrogat).
4. Legea Republicii Moldova cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/114.

5. Legea Republicii Moldova privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Nr. 847-XIII din 24 mai 1996. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova ediție specială, 25.03.2005.



## ASPECTE CU PRIVIRE LA DAREA ÎN LOCAȚIUNE A BUNURILOR DOMENIULUI PUBLIC DE CĂTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

*Guigov Alexandru, doctorand, Universitatea de  
Stat din Moldova. Megherea Snejana, jurist.*

### **RÉSUMÉ**

*Cet article represent une étude sur/de l'obligation administratif publique locale de gérer les actifs de propriété publique et comment les transmettre en location ou bail.*

*Cette recherche est basée/fondée principalement sur la législation civile de la république de Moldavie dans laquelle se retrouve la réglementation du ce problème.*

*Le sujet traité/étudié est abordé par différents/plusieurs points de vues, en soulignant les droits et les obligations des autorités publiques locales et celles de locataire qui prend en utilisation les actifs du domaine publique qui appartient aux autorités de l'administration publique locale.*

Autoritățile administrației publice locale de toate nivelele reprezintă instituțiile care sunt împuternicite prin lege de a reprezenta drepturile și interesele cetățenești ce o formează.

Una din competențele atribuite acestor autorități este de a decide în condițiile legii, darea în administrare, concesiunea, darea în arendă ori locațiune a bunurilor domeniului public.

Așadar, potrivit legii nr. 436 din 28.12.2006 *privind administrația publică locală*, art. 75 [1], din domeniul public al unității administrativ-teritoriale fac parte bunurile determinate de lege, precum și bunurile care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public local. Interesul public implică afectarea bunului la un serviciu public sau la orice activitate care satisface necesitățile

colectivității, fără a presupune accesul nemijlocit al acesteia la utilizarea bunului conform destinației.

Fac parte din bunurile domeniului public de interes local, terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local, porțiunile de subsol, drumurile, străzile, piețele, obiectivele acvatice separate, parcurile publice, clădirile, monumentele, muzeele, pădurile, zonele de protecție și zonele sanitare, precum și alte obiective care, conform legii, nu aparțin domeniului public al statului.

Acestea, bunurile din domeniul public, sunt inalienabile, imprescriptibile și inesizabile potrivit legii.

Consiliul local poate decide, potrivit legii, transferarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale în domeniul public de interes local.

În aceste circumstanțe, autoritatea publică locală, satul (comuna), orașul (municipiul), raionul va fi responsabilă de transmiterea în locațiune în baza contractului aprobat precum și modul de executare al acestuia.

Transmiterea în locațiune a bunurilor din domeniul public urmează să fie aprobată de către autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale și anume, *consiliul local*.

Astfel, consiliul local (sau după caz raional) este împuternicit prin lege să examineze cererea persoanei cointereseate privind solicitarea transmiterii în arendă / locațiune a bunului din domeniul public. Rezultatul examinării cererii de către consiliul local poate consta fie în aprobarea transmiterii în locațiune a bunurilor domeniului public, fie în refuzul acestuia.

În urma examinării cererii, consiliul local va emite o decizie cu privire la darea în locațiune a bunului sau o decizie cu privire la respingerea cererii solicitantului indicând și motivele care au determinat refuzul.

În cazul respingerii nemotivate a cererii solicitantului, acesta din urmă va fi în drept să se adreseze în instanța de judecată competentă în procedură de contencios administrativ să conteste refuzul nejustificat al administrației publice de a satisface

o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, și obligarea autorității să emită actul (Decizia) administrativ solicitat de reclamant [2].

O problemă importantă, de a fi menționată, este faptul că în practica judiciară sunt întâlnite un număr mare de litigii în care sunt implicate autoritățile publice locale cu privire la modul de transmitere în locațiune/arendă a bunurilor din domeniul public. Pentru evitarea unor astfel de litigii este recomandabilă ajustarea, implementarea și respectarea legislației în domeniu, instituindu-se o supraveghere specializată în acest sens.

În decizia consiliului local cu privire la darea în locațiune a bunului, autoritatea va include caracteristicile și datele de identificare ale bunului. De asemenea, autoritatea investită poate indica în decizie termenul, prețul, condițiile de utilizare și exploatare a bunului, etc. sau să investească cu împuternicirile corespunzătoare, din partea consiliului local, o comisie pentru negocieri directe [3] care va duce tratative privind concretizarea condițiilor menționate.

Condițiile și elementele specificate mai sus vor fi înserate în contractul de locațiune, aprobat și semnat de ambele părți. De asemenea, contractul de locațiune încheiat urmează să respecte rigorile legale stabilite de Codul Civil [4] în art. 875-910, unde sunt reglementate principiile și condițiile de bază ale acestui contract.

Bunurile care pot fi transmise în locațiune de către autoritățile locale pot fi atât mobile cât și imobile. În cazul transmiterii în locațiune a unui bun imobil unde durata contractului va depăși perioada de trei ani va fi supus înregistrării obligatorii în registrul cadastrului bunurilor imobile. Această condiție este stipulată în prevederile art. 43 alin.(1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25.02.1998 care reglementează că: *Dreptul de folosință, de arendă asupra bunului imobil pe un termen mai mare de 3 ani este supus înregistrării obligatorii. La cererea titularului, dreptul de arendă poate fi înregistrat și pe un termen mai mic de 3 ani.* Aceleași condiții cu privire la publicarea în registrul bunurilor imobile a contractului a

căruia termen depășește trei ani sunt prevăzute și în art. 876 alin.(2) Cod Civil. Mai mult ca atât, acest text de lege stabilește că nerespectarea acestei reguli are ca efect inopozabilitatea contractului față de terț.

În alin. (2) al art. 43 din Legea cadastrului bunurilor imobile sunt stabilite condiții suplimentare cu privire la darea în locațiune pentru situațiile în care se închiriază doar o parte din bunul imobil, cerând în acest caz anexarea planului terenului și/sau planul construcției pe etaje sau a unei părți din ea.

Un alt aspect necesar de a fi menționat este faptul că, transmiterea în posesie și folosință, prin arendă sau locațiune, a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se realizează prin licitație publică, organizată în conformitate cu legea (art. 77 din *Legea privind administrația publică locală*) [5].

Înainte de începerea licitației organizate de autoritatea publică locală, cu cel puțin 15 zile înainte, aceasta publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau în presa locală, un comunicat informativ despre inițierea și desfășurarea licitației. În comunicatul respectiv urmează a fi incluse informații precum:

- data, ora și locul desfășurării licitației;
- denumirea completă și locul aflării bunurilor;
- prețul de expunere și condițiile de achitare a acestuia;
- indicii tehnici și caracteristica bunurilor;
- condițiile de participare la licitație;
- condițiile de obținere a dreptului de locațiune sau de arendă;
- suma taxei de participare și mărimea accontului;
- termenul-limită de prezentare a cererii și a documentelor necesare pentru participarea la licitație;
- alte condiții suplimentare și informații relevante.

Referitor la prețul care urmează a fi aprobat pentru darea în locațiune/arendă a bunului autorității publice, se va ține cont de prevederile art.10 alin. (10) din *Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului* [6], care stipulează că: *În cazul arendării terenurilor prin licitație sau prin concurs, plata*

*anuală de arendă se stabilește la licitație (concurs), și constituie nu mai puțin de 2% din prețul normativ al terenului arendat.*

O situație specifică întâlnim în Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului referitor la darea în arendă a terenurilor aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează. În această situație proprietarul obiectivelor privatizate situate pe terenurile proprietate a administrației publice locale, are dreptul prioritar la încheierea contractului de arendă sau de vânzare-cumpărare, fără ca această operațiune să fie supusă licitației. În acest caz, plata anuală pentru arenda terenurilor proprietate publică se va stabili în funcție de destinația și amplasarea terenurilor respective. Aceasta va constitui nu mai puțin de 2% și nu mai mult de 10% din prețul normativ al pământului calculat pentru destinația respectivă potrivit alin. (8) din art. 10 al Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

La finisarea licitației cu privire la darea în locațiune/arendă a bunurilor din domeniul public, participantul adjudecat primește noi drepturi și obligații. În conformitate cu pct. 28 a Hotărârii Guvernului Nr. 136 din 10.02.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere [7], participantul adjudecat va fi obligat: - să semneze procesul-verbal al rezultatelor licitației; - să achite prețul bunului și să semneze contractul de locațiune/arendă; - să asigure înregistrarea modificărilor cu privire la bunul adjudecat la licitație, în conformitate cu legislația în vigoare.

Un ultim aspect pe care ținem să-l relatăm în prezenta comunicare se referă la modul de transmitere în locațiune a bunurilor aflate în gestiunea întreprinderilor de stat/municipale. În cazul dat, potrivit Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate [8], pct. 10, *Bunurile aflate în gestiunea întreprinderilor de stat/municipale pot fi date în locațiune la decizia consiliului de administrație doar cu acordul autorității ce exercită funcția de fondator al întreprinderii.*

În cele din urmă, în concluzionarea celor relatate mai sus subliniem faptul că autoritățile publice locale sunt responsabile

prin lege să gestioneze eficient bunurile din domeniul public, având drept scop protecția și folosirea eficientă a proprietății publice.

**BIBLIOGRAFIE:**

1. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 32-35 din 09.03.2007 art. Nr: 116;
2. Recomandarea nr. 32 a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, *Privind dreptul instanței de a obliga autoritatea publică să emită actul administrativ privind înstrăinarea, concesionarea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale prin licitație publică, organizată în condițiile legii*;
3. Decizia or. Hîncești din 04 iulie 2014 nr. 03/05, Cu privire la darea în locațiune a unui bun imobil;
4. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 82-86 din 22.06.2002 art. Nr : 661;
5. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 32-35 din 09.03.2007. art Nr : 116;
6. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 147-149 din 06.12.2001, art Nr: 1161;
7. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 41-44 din 24.02.2009, art Nr: 185;
8. Monitorul Oficial al R. Moldova Nr. 69-71 din 04.04.2008 art. Nr : 460.

## INVERSAREA SARCINII PROBEI PRIVIND PROVINENȚA ILICITĂ A PROPRIETĂȚII PENTRU PERSOANELE PUBLICE

*Reniță Gheorghe, masterand, Universitatea de  
Stat din Moldova*

### **SUMMARY**

*The present analysis is based on the problems of the reversal of burden of proof regarding the lawful origin of the public person's property. It also emphasizes that according to the constitutional presumption referring to the property's lawful origin, proving the opposite is the exclusive prerogative of the state's organs. In the absence of such presumption, the goods owner would be exposed to a permanent insecurity, due to the fact that whenever will be invoked the illicit obtaining of the goods, the burden of proof will be in the charge of the goods owner and not in the charge of the person who makes the statement. Not least, is released the conclusion that „the sacrifice” of this guarantee for the public persons do not represent the pledge solution for combating corruption, but rather defies the fundamental freedoms and rights.*

Extinderea paradigmei „axate pe profit” în dreptul penal a impus revizuirea mai multor interpretări tradiționale. Întrucât scopul principal este acela de a îi lipsi pe făptuitori de bunurile obținute în mod ilicit, multe state au adoptat tehnici legislative menite să permită demonstrarea provenienței ilicite a bunurilor și, în consecință, confiscarea acestora.

Cele mai multe tehnici modifică într-o oarecare măsură fie principiile tradiționale referitoare la sarcina probei în materie penală prin înlocuirea sintagmei „mai presus de orice îndoială rezonabilă” cu „cântărirea probabilităților”, fie inversează sarcina probei în ceea ce privește dovedirea provenienței ilicite a bunurilor obținute prin săvârșirea unei infracțiuni, aceasta

revenind inculpatului [5]. *Infra*, ne propunem să țărnuim problematica inversării sarcini probei privind proviniența ilicită a proprietății pentru persoanele publice.

*Ab initio*, considerăm că acumularea de către persoanele publice a unei proprietăți fabuloase „peste noapte”, implică o repudiare din partea societății și creează impresia că provin din acte de corupere. Pe această linie de gândire, punctăm că eliminarea flagelului atroce – corupția, constituie o direcție prioritară a statului nostru. S-a difuzat teza că, corupția constituie un atac pe „inima statului” [4]. Astfel, este imperios „curățirea” sistemului public de persoanele corupte, care înveninează relațiile sociale și sădesc neîncredere în instituțiile publice. Însă, jurisprudența în materie relevă dificultăți de probare a infracțiunilor de corupție, dificultăți explicabile prin natura infracțiunilor, având în vedere că acestea implică de regulă doi autori distincți a două infracțiuni diferite – corupere activă și corupere pasivă – persoane, care, în esență nu au interesul să divulge fapta, când folosul este transmis pentru o activitate ilegală, aducând un prejudiciu intereselor societății.

Faptele sunt desfășurare în unele cazuri în timp îndelungat, trebuie reconstituite, intervenind și problematica valorii probatorii a declarațiilor martorilor, care în această materie sunt de regulă probe indirecte, iar împrejurările dovedite cu aceste depoziții sunt fapte probatorii, și nu fapte principale.

Din această optică și întru asigurarea climatului „zero toleranță” față de corupție, Parlamentul Republicii Moldova la 23.12.2013, a adoptat Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative [2]. Ca rezultat al adoptării legii în cauză, *inter alia*, Codul penal a fost completat cu două articole noi: art.106<sup>1</sup> intitulat „Confiscarea extinsă” și art.330<sup>2</sup> al cărei denumire este „Îmbogățirea ilicită”. *Expressis verbis*, art.330<sup>2</sup> CP RM are următorul conținut: „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 (sublinierea ne aparține – *n.a.*), că



acestea nu aveau cum să fie obținute licit, se pedepsește cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 unități convenționale sau cu închisoare de la 3 la 7 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani (alin.(1)); Aceleași acțiuni săvârșite de o persoană cu funcție de demnitate publică, se pedepsesc cu amendă în mărime de la 8000 la 10000 unități convenționale sau cu închisoare de la 7 la 15 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani (alin.(2))”.

Este lesne de observat că, această incriminare nu răstoarnă sarcina probei (*onus probandi*) privind proveniența ilicită a proprietății. În mod diametral opus, proiectul inițial era cimentat pe o altă axă concepțională. *In concreto*, lipsea sintagma „în baza probelor”. Această poziție cameleonică, se datorează respectării prezumției nevinovăției, aidoma unei artere care trebuie să planeze asupra fiecărei faze a procesului penal. Însă, în actuala conjunctură, legiuitorul a strecurat anumite incongruențe legislative, care „încătușează” aplicarea art.330<sup>2</sup> CP RM, în special, cele ce țin de *non bis in idem* și *lex certa*.

Fără a întrerupe firul logic, creionăm că în majoritatea statelor (circa 40) unde este incriminată îmbogățirea ilicită, este inversată sarcina probei. Acuzarea se limitează la prezentarea declarației cu privire la venituri, confruntând-o cu salariul persoanei publice. În ipoteza în care se atestă o acumulare de avere în mâinile persoanelor publice, care nu pot explica în mod rezonabil sau justifica fondul sau originea acestor fonduri, se porcede la condamnarea acestora și confiscarea proprietății, soluții criticate, pe bună dreptate, de doctrina juridică [6], pentru faptul că deplasează sarcina probei în ograda inculpatului.

*Per a contrario*, s-a avansat alegația potrivit căreia, tragerea la răspundere și responsabilizarea persoanelor care ocupă funcții publice pentru acțiunile acestora este o problemă complexă care poate fi abordată prin intermediul unor strategii diverse. Instrumentele legale pentru abordarea „îmbogățirii ilicite” ar putea avea un impact politic important asupra consolidării

democrației, înțeleasă ca un sistem de autoguvernare colectivă, exercitată de poporul suveran prin intermediul reprezentanților săi aleși și al altor persoane care ocupă funcții publice [5].

Schimbând vectorul investigației, decelăm că scheletul legislativ pe care s-a construit art.330<sup>2</sup> CP RM derivă din Convenția ONU împotriva corupției [7]. În acord cu art.20 al Convenției în cauză: „Sub rezerva Constituției sale și a principiilor fundamentale ale sistemului său juridic (sublinierea ne aparține – *n.a.*), 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”.

Sintetic spus, suntem în prezența unei obligații intermediare, care este subordonată compatibilității acesteia cu Constituția și cu principiile fundamentale ale sistemului juridic național. Anume din acest considerent, multe state sunt încă reticente să incrimineze fapta de îmbogățire ilicită. Or, în perimetrul european, infracțiunea de îmbogățire ilicită este ancorată doar în Codul penal al Lituaniei și al Ucrainei, la care a subscriis recent și legea penală a țării noastre.

Astfel, trebuie de ilustrat că, prevederea de la alin.(3) art.46 din Constituția Republicii Moldova [1], institue garanția: „Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă”. Fiind sesizată de Ministrul Justiției privind interpretarea alin.(3) art.46 din Constituție, Curtea Constituțională [3] a statuat că, „demersul autorului sesizării urmărește răsturnarea sarcinii probei privind caracterul licit al averii în cazul funcționarilor publici și al altor persoane salarizate de la bugetul de stat, preconizându-se ca averea acestora, a cărei dobândire licită nu poate fi dovedită, să fie confiscată. Pe cale de consecință, ar rezulta că *averea unui funcționar public sau a altei persoane salarizate de la bugetul de stat ar fi prezumată ca fiind dobândită ilicit*, până la dovada contrarie făcută de titularul ei, scutind astfel

statul, în persoana procurorului, de obligația de a proba ilegalitatea veniturilor obținute”.

Prin urmare, se degajă concluzia că, inversarea sarcinii probei privind proveniența ilicită a proprietății este incompatibilă cu prevederile Constituției. De aceea, o astfel de măsură nu poate fi ținută pe scena juridică.

Administrarea echitabilă a probelor, ca parte a dreptului la un proces echitabil ocupă un loc preeminent într-o societate democratică și nu poate fi „sacrificată” în favoarea eficienței luptei împotriva corupției. Considerăm că adoptarea măsurilor de combatere a corupției trebuie realizată cu respectarea Constituției care, cu siguranță, nu ocrotește fapte ilicite, ci consacră garanțiile necesare pentru a asigura respectarea drepturilor și a libertăților fundamentale, inclusiv dreptul tuturor la respectarea bunurilor lor licit dobândite.

În definitivă, efectuând o radiografiere a celor consemnate *supra*, reliefăm concluzia: inversarea sarcinii probei privind proveniența ilicită al proprietății pentru persoanele publice, poate servi ca un „glonț magic”, de care ar face uz procurorii în mod excesiv, pentru șicanarea acestora. Ar mai servi în calitate de „călău juridic”, pentru ostracizarea persoanelor incomode (în special, a oponenților politici).

#### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.08.1994, nr.1.
2. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 23.12.2013. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 25.02.2014, nr.47-48.
3. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind interpretarea articolului 46 alin.(3) din Constituție, nr.21 din 20.10.2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 04.11.2011, nr.187-191.

4. Hans-Joerg Albrecht. *Corruption and Corruption Control: An Introduction*. În: Freedom from Fear, 2009, no.4, p.2-3.
5. Jorge Guilermo. *The Romanian Legal Framework On Illicit Enrichment*.  
[http://apps.americanbar.org/rol/publications/romanian\\_illegal\\_enrichment\\_framework-2007-eng.pdf](http://apps.americanbar.org/rol/publications/romanian_illegal_enrichment_framework-2007-eng.pdf) (accesat 01.01.2015).
6. Laurynas Pakštaitis. *Illicit Enrichment as a Crime According to the Criminal Law of Lithuania: Origins, Problems of Criminalization, Implementation and Perspectives*. În: Jurisprudence, 2013, vol.20, no.1, p.319-341.
7. The United Nations Convention against Corruption. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08500E.pdf> (accesat 01.01.2015).

## REGIMUL MATRIMONIAL AL BUNURILOR DESTINATE EXERCITĂRII PROFESIEI.

*Pisarenco Olga lector superior universitar,  
Universitatea Tehnică a Moldovei, doctorandă,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### **SUMMARY**

*In the specialty literature, there are debates concerning the matrimonial regime of goods designed to practice the profession. Some doctrinaires consider that the items related to the practice of the profession by the spouses are their own goods, while others argue that goods should be included in the category of common goods. In this study, we will analyze the legal frame and doctrinal opinions expressed in the national and foreign specialty literature, we will present own opinions and arguments at the announced topic.*

**Keywords:** *matrimonial regime, legal matrimonial regime, contractual matrimonial regime, matrimonial contract, common goods, own goods, marriage, family, spouses, profession.*

Regimului matrimonial al bunurilor destinate exercitării profesiei i se acordă o atenție aparte în literatura de specialitate, iar în legislația unor țări acest regim chiar este reglementat. Răspunsul la întrebarea „Care este regimul matrimonial al bunurilor destinate exercitării profesiei?” prezintă interes, întrucât bunurile profesionale sunt utilizate de către soțul care exercită profesia respectivă, precum există și cazuri în care ele pot fi utilizate de către ambii soți, dacă ei exercită aceeași profesie.

În literatura de specialitate se aduc argumente în vederea atribuirii la categoria bunurilor proprii a obiectelor care țin de exercitarea profesiei, cum ar fi: literatura de specialitate a medicului, a juristului, instrumentele strungarului, ale electricianului, medicului, aparatul de fotografiat al unui jurnalist, vopselele și pânzele unui pictor etc. [1, p.112-113]. Alți autori nu

recunosc ca fiind proprietate personală computerul sau instrumentele muzicale dobândite în timpul căsătoriei din mijloace comune, întrucât pentru procurarea lor s-au cheltuit sume considerabile din bugetul comun al familiei și atribuirea lor cu statut de proprietate personală a unuia dintre soți ar leza interesele celuilalt soț [8, p.158].

Considerăm că ambele opinii sunt întemeiate, dacă ne referim la art.22 alin.(2) din Codul familiei, potrivit căruia lucrurile de uz personal (îmbrăcămintea, încălțăminte și alte obiecte), cu excepția bijuteriilor de preț și altor obiecte de lux, sunt proprietate personală a soțului care le folosește, indiferent de timpul și modul de dobândire [3]. Or, pe de o parte, obiectele care țin de exercitarea profesiei sunt utilizate personal de către soțul care exercită profesia, iar, pe de altă parte, valoarea acestor bunuri poate să fie neînsemnată sau, după caz, considerabilă. Totuși, ținem să atragem atenția că aceste ipoteze sunt valabile în cazul admiterii faptului că obiectele care țin de exercitarea profesiei fac parte din cea de a treia categorie, și anume – bunuri de uz personal. Dar nu considerăm că ele fac parte din această categorie din considerentele care urmează.

Lucrurile de uz personal sunt recunoscute de lege ca fiind proprietate personală a soțului care le folosește, indiferent de timpul și modul de dobândire, și nu pot face obiect al regimului matrimonial contractual al soților, dacă ele au destinația uzului personal, adică se includ în categoria lucrurilor strict necesare pentru existența oricărei persoane. Din categoria acestora fac parte: îmbrăcămintea, încălțăminte, obiectele de igienă personală etc. Persoana nu poate fi lipsită de aceste bunuri nici prin hotărâre judecătorească. Chiar și clauza contractului matrimonial prin care se limitează dreptul soțului asupra acestor bunuri este lovită de nulitate absolută. Importanța și necesitatea respectivei categorii de bunuri rezultă din protecția instituită de către regimul matrimonial imperativ, care interzice soților de a dispune altfel asupra bunurilor menționate.

Analizând legislațiile unor state, vom vedea că, după cum am menționat, ele reglementează expres regimul matrimonial al

bunurilor destinate exercitării profesiei de către soți. Astfel, potrivit art.177-209 din Codul civil al Italiei [6], comunitatea legală se formează din trei categorii de bunuri: comunitate imediată (bunurile care intră chiar din momentul achiziției direct în patrimoniul comun al soților), comunitate reziduă (bunurile care intră în comunitate doar în momentul în care comunitatea încetează) și bunuri proprii (bunurile care rămân în proprietatea exclusivă a unuia dintre soți). La categoria bunurilor proprii sunt atribuite expres bunurile de uz personal și cele destinate exercitării profesiei unuia dintre soți, în afara celor destinate conducerii unei societăți care face parte din comunitate [7, p.4-5]. Mai mult ca atât, în temeiul art.210-211 din Codul civil al Italiei, regimul comunității convenționale interzice soților să schimbe regimul legal al bunurilor care servesc la exercitarea profesiei de către unul dintre soți.

O abordare similară este și în România. Potrivit art.340 lit.c) din Noul Cod civil român, nu sunt bunuri comune, ci bunuri proprii ale fiecărui soț, bunurile destinate exercitării profesiei unuia dintre soți, dacă nu sunt elemente ale unui fond de comerț care face parte din comunitatea de bunuri [2].

În Ucraina, potrivit art.61 alin.(4) din Codul familiei, lucrurile destinate activității profesionale (instrumente muzicale, echipamente de birou, echipamente medicale, etc.), dobândite în timpul căsătoriei pentru unul dintre soți, fac obiect de proprietate comună al ambilor soți. Însă, în temeiul art.71 alin.(3), în caz de partajare a bunurilor comune, lucrurile destinate activității profesionale sunt acordate soțului care le-a folosit în activitățile sale profesionale, iar costul acestor obiecte este luat în considerare la acordarea altor bunuri celui alt soț [9].

Observăm că în Italia legislația atribuie bunurile destinate exercitării profesiei unuia dintre soți, în afara celor destinate conducerii unei societăți care face parte din comunitate, la categoria bunurilor de uz personal, în timp ce în România bunurile destinate exercitării profesiei sunt atribuite la categoria bunurilor proprii, iar în Ucraina sunt incluse în proprietatea comună a ambilor soți. Astfel, în Italia, regimul matrimonial al bunurilor

destinate exercitării profesiei este unul imperativ, în timp ce în România și Ucraina soții au posibilitatea să dispună și altfel, prin contract matrimonial.

La fel, observăm că în Italia și România sunt exceptate de la regulă bunurile destinate conducerii unei societăți sau care constituie elemente ale unui fond de comerț, care fac parte din comunitatea de bunuri a soților.

Spre deosebire de legislațiile țărilor menționate, cea din Republica Moldova, ca și cea din Federația Rusă, spre exemplu, nu reglementează expres care este regimul matrimonial al bunurilor destinate exercitării profesiei. Considerăm că lipsa unei reglementări exprese nu este o lacună, dar se întemeiază pe prevederea art.127 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova [4], prin care statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

La fel, considerăm că în context urmează a fi aplicată expresia „Regula o constituie comunitatea de bunuri a soților, iar bunurile proprii constituie excepția” [5, p.99]. Or, atunci când legiuitorul a dorit să excepteze careva bunuri de la categoria celor comune, a făcut-o în mod expres prin enumerarea categoriilor de bunuri proprii în cuprinsul art.22 din Codul familiei. Această enumerare are un caracter limitativ și este de strictă interpretare în cazul aplicabilității regimului matrimonial legal, deoarece părțile pot modifica regimul acestor bunuri prin contract matrimonial.

În concluzie, menționăm că în Republica Moldova obiectele care țin de exercitarea profesiei sunt bunuri comune ale ambilor soți, dacă au fost obținute în timpul căsătoriei, deoarece ele nu se regăsesc în enumerarea limitativă a art.22 din Codul familiei, după cum au făcut-o alte state. Mai mult ca atât, vom remarca faptul că valoarea acestor bunuri poate să fie neînsemnată sau, după caz, considerabilă, din care motiv este argumentată libertatea soților de a schimba, de comun acord, regimul juridic al bunurilor destinate exercitării profesiei.



**BIBLIOGRAFIE:**

1. Cebotari V. Dreptul familiei. Ediția a III-a. Revăzută și completată. Chișinău: USM, 2014, 344 p.
2. Codul civil al României. Nr.287 din 17.07.2009, în vigoare începând cu 01.10.2011. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, 24.07.2009, nr.511.
3. Codul familiei al Republicii Moldova. Nr.1316-XIV din 26 octombrie 2000, în vigoare începând cu 26.04.2001. În: Monitorul Oficial al RM, 26.04.2001, nr.47-48 (210).
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, în vigoare începând cu 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al RM, 12.08.1994, nr.1.
5. Corhan A. Dreptul familiei. Teorie și practică. București: Lumina Lex, 2001, 552 p.
6. Del codice civile italiano. Nr.262 din 16.03.1942. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=34811> (vizitat 22.01.2015).
7. Tudurache T., Ciurea A. Regimurile matrimoniale și instituții conexe. Aspecte comparative între dreptul românesc și cel italian. Brașov, 2010. <http://www.scribd.com/doc/45441479/Regimuri-matrimoniale-si-institutii-conexe-in-Italia> (vizitat 22.01.2015).
8. Антокольская М. В. Семейное право. Учебник. Москва: Юристъ, 2000, 336 с.
9. Семейный кодекс Украины. №.2947 от 10.01.2002, вступивший в действие с 01.01.2004. В: Офіційний вісник України, 2002, н.7. [http://darina.kiev.ua/useful/semeljnyj\\_kodeks\\_ukra\\_1247.html](http://darina.kiev.ua/useful/semeljnyj_kodeks_ukra_1247.html) (vizitat 22.01.2015).

## CIRCUITUL ADMINISTRATIV AL PROPRIETĂȚII PUBLICE

*Guțu Gheorghe, lector universitar, Universitatea  
de Stat din Moldova, doctorand, Școala Națională  
de Studii Politice și Administrative, România*

### SUMMARY

*Public property is subject to a circuit of its component goods, meaning that it 1) can be transmitted between holders and 2) can be the object of the contract. Based on the legislation provisions of the Republic of Moldova, which is not very generous at this matter, the publicly owned property (or property of public domain) can be transmitted from the state to the administrative-territorial unit, from the administrative-territorial unit to the state and from an administrative-territorial unit to another administrative-territorial unit. On the other hand, being inalienable, public property can be given into administration and / or rented, it may also be concessioned, leased and / or put into use free of charge (gratuitous) under the law.*

Proprietatea publică este supusă unui circuit al bunurilor care o compun, cu sensul că aceasta 1) se poate transmite între titulari cât și 2) poate forma obiect al contractului. Referitor la această din urmă modalitate de circulație, multă vreme posibilitatea administrației de a încheia contracte cu privire la bunurile proprietate publică a fost negată de doctrină și jurisprudență, întrucât, nu era cunoscut un alt tip de contract decât cel civil, contract ce este contrar principiului inalienabilității domeniului public. A fost creată astfel, o instituție de compromis și anume **contractul administrativ**, care, chiar dacă reprezintă un acord de voință, precaritatea care caracterizează drepturile particularilor, face că el să nu mai contravină regulii inalienabilității.

S-a văzut că titularii ai proprietății publice, conform Constituției, sunt statul și unitatea administrativ-teritorială.

Pornind de la prevederile legislației Republicii Moldova, care nu este tocmai generoasă la acest capitol, bunurile proprietate publică (sau bunurile domeniului public) pot fi transmise de la stat către unitatea administrativ-teritorială, de la unitatea administrativ-teritorială către stat și de la o unitate administrativ-teritorială către o altă unitate administrativ-teritorială. [1]

Pe de altă parte, fiind inalienabilă, proprietatea publică poate fi dată în administrare și/sau închiriată, [1] precum și poate fi concesionată, arendată și/sau dată în folosință cu caracter gratuit (comodat) [2] în condițiile legii. Actele juridice încheiate cu încălcarea acestor prevederi, sunt lovite de nulitate absolută. [1]

Din punct de vedere procedural, transmiterea proprietății publice între titularii acesteia este guvernată de prevederile legislative menționate mai sus. Câteva lămuriri la acest aspect, totuși se impun.

**Clarificarea terminologică.** Articolul 8 al Legii nr.523/1999, intitulat *transmiterea proprietății*, utilizează două noțiuni distincte atunci când stabilește obiectul transmiterii proprietății: cel de *patrimoniu* și cel de *bun*. Bineînțeles că, corect ar fi transmiterea bunului și nu transmiterea patrimoniului, asta întrucât, patrimoniul reprezintă un atribut al personalității juridice, acesta fiind unic, conținutul lui fiind format din totalitatea drepturilor și obligațiilor patrimoniale (care pot fi evaluate în bani), privite ca o sumă de valori active și pasive strâns legate între ele. Toate bunurile persoanei juridice (statul și unitățile administrativ-teritoriale fiind persoane juridice de drept public sau persoane morale) fac parte componentă a patrimoniului ei. [3] Iar pentru ași realiza prerogativele, atât statul cât și unitățile administrativ-teritoriale, au nevoie de patrimoniu. Deci, atunci când vorbim despre transmiterea proprietății publice între titulari, avem în vedere transmiterea unui bun sau a unei mase de bunuri din patrimoniu și nu transmiterea patrimoniului însuși.

Și încă un moment la care ținem să acordăm atenție. Conceptul de *patrimoniu* este mult mai larg decât conceptul de

**domeniu.** În ciuda delimitării domeniului public de cel privat, patrimoniul este unul singur, înglobând ambele domenii, găsindu-ne în fața unui patrimoniu unic al unității administrativ-teritoriale, fapt pentru care apreciem că nu se poate, în niciun caz, vorbi de un așa-zis *patrimoniu public* sau *privat*. [4]

**Deficiențe legislative.** După cum se poate lesne de observat, din textele legale citate mai sus, desprindem următoarele cusururi legislative: a) nu regăsim reglementată situația transferului proprietății publice în lipsa acordului unității cedente, b) nu regăsim legiferată nici situația circuitului administrativ al bunurilor care formează obiectul exclusiv al proprietății publice, bunuri stabilite de legiuitorul constituțional, la art.127 al.4 și c) nu aflăm nici-o reglementare privind situația transferului proprietății publice în cazul comasării, decomasării, desființării și transferării unităților administrativ-teritoriale.

**Unele lămuriri.** Dar, să le luăm pe rând. Poate Statul – și numai el – să preia în proprietatea sa publică un bun domenal al unei unități administrativ-teritoriale? Dat fiind faptul că, în mod logic, interesul public național ar trebui să prevaleze față de cel local, răspunsul ar trebui să fie afirmativ. Și așa este, or, conform Legii nr. 488/1999, [5] prin expropriere se înțelege și transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparțin unei unități administrativ-teritoriale (...).

Sintetic, bunurile care formează obiectul dreptului de proprietate publică pot fi împărțite în două mari categorii: a) bunurile care sunt în mod exclusiv obiect al proprietății publice și b) bunuri care, după caz, pot fi obiect atât al proprietății publice cât și al proprietății private. Această mențiune poate fi dedusă și din prevederile art.127 al.4 din Constituția Republicii Moldova. Rezultă, așadar, că bunurile care formează obiectul exclusiv al proprietății publice sunt cele stipulate la art.127 al.4 Constituție cât și alte categorii de bunuri, stabilite prin lege organică. Deși textul constituțional nu prevede expres, dintre titularii dreptului de proprietate publică, doar statul este titular al dreptului asupra bunurilor enumerate expres la al.4 art.127. Pot fi oare aceste categorii de bunuri publice exclusive, transmise în proprietatea

altui titular al dreptului de proprietate publică, adică în proprietatea unității administrativ-teritoriale? Răspunsul nostru este nu, categoric. Cea mai simplistă argumentare a acestei poziții constă în faptul că, chiar includerea lor în legea fundamentală, le stabilește importanța, în raport cu alte categorii de bunuri. Dar cum rămâne cu bunurile stabilite de legea organică ca obiecte exclusive, or din conținutul art.127 din Constituție, se desprind trei procedee pentru a contura sfera bunurilor proprietății publice: a) enumerarea concretă; b) formularea unui criteriu generic și c) norma de trimitere, pot oare, aceste categorii de bunuri exclusive, fi transmise unităților administrativ-teritoriale? Soluția ar fi și da și nu, asta pentru că toată problema constă în ușurința cu care se modifică legea în care își găsesc reflectare aceste bunuri. Legile organice, or doar prin această categorie de lege se reglementează proprietatea, pot fi modificate mai ușor decât Constituția, deci și transmiterea în proprietatea unei unități administrativ-teritoriale este posibilă. Ne argumentăm poziția și pe numeroasele Hotărâri de Guvern și proiecte de Hotărâri de Guvern [6] prin care se transmit anumite bunuri imobile din proprietatea publică a Statului în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, cu specificarea că aceste categorii de bunuri care se transmit, sunt reglementate prin lege organică și nu în legea fundamentală.

Și ultima situație, pe care o supunem discuției, este cea a comasării și decomasării (separării) unităților administrativ-teritoriale și respectiv soarta patrimoniului, mai exact a transmiterii acestuia. Cadrul juridic care reglementează această preocupare este Legea nr.764-XV/2001 [7]și Legea nr.741/1996,[8] care nu face altceva decât să strecoare careva reguli procedurale care țin de formarea, comasarea, decomasarea și desființarea unităților administrativ-teritoriale, fără a pune accentul pe chestiuni de concept și importanță. Este cazul să facem și specificarea că nu suntem în prezența organizării administrativ-teritoriale în situația cooperării și asocierii autorităților administrației publice locale cu alte autorități, or aceasta din urmă reprezintă un drept al autorităților respective,

consfințit atât în legislația internă cât și legislația europeană [9] la care Republica Moldova este parte.

În lipsa unor reguli clare privind reorganizarea administrativ-teritorială și transmiterea patrimoniului sau a unei părți din acesta de la o unitate administrativ-teritorială la alta, presupunem că s-ar merge cumva parțial pe model civil, parțial pe model financiar. Problemele care le ridică acest fenomen, vor constitui un subiect special de cercetare din partea autorului respectivului studiu, urmând a fi susținute în cadrul altor manifestări științifice de specialitate.

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea nr.523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, art.8 al.2-5
2. Legea nr.436 din 28.12.2006 cu privire la administrația publică locală, art.77 al.2
3. Codul Civil al Republicii Moldova, Legea nr.1107 din 06.06.2002, art.284
4. Manda C., Manda C.C., Dreptul colectivităților locale, Ediția a IV-a revăzută și adăugită, Universul Juridic, București, 2008, pp.424-425
5. Legea nr.488 din 08.07.1999 cu privire la exproprierea pentru cauză de utilitate publică, art.1
6. Hotărârea Guvernului nr.984 din 09.12.2014 cu privire la transmiterea unor imobile, Monitorul Oficial, nr.366-371 din 12.12.2014 ; Hotărârea Guvernului nr.860 din 08.10.2014 cu privire la transmiterea unor imobile, Monitorul Oficial, nr.319-324 din 24.10.2014
7. Legea privind organizarea administrativ-teritorială, nr.764-XV/2001 din 27.12.2001, Monitorul Oficial nr.16/53 din 29.01.2002
8. Legea despre Regulamentul cu privire la modul de soluționare a chestiunilor organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, nr.741 din 20.02.1996, Monitorul Oficial nr.20-21 din 04.04.1996
9. Carta Europeană privind Exercițiul autonom al Puterii Locale, art. 10

## CONVENȚIA PRIVIND DREPTURILE PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI, PROVOCARE PENTRU POLITICILE PUBLICE.

*Neagoe Anna Maria, doctorandă, Școala  
Națională de Studii Politice și Administrative,  
România*

### **SUMMARY:**

*A disability legislation based on human rights acts as a "civilizing factor" in any society that respects diversity and aims to create a society that is really*

*The adoption and entry into force of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) marks a profound change in the existing approaches on disability. Public policies must take into account the obligations arising under the paradigm shift from the medical to the social approach based on human rights and the principles and general obligations, provided the CRPD. Keywords: disability, barriers, human rights, Convention on the Rights of Persons with Disabilities*

Evoluția legislației din domeniul drepturilor civile pentru persoanele cu dizabilități a determinat evoluția paradigmei juridice naționale, de la legislația bazată pe acordarea de beneficii la cea a drepturilor civile. Această nouă dimensiune a abordării dizabilității a reprezentat un punct de reper important pe calea spre recunoașterea drepturilor omului pentru persoanele cu dizabilități, un drum pe care tot mai multe guverne par a fi dispuse să-l parcurgă.[1]

Odată cu apariția CDPD, principalul instrument juridic internațional de luptă împotriva discriminării persoanelor cu dizabilități, dizabilitatea a fost reclasificată ca o problemă a drepturilor omului, reformele în acest domeniu fiind destinate să ofere șanse egale pentru persoanele cu dizabilități și pentru a

expune segregarea, instituționalizarea și excluziunea lor ca forme tipice de discriminare pe criteriul dizabilitate.

*CDPD* aplică drepturile omului dizabilității, făcând astfel ca drepturile generale ale omului să fie specifice persoanelor cu dizabilități, [2] clarificând legile internaționale existente referitoare la dizabilitate, afirmând "dreptul de a avea drepturi", recunoașterea solemnă lipsită de ambiguitate și așteptată de mult timp a egalității absolute a persoanelor cu dizabilități cu toate celelalte persoane.

Primul principiu general al *CDPD*, "respectarea demnității inalienabile, a autonomiei individuale, inclusiv a libertății de a face propriile alegeri, și a independenței persoanelor", este revelator în acest sens, reprezentând, de fapt, premisa fundamentală de la care drepturile curg în mod tradițional. În afară de recunoașterea drepturilor pentru persoanele cu dizabilități, *CDPD* se construiește pe ceilalți piloni gemeni: de egalitate și non-discriminare.

Ideea de egalitate confirmă aplicarea drepturilor omului pentru persoanele cu dizabilități, mai degrabă decât crearea de noi drepturi.

Deși *CDPD* nu este descrisă în mod specific ca o convenție anti-discriminare în aceeași matriță ca și celelalte, nu există nici o îndoială că un motiv de îngrijorare cu privire la discriminare este în centrul său, pentru că, în preambul se menționează "necesitatea ca persoanelor cu dizabilități să li se garanteze dreptul de a beneficia pe deplin de acestea, fără discriminare" [3] și subliniază că " ( ... ) discriminarea oricărei persoane pe criterii de dizabilitate este o încălcare a demnității și valorii inerente a omului, "[4]

*CDPD* face un efort foarte important pentru a evidenția măsurile ce trebuie întreprinse pentru a promova, proteja și asigura exercitarea deplină și în condiții de egalitate a drepturilor. Există multe referiri la "luarea de măsuri adecvate" sau "adoptarea de măsuri imediate, eficiente și adecvate". Toate acestea apar în mod evident, ca obligații ale statului, mai degrabă decât ca drepturi ale omului în sine.

Societatea este datoră să facă eforturi pentru a asigura viața în demnitate și șanse egale tuturor membrilor săi și trebuie



să ia în considerare mediul. Mediul este cel care hotărăște ce efect are o deficiență asupra vieții cotidiene a persoanei, accentul nu mai este pus pe „imperfecțiunea” percepută a persoanei, ci, dimpotrivă, dizabilitatea apare ca o „patologie a societății”, care este rezultatul eșecului societăților de a fi incluzive și de a se adapta diferențelor individuale. Societățile trebuie să se schimbe, nu individul, iar *CDPD* furnizează un „traseu” pentru o asemenea schimbare, în preambul fiind recunoscut faptul că “dizabilitatea este un concept în evoluție și că acesta rezultă din interacțiunea dintre persoanele cu deficiențe și barierele de atitudine și de mediu care împiedică participarea lor deplină și efectivă în societate în condiții de egalitate cu ceilalți” (preambul, lit. e).

*CDPD* avansează reforma legală a dizabilității implicându-i direct pe cei cu dizabilități și folosind cadrul drepturilor omului, mesajul de bază fiind acela că persoanele cu dizabilități nu ar trebui privite ca „obiecte” de administrat, ci „subiecți” ce merită respect egal și respectarea drepturilor omului.[5]

Orice proiect de lege, sau modificare a legislației existente, trebuie să țină seama atât de obligațiile care decurg din schimbarea de paradigmă de la abordarea medicală la cea socială bazată pe drepturilor omului, dar mai ales din cele prevăzute de articolele generale de natură transversală (de exemplu, art. 1 – Scop art. 3-Principii generale, art. 4-Obligații generale, art. 5-Egalitate și nediscriminare, art. 9-Accesibilitate).

Scopul politicilor sociale trebuie reformulat, în concordanță cu prevederile art. 1 din CRPD:” promovarea, protejarea și asigurarea exercitării depline și în condiții de egalitate a tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de către toate persoanele cu dizabilități și promovarea respectului pentru demnitatea lor intrinsecă”.

Pentru a promova egalitatea, legislația privind nediscriminarea ar trebui să specifice în mod clar că refuzul nejustificat de adaptare rezonabilă reprezintă o formă de discriminare. Mai mult, politicile publice ar trebui să abordeze în mod explicit problema discriminării multiple în conformitate cu principiile generale și cu

art. 6 (Copii cu dizabilități) și art. 7 (Femei cu dizabilități) din CDPD.

Pentru probleme legate de accesibilitate, statele trebuie să se asigure că politicile publice respectă principiul accesibilității, în toate sectoarele (ocupare, educație, transport, TIC, justiție, etc) și sunt stabilite cerințele și standardele de accesibilitate.

Reforma legislațiilor privind capacitate juridică este, probabil, cea mai importantă problemă cu care se confruntă comunitatea juridică internațională în acest moment. [6] Noua legislație trebuie să elimine sistemul total de tutelă și pierderea automată a drepturilor ca urmare a punerii sub interdicție judecătorească, astfel încât să fie eliminat accesul limitat al persoanelor cu dizabilități mentale la o serie de drepturi fundamentale și să se recunoască dreptul persoanelor cu dizabilități de a beneficia de capacitate juridică în condiții de egalitate cu celelalte persoane, în toate aspectele vieții. Astfel, noile prevederi legislative ar trebui să asigure tuturor persoanelor cu dizabilități dreptul la vot, dreptul de a se căsători, de a educa copiii lor, dreptul la liberă alegere a locului de reședință, dreptul la muncă, în măsură egală cu ceilalți cetățeni.

De asemenea, sunt necesare modificări legislative în sensul admiterii posibilității de contestare a actelor procesuale, inclusiv a hotărârilor, deciziilor instanțelor judecătorești de către persoana incapabilă, a modului în care este administrată tutela, precum și posibilitatea revizuirii periodice automate a deciziei privind punerea sub interdicție.

În efortul armonizării legislației cu prevederile CDPD, apare totodată necesitatea elaborării unui sistem de luare asistată a deciziilor care să ajute persoana cu dizabilități să ia propriile sale decizii, ca o măsură de protecție flexibilă care să asigure respectarea autonomiei, a voinței și a preferințelor persoanei [7]. Acest sistem de luare a deciziilor prin suport ar trebui să înlocuiască mecanismul de lure a deciziilor prin substituie (tutore).

Și în ceea ce privește participarea la viața politică și publică trebuie avute în vedere toate măsurile care să asigure că

persoanele cu dizabilități, inclusiv cu dizabilități intelectuale, nu sunt private de dreptul lor de a vota sau de a fi alese.

Politicile educaționale au nevoie de o regândire astfel încât persoanele cu dizabilități să primească sprijinul necesar, în cadrul sistemului educațional, pentru a li se facilita o educație efectivă, ceea ce presupune măsuri eficiente de sprijin individualizat în amenajarea mediului care să maximizeze progresul școlar și socializarea în conformitate cu obiectivul de integrare deplină, inclusiv adaptarea rezonabilă a condițiilor la nevoile individuale. Persoanele cu dizabilități trebuie încurajate să-și dezvolte competențe care să le faciliteze participarea deplină și egală la procesul de învățământ și ca membri ai comunității. Astfel, trebuie identificate măsuri care să asigure facilitarea învățării scrierii Braille, a sistemelor alternative de scriere, a mijloacelor augmentative și alternative, a mijloacelor și formelor de comunicare și orientare și a aptitudinilor de mobilitate, facilitarea învățării limbajului mimico-gestual și promovarea identității lingvistice a persoanelor cu deficiențe de auz. Politicile educaționale trebuie să aibă în vedere măsuri adecvate pentru angajarea de profesori, inclusiv profesori cu dizabilități, calificați în limbajul mimico-gestual și/sau Braille, și pentru formarea profesioniștilor și personalului care lucrează la toate nivelurile educaționale. O astfel de formare va presupune cunoașterea problematicei dizabilității și utilizarea modalităților, mijloacelor și formatelor augmentative și alternative adecvate de comunicare, a tehnicilor și materialelor educaționale potrivite pentru susținerea persoanelor cu dizabilități.

CDPD presupune atât revizuirea cadrului legislativ care reglementează dreptul la muncă astfel încât toate persoanele cu dizabilități să poată fi angajate, cât și elaborarea de politici și identificarea de măsuri adecvate pentru promovarea angajării persoanelor cu dizabilități în sectorul privat, promovarea oportunităților pentru activități independente, dezvoltarea spiritului antreprenorial, dezvoltarea de cooperative și începerea de afaceri proprii, promovarea reabilitării vocaționale și profesionale,

menținerea locului de muncă și programele de reintegrare profesională pentru persoanele cu dizabilități.

Dreptul la ”standarde de viață și de protecție socială adecvate” presupune dezvoltarea de politici ce propun măsuri adecvate care să asigure accesul persoanelor cu dizabilități și al familiilor lor care trăiesc în sărăcie, la asistență financiară din partea statului, pentru cheltuieli legate de dizabilități, inclusiv formare, consiliere, asistență financiară și servicii de îngrijire temporară adecvate. În acest sens, legislația românească trebuie modificată/completată astfel încât să fie recunoscut rolul compensator al prestațiilor de care beneficiază persoanele cu dizabilități, astfel încât acestea să nu mai fie considerate venituri atunci când se stabilesc alte ajutoare sociale, pensie minimă, etc.

Așadar, este nevoie de efort din partea autorităților pentru alinierea deplină și efectivă a legislației și practicilor naționale la standardele CDPD, pentru a asigura că toate persoanele cu dizabilități beneficiază de toate drepturile în condiții de egalitate cu celelalte persoane, în toate aspectele vieții

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. T. Degener, G. Quinn, A Survey of International, Comparative and Regional Disability Law Reform
2. Megret F. The disabilities convention: human rights of persons with disabilities or disability rights? Human Rights Quarterly, 2008
3. CIF – Clasificarea Internațională a funcționării, dizabilității și sănătății, Organizația Mondială a Sănătății, Geneva,, 2001, p. 20
4. Raportul Mondial privind dizabilitatea, Organizația Mondială a Sănătății și Banca Mondială, 2010
5. Convenția privind Drepturile Persoanelor cu Dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006, deschisă spre semnare la 30 martie 2007 și semnată de România la 26 septembrie 2007, ratificată prin Legea nr. 221/2010
6. Evoluția protecției și promovării drepturilor persoanelor cu dizabilități în România, Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2013, [www.irdo.ro](http://www.irdo.ro)

## ANALIZA UNOR TEMEIURI CE IMPUN RĂSPUNDEREA MATERIALĂ A ANGAJATORULUI PENTRU PREJUDICIUL CAUZAT SALARIATULUI FUNȚIONAR PUBLIC

*Eșanu Oxana, lector universitar., doctorandă,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### RÉSUMÉ

*Pour le matériel de formation responsabilité d'employeur à salarier fonctionnaire constatation de tous les éléments suivants sont requis: être acte illégal de l'employeur, l'acte illicite peut être commis par les organes directeurs ou un de ses employés en tant qu'individus Prep; employé a subi des dommages matériels et / ou morale, dans le cadre de travaux effectués; il ya un lien de causalité entre la faute et le dommage causé; être la faute de l'employeur.*

Temeiul răspunderii materiale este faptul juridic care duce la nașterea, modificarea sau stingerea raportului juridic de răspundere materială pentru dauna cauzată, ori ceea pe ce se bazează „creanța” creditorului și obligația debitorului. Conform prevederilor legale și anume art.1 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [1], prin *funcționar public* se înțelege persoană fizică **numită**, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică;

Considerăm că pentru antrenarea răspunderii materiale angajatorului față de salariatul funcționar public, este necesară constatarea existenței cumulative a următoarelor elemente: să existe fapta ilicită a angajatorului, fapta ilicită poate să fie

săvârșită de către organele de conducere sau de oricare din salariați în calitate de persoane prepuse; salariatul să fi suferit un prejudiciu material și/sau moral, în legătură cu prestarea muncii; să existe o legătură de cauzalitate între fapta ilicită și prejudiciul cauzat; să existe culpa angajatorului.

Angajatorul urmează să repare prejudiciul material cauzat prin privarea ilegală a salariatului funcționar public de posibilitatea de a munci, în următoarele cazuri: Reținerea eliberării carnetului de muncă. La încetarea raportului juridic de muncă, aplicînd prevederile art. 66 alin. 6 Codul Muncii al Republicii Moldova [2], putem conchide că carnetul de muncă se restituie salariatului în ziua eliberării din serviciu. Angajatorul este obligat de a remite salariatului eliberat din serviciu carnetul de muncă contra semnătură în fișa personală, precum și în registrul evidenței carnetelor de muncă.

Angajatorul va purta răspundere pentru reținerea carnetului de muncă, cu excepția situației în care face dovadă că reținerea s-a produs din cauza refuzului salariatului de a-l primi. [3]. Refuzul salariatului de a-și primi carnetul de muncă, în modul prevăzut de legislație, se consemnează prin întocmirea unui act, semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților. Totodată, angajatorul va expedia imediat salariatului o scrisoare recomandată cu propunerea de a-și ridica carnetul. Aceste acțiuni vor putea fi considerate de instanța de judecată drept dovadă a nevinovăției angajatorului și, prin urmare, a degrevării acestuia de răspunderea materială pentru reținerea carnetului de muncă.

Reținere a salariului. Se consideră reținere a salariului dacă reținerea achitării a constituit, cel puțin, o lună calendaristică de la data stabilită pentru achitarea salariului lunar sau/ și coeficientul inflației în perioada de neachitare a salariului depășește cota de 2 la sută. Practica demonstrează că în țara noastră salariații pierd o parte din salarii în legătură cu încălcarea termenelor de achitare a acestora.

Art. 35 din Legea salarizării [4], stipulează că compensarea pierderii unei părți din salariu în legătură cu încălcarea termenelor de plată a acestuia se efectuează prin indexarea obligatorie și în

mărime deplină a sumei salariului calculat, dacă reținerea a constituit o lună calendaristică și mai mult după expirarea lunii următoare pentru care urma să se plătească salariul. Compensarea pierderii unei părți din salariu în legătură cu încălcarea termenelor de plată a acestuia se efectuează separat pentru fiecare lună prin majorarea lui, în conformitate cu coeficientul inflației.

Reținere a tuturor plăților sau a unora dintre ele în caz de eliberare din serviciu. Concomitent cu eventuala indexare în condițiile descrise a salariului neachitat de către angajator persoanei concediate sau demise, în caz de reținere a salariului, a indemnizației de concediu și a altor plăți cuvenite salariatului concediat, angajatorul achită suplimentar, pentru fiecare zi de întârziere, 5 la sută din suma neplătită în termen. Compensația de 5 la sută se va calcula din mărimea salariului, indemnizației, altor plăți neachitate și nu din suma indexată, care se efectuează separat din aceleași sume (salariu) în condițiile legii. Astfel, conform prevederilor art.330 Codul Muncii în vigoare, compensația de 5% din suma neplătită în termen pentru fiecare zi de întârziere se calculează și se achită salariatului doar pentru reținerea unor plăți calculate, cuvenite și neachitate (salariu, indemnizație de concediu tuturor plăților în caz de eliberare din serviciu).

Răspîndirea, prin orice mijloace, a informațiilor calomnioase despre salariat, prin care se înțeleg prejudiciile produse prin insulte, calomnii, defăimări, aprecieri nefavorabile, inclusiv cele privind reputația și probitatea profesională, apartenența la un grup etnic socialmente mai defavorizat sau la o anumită minoritate sexuală. Acțiunile descrise impun obligativitatea angajatorului să răspundă material pentru prejudiciul material și moral cauzat salariatului funcționar public în coraport cu măsura producerii acestora.

Neîndeplinirea la termen a hotărîrilor organului competent de jurisdicție a muncii care a soluționat un litigiu (conflict) avînd ca obiect privarea de posibilitatea de a munci. Conform art.351 din Codul muncii în vigoare, organe de jurisdicție a muncii sînt instanțele de judecată în cazul soluționării litigiilor individuale de muncă. Potrivit art.356 alin.1 din Codul muncii în vigoare,

neexecutarea hotărârii (deciziei) definitive a instanței de judecată privind soluționarea unui litigiu individual de muncă atrage obligarea angajatorului vinovat de a plăti salariatului o compensație în mărime de 5 la sută din salariul mediu al acestuia pentru fiecare zi de întârziere. Compensația de 5% prevăzută de art.356 pct.1 din Codul muncii în vigoare, reprezintă o dobândă de întârziere în executarea hotărârilor judecătorești care se calculează din salariul mediu al salariatului și se datorează din momentul pronunțării hotărârii imediat executorii în sensul favorabil salariatului. Conform art.330 alin.2 Codul Muncii în cazul reținerii tuturor sau unor din plățile în caz de eliberare din serviciu și dacă se demonstrează că prin aceasta s-au creat dificultăți de angajare într-o altă unitate, instanța poate percepe, concomitent cu stabilirea dificultăților de angajare salariul mediu pentru toată perioada reținerii plăților cuvenite salariatului la eliberarea din serviciu.

Potrivit prevederilor Codului Muncii și a altor acte normative, angajatorul este obligat de a asigura salariații contra accidentelor de muncă și bolilor profesionale.

Prin accident de muncă se subînțelege *evenimentul în care s-a produs vătămarea violentă (rănirea, electrocutarea, arsura, degerarea, asfixierea, intoxicația acută profesională etc.) a organismului angajatului, care a survenit ca urmare a acțiunii unor factori de risc (însușiri, stări, procese, fenomene, inclusiv calamități naturale, comportamente, atac criminal asupra angajatului), a provocat pierderea temporară sau permanentă a capacității de muncă ori decesul angajatului și a avut loc în timpul: îndeplinirii îndatoririlor de serviciu, a sarcinilor de stat sau obștești; pauzelor stabilite, schimbării îmbrăcăminte personale cu echipamentul individual de protecție sau de lucru și invers, preluării sau predării echipamentelor de muncă, locului de muncă sau a materialelor, frecventării încăperilor sanitaro-igienice și auxiliare, aflării la locul de muncă sau aflării, deplasării pe teritoriul întreprinderii pe durata zilei de muncă; desfășurării instruirii în producție sau practicii profesionale; participării la acțiunile culturale, sportive sau la alte activități*



*organizate de întreprindere; deplasării spre locul de lucru și invers cu transportul, oferit de întreprindere; deplasării de la întreprinderea, în care este încadrat, la o altă întreprindere, la locuri de muncă dispersate, în altă localitate din țară sau străinătate și invers - pentru îndeplinirea îndatoririlor de serviciu, a sarcinilor de stat sau obștești, indiferent de apartenența mijlocului de transport utilizat; salvării de vieți omenești.*

Accidentele de muncă se clasifică în următoarele tipuri: accident de muncă cu incapacitate temporară de muncă - accident de muncă ce a provocat pierderea parțială sau totală de către angajat a capacității de muncă pentru un anumit interval de timp, de cel puțin o zi, cu caracter reversibil după terminarea tratamentului medical adecvat, și care a fost confirmată de instituția medicală în modul stabilit; accident de muncă grav - accident de muncă ce a provocat vătămarea gravă a angajatului, confirmată de instituția medicală în modul stabilit; accident de muncă mortal - accident de muncă ce a provocat imediat sau după un interval de timp decesul angajatului, confirmat de instituția medico-legală în modul stabilit.

Tipurile accidentelor de muncă sînt: accident de muncă individual - în urma căruia este afectat numai un angajat; accident de muncă colectiv - în urma căruia sunt afectați concomitent cel puțin doi angajați din aceleași cauze. [5].

În cazul producerii a unui accident de muncă cu un salariat funcționar public în circumstanțele descrise angajatorul va fi obligat să repare prejudiciul material în coraport cu suportarea acestora de către salariatul funcționar public, inclusive cu impactul și consecințele care au survenit în urma accidentului asupra sănătății acestuia.

## **BIBLIOGRAFIE:**

1. .Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07. 2008 M.O. nr. 230-232 în vigoare de la 01.01.2009

2. Codul Muncii al Republicii Moldova publicat la data de 29.07.2003 în Monitorul Oficial Nr. 159-162
3. Regulamentul provizoriu cu privire la completarea, păstrarea și evidența carnetelor de muncă aprobat de Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei la 16 octombrie 1998, M.O., nr. 97-98, 1998
4. Legea salarizării Adoptată prin Legea R.M. nr. 847- XV, Monitorul Oficial nr. 50-52 din 1
5. Medeanu T. - Clasificarea accidentelor de muncă, *Dreptul* 9/59, 1998

## **ROLUL ORGANELOR DE STARE CIVILĂ PRIVIND OPERAREA PROCEDURII DE SCHIMBARE A NUMELUI ȘI/SAU PRENUMELUI PERSOANEI FIZICE.**

*Țaranu Ludmila, doctorandă,  
Institutul de Cercetări Juridice  
și Politice al Academiei de Științe a Moldovei.*

### **SUMMARY**

*The name is meant to designate the individual not only in the society but also as legal aspect. The doctrine generally defines the name as the word or words identifying the individual in society. The surname of the person can be changed in case of marriage, adoption, parents surname change, and at the request of the person. The right to name includes the privileges of the holder to wear it, to use, the faculty to ask the correction, rectification of errors, mistakes slipped into documents that include the name and the right to oppose to the use of his name by other persons.*

Utilizarea numelor în cadrul societății umane se pierde în negura istoriei. În intenția de a face o clară distincție între membrii unei comunități, oamenii au avut ingeniozitatea de a utiliza un nume cu care se adresau unui individ sau, în lipsa lui, făceau referință la acesta. Numele unei persoane reprezintă, de fapt, un cuvânt, sau mai multe, indicând o entitate oarecare, deseori fără a specifica sau a semnifica însușiri individuale [11, 12 p.]. Doctrina definește, în general, numele ca fiind cuvântul ori cuvintele care individualizează persoana fizică în societate. În opinia lui Gh. Beleiu, numele este acel atribut de identificare a persoanei fizice care constă în dreptul omului de a fi individualizat, în familie și în societate, prin cuvintele stabilite, în condițiile legii, cu această semnificație [8, 312 p.].

Numele este un drept subiectiv nepatrimonial. Conținutul dreptului subiectiv la nume cuprinde prerogativele titularului de a-l purta, de a-l folosi, facultatea de a cere îndreptarea, rectificarea erorilor, a greșelilor strecurate în actele care cuprind numele, precum și dreptul de a se opune folosirii numelui său de către alte persoane [5, 281 p.]. Din punct de vedere terminologic, se impune o precizare, în sensul că, atât în legislație, cât și în doctrină sau jurisprudență, cuvântul "nume" este folosit în două sensuri:

- *Lato sensu*, prin nume se desemnează atât numele de familie, cât și prenumele.
- *Stricto sensu*, prin nume se desemnează numai numele de familie [9, 28 p.].

Numele de familie a persoanei fizice nu poate fi ales de o persoană în mod voluntar, ci este dobândit prin efectul rudeniei cu anumite persoane. Numele de familie a persoanei poate fi schimbat în cazul căsătoriei, în cazul adopției, schimbarea numelui părinților, precum și la cererea persoanei [6, 116 p.]. Astfel, conform prevederilor art. 17, alin. 1 din Codul familiei al R. M.: "la încheierea căsătoriei, soții, la dorință, își aleg numele de familie al unuia dintre ei sau cel format prin conexarea numelor ambilor drept nume de familie comun ori fiecare dintre ei își păstrează numele de familie pe care l-a purtat până la căsătorie, ori conexează numele de familie al celui alt soț la numele de familie propriu" [1].

În urma adopției, conform art. 43, alin. 2 din Legea nr. 99/2010 a R. M., "la cererea adoptatorilor, instanța de judecată poate schimba numele copilului adoptat, dacă acest fapt nu afectează interesul superior al copilului și dreptul lui la nume, atribuindu-i numele adoptatorilor sau al unuia dintre adoptatori (soț ori soție) dacă ultimii poartă nume diferite" [3]. Este relevant faptul că în cazul schimbării numelui și a prenumelui, precum și la înscrierea adoptatorilor în calitate de părinți, este necesar acordul copilului care a împlinit vârsta de 10 ani [7].

În viziunea autorului V. Cebotari la exprimarea opiniei în dezbaterile judiciare sau administrative pot fi întâlnite greutăți de ordin psihologic legate de persoana copilului care împiedică

exprimarea liberă a opiniei. În aceste cazuri autoritatea tutelară urmează în prealabil să constate opinia copilului și să concretizeze dacă prezența lui la examinarea cazului nu va influența negativ asupra copilului [2, 193 p.].

În doctrina juridică se vorbește despre faptul că elementul secundar care se adaugă în mod general numelui, este prenumele. Prenumele apare astăzi ca un accesoriu necesar și obligatoriu a numelui de familie, de care se apropie atât de mult încât este supus acelorași reguli [7, 140-141 p.].

De asemenea, art. 24, alin. 2 din Legea nr. 100/2001 a R. M. stabilește faptul că "organul de stare civilă poate refuza înscrierea unor prenume care sânt formate din cuvinte indecente ori ridicole". În cazul unui copil găsit sau abandonat dacă nu se cunosc numele de familie și prenumele copilului, acestea se stabilesc, de către oficiul stare civilă care înregistrează nașterea. Prenumele este o parte componentă a numelui (lato-sensu), care individualizează persoana fizică în familie și în societate. Spre deosebire de numele de familie, care se poate modifica, în urma modificării stării civile a unei persoane, prenumele nu este influențat în nici un fel de modificarea statutului civil [10, 363 p.].

Menționăm că organele de stare civilă au un rol deosebit de important privind schimbarea numelui de familie și/sau prenumelui a persoanei fizice. Dat fiind faptul că numele influențează personalitatea fiecărui individ, intervenția OSC în cazurile în care este vorba de nume ciudate sau caraghioase este binevenită, ceea ce vine să contribuie la stabilirea unei identități specifice fiecărei persoane. O tratare aparte privind temeiurile de efectuarea acestei proceduri o regăsim în pct. 108 din Instrucțiunea nr. 4/2004 a R. M., după cum urmează:

**a)** pronunțarea dificilă, dacă acestea sânt formate din expresii indecente, lipsite de eufonie, ridicole, precum și dacă au fost transformate (schimonosite) prin traducere;

**b)** dorința de a avea numele de familie și/sau prenumele corespunzător naționalității solicitantului;

**c)** solicitarea unui nume de familie simplu în locul numelui de familie dublu;

**d)** dorința persoanei de a avea același nume de familie ca și numele de familie al soțului sau să alăture la numele de familie al său numele de familie al soțului, în cazul când nu a făcut-o la căsătorie;

**e)** dorința de a reveni la numele de familie al său de până la căsătorie în cazul când nu a făcut-o la divorț;

**f)** dorința de a purta numele de familie al tatălui (mamei) vitreg sau altei persoane, care a participat la educația solicitantului;

**g)** alte motive, dacă acestea vor fi recunoscute întemeiate, fapt care va fi descris detaliat în încheierea respectivă de către OSC [4].

Nu se consideră temei pentru schimbarea numelui de familie și/sau a prenumelui următoarele motive:

**a)** trecerea la numele de familie al rudelor ascendente de la care se intenționează sau urmează să se moștenească averea;

**b)** schimbarea numelui de familie și/sau a prenumelui din considerente ce țin de tălmăciri astrologice;

**c)** identificarea intenției de schimbare a numelui de familie și/sau a prenumelui în scopuri abuzive ce țin de încălcarea regimului de vize, eschivarea de plata pensiei de întreținere, de achitarea datoriilor etc.

Schimbarea numelui de familie și/sau a prenumelui nu se permite în cazurile când:

**a)** solicitantul și-a ales un nume de familie și/sau prenume ce se pronunță dificil sau ridicol;

**b)** solicitantul este urmărit penal sau are antecedente penale și nu este reabilitat;

**c)** în rezultatul schimbării numelui de familie prin conexare acesta va deveni compus din trei nume de familie;

**d)** solicitantul este o persoană căsătorită și numele de familie, schimbarea căruia se solicită, îl poartă după căsătorie și soțul solicitantului, care refuză să depună concomitent cerere de schimbare a numelui de familie;

**e)** se solicită transliterarea numelui de familie și/sau a prenumelui cu caractere latine în baza regulilor ortografice ale unei limbi străine sau cu utilizarea semnelor diacritice [4]. Este

important de menționat categoriile de solicitanți cărora le este permis de a-și schimba numele de familie și/sau prenumele :

Persoana care a împlinit vârsta de 16 ani are dreptul să-și schimbe numele de familie și/sau prenumele, (cu acordul părinților, adoptatorilor sau tutorelui acesteia, cu excepția cazurilor obținerii capacității depline de exercițiu de către solicitant până la atingerea majoratului, în modul prevăzut de lege).

Cetățenii străini a căror acte sunt înregistrate la organele de stare civilă din Republica Moldova [2].

Cererea de schimbare a numelui de familie și/sau a prenumelui se depune de solicitant personal, la Oficiul Stare Civilă în a cărui rază teritorială acesta își are domiciliul. Problema schimbării numelui de familie și/sau a prenumelui de către cetățenii Republicii Moldova, care își au domiciliul în străinătate, urmează a fi soluționată de către misiunea diplomatică sau Oficiul consular al Republicii Moldova în țara respectivă [4]. Cererea de schimbarea numelui de familie și/sau a prenumelui se examinează de către oficiul stare civilă, după care concluzia respectivă urmează a fi aprobată de către Serviciul Stare Civilă. După aprobarea concluziei, se va întocmi actul de stare civilă respectiv. Dacă cererea de schimbarea numelui și/sau a prenumelui este respinsă, oficiul stare civilă, la cererea solicitantului, va comunica în scris motivul respingerii [2].

În urma celor expuse, constatăm faptul că numele și prenumele au rolul de a desemna persoana fizică nu numai în viața socială dar și sub aspect juridic, în ideea exercitării drepturilor și satisfacerii obligațiilor sale, fiind astfel o parte esențială a personalității acesteia. Societatea și perioada în care trăia persoana și-au pus amprenta asupra evoluției formelor numelui și prenumelui, devenind în timp attribute de identificare distincte ale persoanei fizice. Numele și prenumele au fost și v-or fi întotdeauna importante pentru om, fiind precedate de funcția de identificare în comunitatea în care trăiește și își îndeplinește activitatea, acestea fiind un element din tradiția, istoria și rezonanța culturală.

**BIBLIOGRAFIE:**

1. Codul civil al Republicii Moldova Nr. 1107-XV din 06.06.2002, Monitorul Oficial Nr. 82-86, din 22.06.2002.
2. **Legea** privind actele de stare civilă Nr. 100 din 26.04.2001, Monitorul Oficial Nr. 97-99, din 17.08.2001.
3. Legea privind regimul juridic al adopției Nr. 99 din 28.05.2010, Monitorul Oficial Nr. 131-134, din 30.07.2010.
4. Instrucțiunea cu privire la modul de înregistrare a actelor de stare civilă Nr. 4 din 21.01.2004, Monitorul Oficial Nr. 59-61, din 15.04.2005.
5. Baieș S. Roșca N. Drept civil. Partea generală. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: Ed. Cartier, 2004, 281 p.
6. Trofimov I., Drept civil, Chișinău: Tipogr. "Elena V. I.", 2004, 116 p.
7. Dogaru I. Cercel S. Drept civil. Persoanele. București: C. H. Beck, 2007, 140-141 p.
8. Beleiu Gh. Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil. București: Universul juridic, 2007, 312 p.
9. Pețu P. Bozgan M. S. Aproape totul despre nume. București: Detectiv, 2010, 28 p.
10. Trușcă P. Drept civil. Introducere în drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. București: Universul juridic, 2010. 363 p.
11. Torja I. Numele și prenumele persoanei fizice. Semnificație, origine, schimb. Arad: Gutenberg Univers, 2011, 12 p.
12. Cebotari V., Dreptul familiei. Chișinău: Tipografia "Reclama", 2014, 193 p.



## MONITORIZAREA HAZARDELOR RADIOACTIVE ȘI CHIMICE

*Zalujnă Liliana, specialist principal,*

*Serviciul Protecție radiativ-chimică și medico -  
biologică al secției Protecție civilă, al Direcției  
Situații Excepționale municipiul Chișinău al MAI*

### SUMMARY

*Protection of water sources and water supply systems, food and raw materials of food, feed, farm animals and plants with radiative and chemical pollution and environmental pollution with radioactive, toxic, potent and toxic represents one of main tasks of civil protection. Over the years have developed a number of safety standards designed to ensure the assessment of the risks of radioactive and chemical hazards, to planning and implementing effectively measures of radio- and chemoprotection.*

Protecția surselor de apă și sistemelor de aprovizionare cu apă, produselor alimentare și materiei prime alimentare, furajelor, animalelor agricole și plantelor de poluare radiativă și chimică, iar a mediului înconjurător de poluare cu substanțe radioactive, otrăvitoare, cu acțiune puternică și toxice reprezintă una din sarcinile principale ale protecției civile [1]

Noțiunea de radiație descrie orice proces în care energia emisă de un corp calătorește pe un suport sau prin spațiu, în cele din urmă să fie absorbită de un alt organism. Radioactivitatea este un fenomen natural, prezent în mediu. Radiații și materiale radioactive pot fi aplicate în mod util în multe domenii, inclusiv în medicină, industrie, agricultură, cercetare și producerea de energie în centrale nucleare [2].

În funcție de efectele pe care le produc asupra materiei, deosebim radiații non-ionizante și ionizante. Radiațiile non-ionizante includ căldura radiantă, undele radio, cuptoarele cu

microunde, radiațiile terahertz, lumina infraroșie, lumina vizibilă și lumina ultravioleta.

Radiațiile ionizante includ orice iradiere corpusculară sau electromagnetică aptă de a produce direct sau indirect ioni (particule încărcate cu sarcină electrostatică) la trecerea prin substanță sau orice radiație de tipul alfa, beta, gama, roentgen, neutroni, electroni, protoni, alte particule încărcate sau neutre (cu excepția undelor electromagnetice: radio, radiațiilor vizibile, infraroșii, ultraviolete, radiațiilor laser, ultrasunetelor etc.) [3]

În Republica Moldova există 300 întreprinderi care utilizează radiații ionizante, din care 107 pe teritoriul mun. Chișinău. Utilizarea surselor de radioactivitate implică riscul producerii hazardului radiativ – eveniment, care afectează instalația sursă de radioactivitate și poate provoca iradierea și contaminarea personalului acesteia, populației sau a mediului înconjurător, peste limitele admise. În vederea minimizării acestui risc sunt necesare măsuri de protecției împotriva radiațiilor, care au drept scop oferirea unui nivel adecvat de protecție pentru oameni, fără a limita în mod nejustificat acțiunile benefice care conduc la expunerea la radiații [4]. Protecția împotriva radiațiilor include totalitatea măsurilor de protecție a personalului expus profesional, a populației, a bunurilor materiale și a mediului împotriva acțiunii radiațiilor generate de surse de radiații ionizante, prevenire a contaminării cu radionuclizi, inclusiv asigurare a protecției care, în procesul diverselor activități, ar menține riscul de iradiere la un nivel minim posibil [3].

În caz de poluare radioactivă sarcinile de bază sunt: determinarea fondului de radiații gamma în sol; stabilirea componentei izotopice a poluării radioactive; stabilirea gradului de poluare radioactivă a obiectivelor mediului înconjurător: ape, straturilor de aer la suprafața solului, produselor alimentare și materiilor prime alimentare, produselor de origine animală și fitotehnică; estimarea pericolului pe care îl reprezintă pentru oameni și animalele din sectorul agricol poluarea cu substanțe radioactive a terenului și a obiectivelor mediului înconjurător, în scopul argumentării măsurilor de radioprotecție; efectuarea

expertizei produselor alimentare, materiilor prime alimentare, furajelor și a apei potabile, cu eliberarea avizului privind utilizarea lor; exercitarea controlului radioactiv la frontieră asupra mărfurilor importate [5].

Noțiunea de agent chimic se referă la orice element sau compus chimic, ca atare sau în amestec, în stare naturală sau fabricat, utilizat sau eliberat, inclusiv ca deșeu, din orice activitate, indiferent dacă este sau nu produs intenționat și este sau nu plasat pe piață [[https://osha.europa.eu/fop/romania/ro/good\\_practice/ghid\\_riscuri\\_chimice](https://osha.europa.eu/fop/romania/ro/good_practice/ghid_riscuri_chimice)]. Agenții chimici au o utilizare largă în societate, prezentînd atît numeroase beneficii și calitatea vieții, cît și riscuri pentru sănătatea umană și mediu. Principalii factori de risc chimic sunt substanțe toxice, caustice, inflamabile, explozive, cancerigene, radioactive, mutagene. Riscuri chimice majore sînt determinate de accidente chimice. Hazardul chimic reprezintă accidentul la un obiect chimic periculos însoțit de scurgerea sau aruncarea substanțelor puternic toxice (SPT), care poate avea consecințe letale sau poate conduce la contaminarea chimică a populației, animalelor, produselor alimentare, furajului și mediului ambian [5].

Protecția chimică are ca obiectiv asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului împotriva potențialelor riscuri prezentate de substanțele chimice, promovarea unor metode de testare alternative, libera circulație a substanțelor pe piața și îmbunătățirea competitivității și inovării [6.].

În caz de contaminare cu substanțe otrăvitoare sau puternic toxice urmează a fi: stabilit faptul de contaminare a mediului cu substanțe otrăvitoare sau puternic toxice; stabilit grupul de substanțe otrăvitoare și puternic toxice (determinarea calitativă a agentului chimic) în mediu (aer, bazine acvatice, sol); determinată cantitatea substanțelor otrăvitoare și puternic toxice în produsele alimentare, materiile prime alimentare, furaje și apă, cu indicarea pericolului pe care îl reprezintă pentru oameni și animale și eliberarea avizului privind utilizarea lor; efectuată expertiza produselor alimentare, furajelor, apei și elaborarea avizului

privind utilizarea lor; stabilit gradul de poluare cu substanțe toxice a componentului de mediu în zonele cu intensitate sporită a traficului rutier; efectuată monitorizarea poluării cu substanțe otrăvitoare și puternic toxice a zonelor adiacente depozitelor cu substanțe otrăvitoare și puternic toxice folosite în agricultură și industrie; estimarea pericolului pe care îl prezintă pentru oameni și animalele din sectorul agricol contaminarea cu substanțe toxice a terenului și a obiectivelor mediului, în scopul argumentării măsurilor de chimioprotecție [5].

### **BIBLIOGRAFIE:**

1. Legea Nr. 271 din 09.11.1994 cu privire la protecția civilă
2. Radiation protection and safety of radiation sources: International basic safety standards. General Safety Requirements Part 3. No. GSR Part 3 (Interim) IAEA 2011
3. Legea Nr. 132 din 08.06.2012 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice.
4. <http://www.ilo.org/safework/areasofwork/radiation-protection/lang--en/index.htm>.
5. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova Nr. 961 cu privire la aprobarea Regulamentului rețelei naționale de observare și control de laborator asupra contaminării (poluării) mediului înconjurător cu substanțe radioactive, otrăvitoare, puternic toxice și agenți biologicidin 21.08.2006
6. [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_fr.htm)

## SISTEMUL DE ORGANIZARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN BASARABIA INTERBELICĂ

*Homițchi Valentina, doctorandă  
Academia de Administrare Publică*

### **SOMMAIRE**

*Après les événements de 1917, après la Première Guerre mondiale (1914-1918) et la catastrophe qui a frappé la Russie, l'histoire de la Bessarabie passe par la période de la nationalisation, encore réveillé de première révolution russe qui a eu lieu dans les années 1905-1907, une période qui a permis la création de sociétés culturelles des Lumières, les partis politiques, la publication de journaux dans leur langue maternelle, et non moins la formation de l'administration publique dans les guerres Bessarabie.*

Marea Unire, care s-a produs la 1 decembrie 1918 la Alba Iulia a avut ca efect nu doar reîntregirea țărilor românești, dar și pentru sistemul administrativ al Basarabiei, care devenise una din provincie Regatului. Cu toate că, în mare măsură, Basarabia și-a păstrat sistemul de administrare, au survenit și unele modificări, prevăzute, de altfel, și pentru celelalte provincii. În calitate de organ legislativ era *Sfatul Țării*, iar ca organ executiv era *Consiliul Directoratelor*. Interesele Basarabiei erau reprezentate în guvern, tot de 2 miniștri fără portofoliu, unul cu sediul la București, altul cu sediul la Chișinău, ca reprezentant al guvernului central, pe când serviciile publice erau organizate în directorate.

În scopul bunei funcționări a acestora din urmă, presupunea efectuarea unor transformări la nivel instituțional și al resurselor umane, o restructurare a relațiilor dintre stat și funcționari și a relației dintre corpul de funcționari și cetățeni, inclusiv și eliminarea nemulțumirii funcționarilor care era în mare parte de

ordin moral, susținea o publicație din 1921 eliminarea contactului rigid dintre populație și funcționari, prima arătându-se nemulțumită de lipsa de înțelegere și flexibilitate din partea funcționarilor publici.

Situația administrativă a Basarabiei s-a realizat în paralel cu integrarea provinciei în cadrul comun românesc, succesul modernizării fiind în directă dependență de succesul integrării. Ambele procese s-au desfășurat pe un teritoriu cu o populație preponderent rurală, gradul de urbanizare al căreia constituia doar 15 %, mai redus decât în alte regiuni ale României. Acest fapt a determinat un „șir de trăsături specifice ale modului de trai, ale vieții sociale și economice și chiar ale evoluției culturale” atât în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, cât și în perioada interbelică.

Între 27 martie și 27 noiembrie 1918 Basarabia a avut statul de provincie autonomă în cadrul României. În perioada de până în 1925 au fost păstrate particularitățile administrative regionale, astfel încât în Basarabia a funcționat *zemstva* - *organ de autoadministrare locală*, care a fost eliminat treptat, prin transferul competențelor acesteia către organele provizorii create după Unire. Constituția din 29 martie 1923 a legiferat principiile fundamentale ale administrației românești – unitatea și indivizibilitatea statului și principiul descentralizării administrative.

În baza acesteia, au fost elaborate legi speciale cu caracter administrativ: *Legea pentru Statutul funcționarilor publici*, din 19 iunie 1923, precum și *Legea pentru unificarea administrativă*, din 14 iunie 1925. Imediat după adoptarea Legii administrative din 1925, în baza căreia a fost instituit un sistem administrativ unic pentru întreaga țară.

Implementarea acestei legi, elaborată după principiul descentralizării administrative, a adus în domeniul administrativ componentul modernizării. Acesta presupunea transferul de putere către organele administrării locale, investirea acestora cu atribuții relativ largi, crearea unui corp de funcționari profesioniști care să contribuie în mod direct la debirocratizarea administrației și restructurarea relației dintre funcționar și cetățean, întru

satisfacerea necesităților celui din urmă. Așa cum în literatura de specialitate, în tratarea evoluției vieții administrative a Basarabiei interbelice s-a pus accentul în special pe integrarea provinciei în cadrul legislativ și instituțional comun, în paginile ce urmează vom încerca o abordare a aspectului modernizării administrative a Basarabiei ca parte componentă a procesului de modernizare a României.

Odată cu implementarea legilor respective, a fost pus în aplicare sistemul de control administrativ al autorităților centrale asupra organelor locale de conducere. Legile ulterioare au avut un caracter de centralizare, mai mult sau mai puțin accentuat. În Basarabia funcționa Regulamentul pentru comunele urbane din 1892 și Regulamentul zemstvelor din 1890, modificat de Guvernul provizoriu rus în anul 1917.

În discuțiile referitoare la administrarea Basarabiei și-a făcut loc și ideea privind autonomia administrativă a provinciei. Deoarece provincia dintre Prut și Nistru s-a bucurat de autonomie provizorie, din 27 martie până la 27 noiembrie 1918, ideea autonomiei devenea chiar speculativă pentru forțele care se opuneau consolidării Unirii.

În Adunarea deputaților, Al. Averescu constata că „autonomia implică până la un oarecare punct și descentralizarea. Inversul nu este exact. Când zicem descentralizare, nu putem zice implicit și autonomie (...). Autonomia urmărește posibilitatea dezvoltării părților elementare, dar descentralizarea caută să descarce autoritatea centrală”.

Deputatul Ion Buzdugan afirma, la zece ani de la Unire, că „e nevoie de descentralizare ca să nu umble oamenii pe drumuri din Basarabia până la București și din București în Basarabia, drumuri costisitoare și foarte grele. Dar sunt anumite lucruri care se pot da descentralizării și altele, cele cu caracter general al țării, nu pot fi descentralizate.

Iată pentruce noi înțelegem să fim pentru o largă descentralizare și nu pentru autonomia, pe care o preconizează acești străini de neamul nostru”. Ideea autonomiei, cu alte cuvinte,

„ideea menținerii statului quo – adică a formelor rusești de viață”, scria Petre Cazacu în 1928, „n-a prins și n-a rezistat”.

Reforma administrativă din primul deceniu interbelic a culminat cu adoptarea Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925, care avea 400 articole grupate în șase titluri. În Expunerea de motive la lege era scris: „Provinciile surori au venit cu tradițiile lor administrative, cu obiceiurile și mentalitatea lor; în scopul superior al unității și consolidării statului, adaptarea la o nouă organizare să nu se poată face decât treptat”.

Astfel, legislatorul accentua necesitatea păstrării tradițiilor în administrare, acumulate de fiecare provincie în parte. Evident că acest lucru nu se putea pretinde decât parțial. Legea pentru unificarea administrativă din 1925 a fost urmată de o serie de decrete care vizau împărțirea teritorial-administrativă a țării, fiind în vigoare fiind până la Legea administrativă din 1929.

În rezultatul aplicării acestora, s-au produs schimbări importante în sfera diviziunii politice și administrative a Basarabiei. Numărul județelor a rămas același, dar a crescut numărul comunelor urbane nereședințe, de la 6 la 7 în 1926, iar numărul comunelor rurale a scăzut, de la 1946 în anul 1922, la 716 în 1926. În aceeași perioadă, numărul plaselor a scăzut de la 214 la 61, iar al comunelor rurale – de la 3.571 la 1.672.

În general, perioada care a urmat adoptării Legii administrative din 1925 s-a caracterizat printr-o stabilitate în sfera administrării, determinată de lichidarea dificultăților de ordin intern și extern, caracteristic vieții Basarabiei de după Unire: practic, n-au fost înregistrate rebeliuni de talia celei de la Tatar-Bunar, a scăzut simțitor numărul atacurilor de frontieră, treptat s-a stabilizat viața social-politică, a căpătat noi dimensiuni cadrul cultural al provinciei.

În Basarabia, primele transformări la nivel instituțional aveau loc odată cu eliminarea atentă și lentă a componentelor vechiului sistem de administrare. Aceste măsuri urmau să ducă la integrarea administrativă a Basarabiei și la omogenizarea structurilor administrative în întreg spațiul românesc. Crearea unui cadru legal unic care să formuleze principii generale clare ale



administrării era sarcina prioritară a statului în acest domeniu, astfel ca să se porceadă la perfecționarea sistemului nou creat, eforturile să fie centralizate, iar rezultatele – comune. Pentru atingerea unor rezultate pozitive în acest sens, trebuia depus un efort aparte în direcția restructurării relației dintre administrația centrală și cea locală.

În final am putea menționa că administrarea publică centrală și locală a Basarabiei s-a modernizat în paralel cu integrarea provinciei în cadrul comun românesc, succesul modernizării fiind în directă dependență de succesul integrării, astfel punându-se accentul pe integrarea provinciei în cadrul legislativ și instituțional comun. Acest fapt a determinat un șir de trăsături specifice ale modului de trai, ale vieții sociale și economice și chiar ale evoluției culturale din Basarabia.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

1. P. Negulescu, „Tratat de drept administrativ”, vol. I, Principii generale, Ediția a IV-a, Editura Marvan, București, 1934.
2. P. Negulescu „Tratat de drept administrativ”. Vol I, 1925 – 1930.
3. V. Ionescu-Darzeu „Organizarea administrativă a Basarabiei”, Chișinău, 1920.
4. I. Agrigoroaiei, G. Palade „Basarabia în cadrul României întregite: 1918-1940”, Știința, Chișinău, 1993.
5. N. Enciu “Basarabia în anii 1918-1940 : evoluție demografică și economică”, Chișinău, 1998.
6. N. Iorga „Istoricul și activitatea zemstvelor în Basarabia”. Chișinău, 1920.
7. P. Cazacu „Zece ani de la Unire : Moldova dintre Prut și Nistru : 1918-1928” , București, 1928.
8. Sv. Suveică „Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928) : Modernizare prin reforme”, Chișinău, 2010.
9. „D.A.D.”, ședința din 8 mai 1925; „M.O.”, nr. 112 din 5 iulie 1925.
10. „D.A.D.”, nr. 15, ședința din 21 ianuarie 1929.

11. S. Petrescu „Enciclopedia României”, București, 1938.
12. I. Colesnic „Bsarabia necunoscută”, Volumul 8, Chișinău, 2010.
13. „Cuvânt Moldovenesc”, nr. 94 din 27 octombrie 1917.
14. Istoria românilor, epoca contemporană, Chișinău-Galați, 1992
15. Arbore Z., Dicționarul geografic al Basarabiei. București, 1904. Ediția a II-a din Chișinău, 2001.
16. Bruhis Mihail, Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940), Chișinău, 1992.
17. Ciobanu Ștefan, Basarabia. Populația, istoria, cultura, Ed. Știința, Chișinău 1992.
18. Colesnic Iurie, Basarabia necunoscută, Editura Ulysse, Chișinău, 2010, Volumul 8.
19. Maticescu Olimpiu, Istoria administrației publice românești, București, 2000
20. Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T., Istoria administrației publice, Chișinău
21. Sîmboteanu Aurel, Istoria administrației publice, Chișinău, 2008.
22. [www.victortibrigan.wordpress.com](http://www.victortibrigan.wordpress.com)
23. Negulescu Paul, Tratat de drept administrativ, vol. I, Tipografiile Române Unite, 1925.

## SUMAR SESIUNEA PLENARĂ

*Aurel SÎMBOTEANU*

Afirmarea tinerilor prin cercetare și inovare..... 3

*Ion DULSCHI*

Academia de administrare publică – centru național de cercetare în  
domeniul științelor administrative.....5

*Iurie ȚAP*

Abordări conceptuale ale descentralizării administrației publice....10

*Taras HALAVCA*

Impactul factorului polietnic teritoriilor limitrofe asupra cooperării  
transfrontaliere (În baza euroregiunii ”Prutul de Sus”).....17

## SESIUNEA DE LUCRU ÎN ATELIERE

### ATELIERUL NR.1

## ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Nighina AZIZOV*

Relațiile politice și administrative în perioada de tranziție spre  
democrație: semnificații și interacțiuni.....23

*Veronica BUTNARU*

Inițiative internaționale și standarde în domeniul responsabilității  
sociale.....31

*Oleg SOLOMON*

Impactul e-guvernării asupra procesului decizional administrativ:  
aspecte teoretice.....40

*Viorica MOCREAC*

Rolul și locul serviciilor funciare și cadastrale în cadrul serviciilor publice.....49

*Anatolii BABAIANU*

Bune practici europene de organizare a activității administrației publice locale.....56

*Gheorghe BOTNARIUC*

Responsabilitatea partajată – garanția funcționării eficiente a sistemului de siguranță rutieră.....64

*Ianuș ERHAN*

Managementul integrat al frontierei – noțiuni, concept și condiții de implementare.....72

*Iaroslav PETRAKOV*

Methodological approaches for the state policy economic instruments' evaluation in public finance: international experience and outlook for cee-countries.....83

*Victoria, GOREA*

E-guvernarea în administrația publică din republica moldova în contextul globalizării.....88

*Vasile SECRIERU*

Auditul financiar – stabilirea materialității și riscurile definite în audit. European good practices of local government activity organization. 93

*Ion CIOBANU*

Unele considerații privind implementarea accesului electronic la oficialii aleși prin vot electronic.....99

*Aureliu BUJAC*

Controlul parlamentar- instituție indispensabilă a democrațiilor contemporane.....107

*Alina SEVERIN*

Formarea profesională a funcționarilor publici.....115

*Andrei FURCULIȚĂ*

Accesul străinilor pe piața forței de muncă din republica moldova..122

*Magdalena-Ioana ILIE*

Managementul carierei funcționarilor publici din românia.....128

*Olesea COJOCARU*

Stiluri, modalități și tipuri de formare profesională.....139

## ATELIERUL NR.2

### PROBEME ACTUALE PRIVIND DEZVOLTAREA REGIONALĂ ȘI EFICIENTIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

*Irina BULAT*

Rolul administrației publice în gestionarea bunurilor imobile.....146

*Veaceslav BULAT*

Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor  
publice locale.....152

*Diana CİCANCI*

Dezvoltarea regională în republica moldova – parte componentă a  
acordului de asociere.....158

*Veaceslav BĂTRÎNESCU*

Conlucrarea administrației publice locale cu cetățenii: acces și  
probleme.....163

*Marina ALBU*

Aspecte politice și natura juridică principiului subsidiarității...169

*Renata ATAMUSOV*

Instituționalizarea și extinderea parteneriatului public-privat în  
administrația publică.....173

*Svetlana RAȚĂ*

Cooperarea intercomunală – instrument întru asigurarea unei  
dezvoltări locale eficiente.....179

*Tincu VIOLETA*

Serviciile publice – aspecte conceptuale și de conținut.....184

*Tatiana CASTRAȘAN*

Descentralizarea administrativă în Republica Moldova:provocări  
și perspective.....189

*Alina IANIOGLO*

Starea și dezvoltarea producerii agricole a regiunii (pe baza UTA  
Găgăuzia).....195

*Olga NAZAR*

Competența organelor de autoadministrare locală privind planificarea, formarea și distribuirea resurselor financiare..... 201

*Nina GUȚU*

Descentralizarea adminsitrației publice din republica moldova în context legislativ..... 205

*Daniel BLIORȚ*

Particularități și exigențe ale descentralizării administrației publice în Uniunea Europeană – Romania.....211

*Severian COTIC, Denisa Carmen JILAVEANU, Adriana Corina IVAN*

Relațiile externe ale administrației publice locale din romanian..215

## ATELIERUL NR.3

### RELAȚII POLITICO-ADMINISTRATIVE, DE DREPT ȘI SOCIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

*Ilie GÎRNETȚ*

Diplomația parlamentară - formă de cooperare internațională...226

*Alexei CERNOV*

Diferendul transnistrean și perspectivele soluționării.....232

*Alexandru PRISAC*

Compensarea creanțelor publice în temeiul prevederilor codului civil al Republicii Moldova.....243

*Alexandru GUIGOV*

Aspecte cu privire la darea în locațiune a bunurilor domeniului public de către administrația publică locală.....249

*Gheorghe RENIȚĂ*

Inversarea sarcinii probei privind proviniența ilicită a proprietății pentru persoanele publice.....255

*Olga PISARENCO*

Regimul matrimonial al bunurilor destinate exercitării profesiei.....261

<i>Gheorghe GUȚU</i>	
Circuitul administrativ al proprietății publice.....	266
<i>Anna Maria NEAGOE</i>	
Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, provocare pentru politicile publice.....	271
<i>Oxana EȘANU</i>	
Analiza unor temeuri ce impun răspunderea materială a angajatorului pentru prejudiciul cauzat <i>salariatului funcționar public</i> .....	277
<i>Ludmila ȚARANU</i>	
Rolul organelor de stare civilă privind operarea procedurii de schimbarea numelui și/sau prenumelui persoanei fizice.....	283
<i>Liliana ZALUJNÎI</i>	
Monitorizarea hazardelor radioactive și chimice.....	289
<i>Valentina HOMIȚCHI</i>	
Sistemul de organizare a administrației publice în Basarabia interbelică.....	293

## CONTENTS

### PLENARY SESSION

*Aurel SÎMBOTEANU*

Affirmation of young people through research and innovation...3

*Ion DULSCHI*

Academy of Public Administration - National Center for  
Scientific Research in the field of public administration.....5

*Iurie TAP*

Conceptual approaches decentralization of public administration...10

*Taras HALAVCA*

The impact of the multiethnic factor of borderline territories over  
cross-border cooperation (based on ”Uppen Prut” Euro-region)...17

### WORK SESSION WORKSHOPS

#### WORKSHOP NO.1

#### PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES ORGANIZATION AND FUNCTIONING

*Nighina AZIZOV*

Political and administrative relations during democratic transition:  
interactions and meanings.....23

*Veronica BUTNARU*

Social responsibility: international initiative and existing standards....31

*Oleg SOLOMON*

E-government’s impact over administrative decision-making  
process: theoretical aspects.....40



*Viorica MOCREAC*

The role and the position of cadastre services within public services system.....49

*Anatolii BABAIANU*

European good practices of local government activity organization.....56

*Gheorghe BOTNARIUC*

Shared liability – guarantee of road safety system’s efficient functioning.....64

*Ianuș ERHAN*

Integrated Border Management of - concept, design and implementation conditions.....72

*Iaroslav PETRACOV*

Methodological approaches for the state policy economic instruments’ evaluation in public finance: international experience and outlook for CEE- countries.....83

*Victoria GOREA*

E-government in Republic of Moldova’s public administration in the context of globalization.....88

*Vasile SECRIERU*

Financial auditing – assessment of materiality and risks defined...93

*Ion CIOBANU*

Some aspects regarding the implementation of electronic access to the elected officials through the electronic voting.....99

*Aureliu BUJAC*

Parliamentary control - necessary institution of modern democracies.....107

*Alina SEVERIN*

Civil servants’ professional training.....115

*Furculiță Andrei FURCULIȚĂ*

Foreigners’ access to the labour market in the Republic of Moldova....122

*Magdalena-Ioana ILIE*

Civil servants’ career management in Romania.....128

*Olesea COJOCARU*

Styles, manners and types of professional training.....139

## WORKSHOP NO.2

### CURRENT ISSUES REGARDING REGIONAL DEVELOPMENT AND EFFICIENCY INCREASE IN LOCAL GOVERNMENT

*Irina BULAT*

The role of public administration in fixed assets' management..146

*Veaceslav BULAT*

The impact of inter-communal cooperation over local public services providing.....152

*Diana CICANCI*

Regional development in the Republic of Moldova as a part of the Association Agreement.....158

*Veaceslav BĂTRÎNESCU*

Local government's cooperation with the citizens: access and issues.....163

*Marina ALBU*

Political aspects and legal essence of the principle of subsidiarity...169

*Renata ATAMUSOV*

Establishment and strengthening of public-private partnerships in public administration.....173

*Svetlana RAȚĂ*

Inter-communal cooperation – a tool of ensuring an efficient local development.....179

*Violeta TINCUI*

Basic concepts regarding public services.....184

*Tatiana CASTRAȘAN*

Public administration decentralization in the Republic of Moldova: challenges and outlook.....189

*Alina IANIOGLO*

Region's general status and development of agricultural production (based on UTA Găgăuzia).....195

*Olga NAZAR*

Self-government authorities' competence in the field of financial resources planning, establishment, and allocation.....201

*Nina GUȚU*

Public administration decentralization in the Republic of Moldova from a legal standpoint.....205

*Daniel BLIORȚ*

Specificity and requirements of public administration decentralization in European Union – Romania.....211

*Severian Cotici, Denisa JILAVEANU Carmen, Adriana Corina IVAN*

The external relations of local government in Romania.....215

## WORKSHOP NO. 3

### POLITICAL, ADMINISTRATIVE, SOCIAL AND LEGAL RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Ilie GÎRNETȚ*

Parliamentary diplomacy as a form of international cooperation....226

*Alexei CERNOV*

The conflict in Transnistria: prospects of resolution.....232

*Alexandru PRISAC*

Public claims set-off under the provisions of the Civil code of Republic of Moldova.....243

*Alexandru GUIGOV, Snejana MEGHEREA*

Issues relating to lease of property in the public domain by the local government.....249

*Gheorghe RENIȚĂ*

The burden of proving the return of illicit origin of property officials  
Reversing the burden of proof on illicit provenience the property  
for public figures.....255

*Olga PISARENCO*

Matrimonial property regime for the profession .....261

<i>Gheorghe GUȚU</i>	
Circuit administrative public property.....	266
<i>Anna Maria NEAGOE</i>	
Convention of the disabled persons' rights as a public policies challenge.....	271
<i>Oxana EȘANU</i>	
Analysis of grounds for civil liability of the employer for the damage caused to the civil servant employee.....	277
<i>Ludmila ȚARANU</i>	
The role of civil status authorities in the managing of individual's name change procedure.....	283
<i>Liliana ZALUJNÎI</i>	
The monitoring of radioactivity and chemical hazards.....	289
<i>Valentina HOMIȚCHI</i>	
Public administration organization system in Bessarabia.....	293

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

*Аурел СЫМБОТЯНУ*

Утверждение молодых через исследования и инновации.....3

*Ион ДУЛЬСКИЙ*

Академия публичного управления – национальный центр научных исследований в области публичного управления.....5

*Юрие ЦАП*

Концептуальные подходы к вопросу децентрализации публичного управления.....10

*Тарас ХАЛАВКА*

Влияние фактора полиэтничности пограничных территорий на трансграничное сотрудничество (на примере еврорегиона «Верхний Прут»).....17

### РАБОТА В СЕКЦИЯХ

#### СЕКЦИЯ №1

### ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Нигина АЗИЗОВ*

Политические и административные отношения в период перехода к демократии: значения и взаимодействие.....23

*Вероника БУТНАРУ*

Международные инициативы и стандарты в области социальной ответственности.....31

*Олег СОЛОМОН*

Влияние Е-управления на процесс принятия административных решений: теоретические аспекты.....40

*Виорика МОКРЯК*

Место и роль земельных и кадастровых служб в системе общественных услуг.....49

*Анатолий БАБАЯНУ*

Лучшие европейские практики организации деятельности местного публичного управления.....56

*Георге БОТНАРЮК*

Разделённая ответственность –гарантия эффективного функционирования.....64

*Януш ЕРХАН*

Интегрированный менеджмент границы- понятие, концепция, и условия внедрения.....72

*Ярослав ПЕТРАКОВ*

Методологические подходы в государственной политике экономических инструментов оценки в сфере публичных финансов: международный опыт и перспективы стран Центральной и Восточной Европы.....83

*Виктория ГОРЯ*

Е-управление в публичной администрации Республики Молдова в контексте глобализации.....88

*Василе СЕКРИЕРУ*

Финансовый аудит – установление материальности и определённые риски аудита.....93

*Ион ЧОБАНУ*

Некоторые соображения по внедрению системы электронного доступа к выборным должностным лицам избранным электронным голосованием.....99

*Аурелиу БУЖАК*

Парламентский контроль – неотъемлемый институт современных демократий.....107

*Алина СЕВЕРИН*

Профессиональная подготовка государственных служащих.....115

*Андрей ФУРКУЛИЦЭ*

Доступность иностранцев к рынку труда Республики Молдова.....122

*Магдалена-Иоана ИЛИЕ*

Управление карьерой государственных должностных лиц в Румынии. *Илие*.....128

*Олеся КОЖОКАРУ*

Стили, формы и виды профессионального обучения.....139

## СЕКЦИЯ № 2

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Ирина БУЛАТ*

Роль государственной (публичной) администрации в управлении недвижимостью.....146

*Вячеслав БУЛАТ*

Воздействие межмуниципального сотрудничества на обеспечение местных общественных услуг.....152

*Диана ЧИКАНЧИ*

Региональное развитие в Республике Молдова - составная часть Соглашения об ассоциации.....158

*Бэтрынеску Вячеслав*

Сотрудничество местного публичного управления с гражданами: доступность и проблемы.....163

*Марина АЛБУ*

Политические аспекты и юридическая природа принципа субсидиарности.....169

*Рената АТАМУСОВ*

Институционализация и расширение государственно-частного партнерства в сфере государственного управления.....173

*Светлана РАЦЭ*

Межмуниципальное сотрудничество - инструмент для обеспечения эффективного местного развития.....179

*Виолетта ТИНКУ*

Общественные услуги – аспекты концепции и содержание....184

*Татьяна КАСТРАШАН*

Административная децентрализация в Республике Молдова:  
вызовы и перспективы.....189

*Алина ЯНИОГЛО*

Состояние и региональное развитие сельскохозяйственного  
производства (на основе АТО Гагаузия).....195

*Ольга НАЗАР*

Полномочия органов местного самоуправления относительно  
планирования, формирования и распределения финансовых  
ресурсов.....201

*Нина ГУЦУ*

Децентрализация публичного управления Республики  
Молдова в правовом контексте..... 205

*Даниел БЛЁРЦ*

Особенности и требования децентрализации публичного  
управления в Европейском Союзе – Румынии.....211

*Севериан Котик, Дениса Кармен ЖИЛЭВЯНУ, Адриана*

*Корина ИВАН*

Зарубежные отношения местной публичной администрации  
Румынии.....215

### **СЕКЦИЯ №3**

## **ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ, ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

*Илие ГЫРНЕЦ*

Парламентская дипломатия – форма международного  
сотрудничества.....226



*Алексей ЧЕРНОВ*

Приднестровский конфликт и перспективы разрешения...232

*Александр ПРИСАК*

Компенсация государственного долга, в соответствии положениями гражданского кодекса Республики Молдова..243

*Александр ГУЙГОВ Снежана МЕГЕРЯ*

Вопросы аренды публичного имущества органами местного управления. системы безопасности движения.....249

*Георге РЕНИЦЭ*

Бремя обратного доказывания незаконного происхождения собственности публичных лиц.....255

*Ольга ПИСАРЕНКО*

Правовой режим совместной собственности супругов, предназначенной для осуществления профессиональной деятельности.....261

*Георге ГУЦУ*

Административный оборот публичной собственности.....266

*преподаватель, Молдавский государственный университет, докторант, Национальная школа политического и административного образования, Румыния*

*Анна-Мария НЯГОЕ*

Конвенция о правах инвалидов: вызов для государственных политик.....271

*Оксана ЕШАНУ*

Анализ некоторых оснований материальной ответственности работодателя, за ущерб причиненный работнику - государственному служащему.....277

*Людмила ЦАРАНУ*

Роль органов гражданского состояния в осуществлении процедур по изменению фамилии и/или имени физических лиц.....283

*Лиана ЗЛУЖНЫЙ*

Мониторинг радиактивной и химической опасности.....289

*Валентина ХОМИЦКИ*

Система организации публичного управления в Бессарабии в межвоенный период.....293