

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI
LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI
PUBLICE**

Materialele conferinței științifico-practice internaționale

24 februarie 2017

CHIȘINĂU, 2017

COMITETUL ORGANIZATORIC

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

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

DULSCHI Ion - șef departament Studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

ZELENSCHI Angela - șef catedră Științe administrative, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

DULSCHI Silvia - director, Școala doctorală, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar,

CASTRAȘAN Tatiana - lector, catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

VARZARI Ana – doctorandă, Academia de Administrare Publică

BLAŽKOVÁ Dita - doctorandă, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

CASIANOVICI Dorina - masterandă, Academia de Administrare Publică

GANCEV Maria - metodistă, catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

DULSCHI Ion - șef departament Studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

ZELENSCHI Angela - șef catedră Științe Administrative, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

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

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, conferință științifico-practică internațională (2017: Chișinău). Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice: materialele conferinței științifico-practice internaționale, 24 februarie 2017: Poza x/ com.org. Balan Oleg; col. red.: Dulschi Ion [et. al.] – Chișinău: S.n., (Tipogr. r), 2017. - 400 p. Antetit: Acad. De Administrare publică. Bibliog. La sfârșitul art. – 65 ex.

Autorii articolelor publicate în prezentul volum sunt responsabili pentru conținutul materialelor și stilul exprimării.

SESIUNEA PLENARĂ

PARTICIPAREA TINERILOR CERCETĂTORI LA EDIFICAREA SOCIETĂȚII BAZATE PE CUNOAȘTERE

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

Stimați tineri cercetători, onorată asistență!

Societatea umană se află într-o schimbare permanentă sub influența diferiților factori, printre aceștia regăsindu-se și aportul diferitelor ramuri ale științei care, valorificând prin metode proprii de cercetare mersul dezvoltării sociale, intervin cu anumite soluții de modernizare a societății.

Pe parcursul celor douăzeci și trei de ani de activitate, Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice. Academia participă la edificarea societății bazate pe cunoaștere prin serviciile educaționale și de cercetare prestate, inclusiv prin efectuarea cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, dreptului, managementului public, relațiilor internaționale, tehnologiilor informaționale în administrația publică. Cercetarea se desfășoară în cadrul catedrelor, școlii doctorale, laboratoarelor de cercetare, proiectelor investigaționale naționale și internaționale.

Este îmbucurător faptul că în activitățile științifice din cadrul Academiei participă destul de productiv și tinerii cercetători, aducându-și, prin aceasta, contribuția la edificarea societății bazate pe cunoaștere. A devenit deja o frumoasă tradiție de a discuta rezultatele elaborărilor științifice ale tinerilor cercetători, doctoranzilor, masteranzilor la conferința anuală, ajunsă în acest an la cea de a treia ediție. Apreciam înalt 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, o dată în plus, dorința lor fermă de a schimba lucrurile spre bine în administrația publică.

În acest sens, pe prim-plan se plasează tematica ce ține de reforma administrației publice, evoluția raporturilor dintre instituțiile statului, elaborarea și coordonarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, e - guvernarea, dezvoltarea locală, formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, cooperarea dintre administrația publică și societatea civilă și altele. Prin aceste cercetări se face încercarea de a genera noi abordări teoretico-conceptuale și aplicative privind știința administrației, managementul public, relațiile internaționale,

dreptul, tehnologiile informaționale aplicate, toate fiind raportate la necesitățile actuale ale sistemului administrativ autohton. Aceste necesități sunt determinate de procesul de reformare continuă a administrației publice care are nevoie, de rând cu alte resurse, și de o asistență științifică bazată pe studii aprofundate, care pot și trebuie să genereze performanță în actul de guvernare și administrare.

Este salutar că la aceasta își aduc contribuția lor, prin cercetările efectuate, și tinerii cercetători, care folosesc cunoștințele obținute prin cercetare, în cadrul realizării programelor de studii avansate de doctorat, programelor de master științific și de profesionalizare, programelor cursurilor de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici. Utilizarea rezultatelor propriilor cercetări științifice în procesul educațional amplifică potențialul aplicativ al acestora și contribuie la formarea competențelor profesionale necesare activității administrative.

Susținem și încurajăm participarea la conferința de astăzi a tinerilor cercetători, a reprezentanților altor instituții de învățământ superior și de cercetare din țară și de peste hotare. Schimbul de experiență în domeniul cercetării științifice, familiarizarea cu rezultatele științifice obținute, sunt acele remedii care asigură interconexiunile și transversalitatea cercetărilor științifice.

Dorim lucrărilor conferinței o desfășurare reușită, dezbateri active și interesante asupra problemelor abordate, iar tinerilor cercetători - curaj, succese frumoase și participare activă în edificarea societății bazate pe cunoaștere prin valorificarea în continuare a miracolelor cercetării științifice.

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ – COMPONENTĂ FUNDAMENTALĂ ÎN PREGĂTIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Ion DULSCHI, dr.conf. univ.,
director departament Studii superioare de master,
Academia de Administrare Publică*

Unul din principiile fundamentale pe care rezidă administrația publică este principiul științific. Acest principiu se aplică practic pe toate dimensiunile de organizare și funcționare a administrației publice, pornind de la cele de organizare și finisând cu cele de funcționare.

La fiecare etapă de organizare și realizare a activității de administrare în centrul acțiunii este plasat funcționarul public. Oricare ar fi gradul și valoarea actului administrativ adoptat de o autoritate publică acesta impune necesitatea unei abordări bazate pe competențe profesionale, pe cunoașterea științifică a domeniului administrativ.

Instituțiilor de învățământ de profil și în mod special Academiei de Administrare Publică le revine misiunea asigurării administrației publice cu viziuni științifice argumentate privind organizarea și buna funcționare a instituțiilor statului, a autorităților publice centrale și locale.

Problema reformei administrației publice centrale dar și locale își menține actualitatea începând cu declararea independenței Republicii Moldova și azi este pe prima pagină a actualei guvernări. Fără îndoială ne dăm seama că o reformare în regim non-stop nu poate fi. Prin urmare, problema constă în calitatea documentelor de politici elaborate, de profesionalismul și competența autorilor. Și azi suntem în căutarea adevărului, cum trebuie să arate noua structură a guvernului, care este numărul optim de ministre?

În această sală s-au adunat cei care caută adevărul, cei care vin să formuleze propuneri cum să schimbe lucrurile spre mai bine.

De-a lungul istoriei s-au impus mai multe modalități de generare și testare a adevărului enunțurilor despre realitate. Recunosc doar unul, cel științific care îmbină preocuparea pentru aplicarea corectă a metodei de cunoaștere cu observația riguroasă a fenomenelor. Metoda științifică asigură desubiectivizarea cunoașterii, oferindu-se o imagine despre lumea înconjurătoare așa cum este ea în realitate, și nu așa cum îi apare unui individ la nivelul simțului comun. Modul științific reprezintă astăzi principala cale de cunoaștere a comportamentelor individuale și de grup, a faptelor, a fenomenelor și proceselor sociale.

Pe baza observației obiective, utilizandu-se metode adecvate, sunt obținute enunțuri empirice cu valoare de adevăr.

Inițiatorul empirismului și senzualismului modern care susține că prelucrarea rațională a datelor senzoriale conduce la știința adevărată, filosoful englez Francis Bacon încă în sec. XVI arăta foarte plastic rolul metodei în cunoaștere:

„Schilodul care șchioapătă pe un drum bun poate întrece trăpașul care aleargă

pe un drum greșit. Mai mult, cu cât trăpașul care a greșit drumul aleargă mai repede, cu atât schilodul îl lasă mai în urmă”.

Îndemn participanții la acest for științific să preia mesajul marelui gânditor ca postulat și să aleagă calea dreaptă ca cea mai scurtă și sigură spre scopul propus, iar cunoștințele științifice să vă lumineze această cale.

PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI ABORDAREA LEADER – INSTRUMENT PENTRU DEZVOLTAREA RURALĂ A UNIUNII EUROPENE

*ALBU Marina, doctorandă,
Academia de Administrare Publică
HORBOWSKI Tomasz, director
Centrul de Informare pentru Autoritățile Locale*

SUMMARY

The principle of subsidiarity is a general principle of the European Union law ensuring independence for Member States to the EU institutions, a lower authority in relation to a higher body or for a local authority in relation to the central government. It therefore involves the sharing of powers between several levels of authority. 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. The EU LEADER approach / Community-led Local Development has been one of the most efficient instruments of the EU rural development policy that follows and reflects the principle of subsidiarity, and recently becomes a tool for development within EU Structural and Cohesion Funds, as a succesful concept of local development owned and run by the citizens.

Key words: subsidiarity; LEADER approach; Community-Led Local Development; rural development; local autonomy; decentralization; integration; community; implementation; principle; civil society; local action group; local development strategy.

Uniunea Europeană reprezintă o realitate complexă – politică, economică, socială, juridică – care se află într-o dezvoltare și construcție continuă. Unul din principiile, care în ultimii ani se află în centrul tuturor dezbaterilor politico-juridice privind funcționarea comunităților și care face parte din principiile sinequa-nonale ale construcției europene este principiul subsidiarității.

Introducerea principiului subsidiarității în sistemele politice ale țărilor europene a început după cel de-al doilea război mondial. Însă, 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].

Analizând definițiile principiului subsidiarității prezentate în literatura de specialitate, suntem de acord cu precizarea savantului polonez Dariusz Mielczarek, care scrie, că[2]: „nu există nici o definiție clară, coerentă și universal acceptabilă pentru acest principiu (...) motivul pentru astfel de dificultăți este că avem de-a face cu, în același timp, un principiu cu caracter filosofico-moral, sociologic și politico-juridic”.

Prezentarea definiției principiului subsidiarității, care va arăta toate aspectele sale, nu este ușoară, pentru că se referă la un număr mare de planuri, iar utilizarea sa practică este asociată cu multe controverse nu numai teoretice, ci și practice.

Problema definirii principiului subsidiarității este pe larg discutată de către Françoise Leurquin de Visscher, *Existe-t-il le Principe de Subsidiarité*, în lucrarea colectivă, din 2002. Autorul scrie: „Acest principiu are ca materie primă principiul filosofiei sociale, factor de stimulare prin potențiala bogăție de aplicare și în același timp seduce prin valorile care le poartă”[3].

Cercetătoarea poloneză Ewa Popławska evidențiind subsidiaritatea ca un principiu juridic, indică faptul că drepturile și libertățile persoanelor fizice sunt sursa tuturor drepturilor și obligațiilor comunității. (...) Principiul subsidiarității poate fi redus la două postulate de bază cu privire la relația: individ – comunitate - stat:

- Atât de multă libertate cât se poate; atât de multă societate cât este necesar,
- Atât de multă societate cât se poate; atât de mult stat cât este necesar”[4].

Identificându-i-se, în general, originea în Tratatul Minor al lui Marc Aureliu, care se referă la relațiile dintre biserica de la Roma și alte biserici și prin care se făcea cunoscută cererea bisericii africane de autonomie legitimă în cadrul unei comunități universale, principiul subsidiarității capătă pentru prima dată o formă bine conturată prin enciclica pontificală „*Quadragesimo Anno*” din anul 1931, în care Papa Pius al XI-lea afirmă:

„Nu se poate nici schimba și nici zdruncina acest principiu atât de important de filozofie socială: așa cum nu se pot ridica indivizilor pentru a transfera comunității puterile pe care ei sunt în măsură să le exercite din proprie inițiativă și pentru care au mijloace proprii; tot astfel s-ar comite o injustiție și în același timp s-ar zdruncina de o manieră foarte dăunătoare ordinea socială dacă s-ar retrage grupurilor aflate pe o poziție inferioară, pentru a încredința unei comunități mai vaste și cu un rang mai înalt, funcții pe care sunt în măsură să le îndeplinească. Obiectul natural al oricărei intervenții în materie socială este acela de a ajuta membrii corpului social și nu acela de a-i distruge sau de a-i absorbi.”[5]

Din acel moment principiul subsidiarității a început să figureze ca regula principală a societății civile datorită valențelor sale deosebite în luarea deciziilor în societate, el asociindu-se valorilor de eficiență, libertate și justiție [6].

Se consideră, că cea mai explicită definiție a principiului a fost dată de însăși cel care l-a inspirat: „Uniunea are în vedere îndeplinirea sarcinilor care pot fi preluate în comun într-un mod mai eficient decât dacă statele membre ar acționa separat”, la care Spyros A. Pappas adaugă „mai ales că dimensiunile sau efectele acțiunii nu permit autorităților naționale sau regionale să atingă obiectivele într-o manieră mai bună.”[7]

Țările europene 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 a autonomiei statelor ce formează o uniune[1, p.92].

Cu modificarea Tratatului de la Roma prin intermediul Tratatului de la Maastricht a fost generată revitalizarea principiului subsidiarității, în sensul că art. 3B dobândește următorul conținut:

„În domeniile care nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de maniera suficientă de către statele membre și pot fi deci, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii propuse, realizate mai bine la nivel comunitar.”[8] De asemenea, principiul subsidiarității 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”.

Din punct de vedere formal, Tratatul de la Maastricht a fost un tratat de revizuire. Totuși, domeniul de aplicare al revizuirii a fost foarte extins. Din punctul de vedere al includerii subsidiarității în procesul de integrare, importanța Tratatului de la Maastricht s-a dovedit a fi o cumpănă.[9] Subsidiaritatea apare atât în art.5 al Tratatului privind Uniunea Europeană cât și în Tratatul de instituire a Comunității Europene. Interpretare substanțială principiul subsidiarității și determinarea modului său de funcționare extinsă a făcut-o încă înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, Consiliul European în concluziile sale de la Edinburgh (11-12 decembrie 1992).[10] Acesta a făcut o caracteristică generală a principiului, precum și a stabilit orientări specifice care decurg din acesta.

Consiliul European a recomandat unele orientări în vederea aplicării principiului subsidiarității, ca de exemplu:

- Principiul subsidiarității este un principiu permanent care trebuie să ghideze legislatorii și guvernării, 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, odată cu stabilirea echilibrată între competențele transferate și mijloacele de exercitare[11, p.85-86].

În opinia noastră definirea principiului subsidiarității, așa cum este ea văzută în dreptul comunitar, trebuie să fie dublă: politică și juridică. Ca principiu politic subsidiaritatea vizează apropierea cât mai mult a deciziei de cetățean (principiul de proximitate). Astfel, decizia în ceea ce privește realizarea propriilor interese și rezolvarea problemelor trebuie să aparțină comunității ale cărei interese sunt în discuție și care poate să asigure cea mai eficientă soluționare. Însă, pe de altă parte principiul subsidiarității justifică intervenția altor autorități atunci când eficiența acțiunii locale nu este realizată.

În acest context trebuie să menționăm, că Uniunea Europeană, pe parcursul anilor existenței sale, a fost și este în căutarea rețetelor pentru sprijinirea dezvoltării zonelor rurale. Importanța strategică a acestor zone se referă nu numai la problema de bază, care implică necesitatea de a asigura cantitatea și calitatea produselor alimentare, îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și prevenirea depopulării acestor zone, dar se referă și la nevoia clară de îngrijire a mediului natural, promovarea și cultivarea obiceiurilor și tradițiilor.

Un bun exemplu de modul în care conceptul subsidiarității se transformă într-un instrument concret al politicilor de dezvoltare al UE el este instrumentul utilizat pe parcursul a peste 25 de ani în politica de dezvoltare rurală europeană, care identificându-se ca: Programul LEADER.

În anul 1991, a fost dat startul inițiativei europene LEADER. Fiecare inițiativă are ca scop să experimenteze metodele și ideile privind problemele cheie ale statelor membre pentru a putea rectifica și îmbunătăți politicile generale. În baza conceptului acestei inițiative stă ***principiul subsidiarității***, care se bazează pe cooperare și complementaritate între eforturile cetățenilor și instituțiilor publice, în conformitate cu sloganul “atît de mult stat, cît este necesar, atît de multă societate, cît este posibil”. Abordarea LEADER permite reorganizarea comunităților locale în conformitate cu viziunea proprie și determină nivelul de maturitate al societății civile, conștientizarea responsabilităților și posibilităților de dezvoltare de către cetățeni, procesul de implicare a cetățenilor în participarea activă la dezvoltarea zonelor rurale. Acest proces reprezintă o mare provocare, mai ales în țările cu democrație tânără – unde depășirea neîncrederii societății este adesea complicată, iar capitalul și potențialul civic sunt reduse. Scopul acestei inițiative a devenit elaborarea metodei, care să permită partenerilor locali să acționeze împreună, în conformitate cu o viziune comună, elaborată de către ei, pentru dezvoltarea și viitorul zonelor rurale.

La nivel european, necesitatea Programului LEADER a apărut în 1990, când, programele publice pentru dezvoltare rurală din multe țări erau limitate, în ceea ce privește obiectivul intervențiilor lor, fiind administrate într-un mod tradițional de sus în jos (de la nivel central spre cel local).

Denumirea Programul LEADER prezintă o abreviată din limba franceză

„Liaison Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale”, care se traduce ca „Legătură Între Acțiuni de Dezvoltare a Economiei Rurale”. După cum sugerează și numele, este o metodă de mobilizare și de promovare a dezvoltării economiei în comunitățile rurale.

Programul LEADER reprezintă o abordare, care oferă noi oportunități de dezvoltare rurală punând bazele identificării nevoilor și resurselor locale, întăririi capacității de dezvoltare și implementării strategiilor locale de dezvoltare în vederea conservării patrimoniului rural și cultural, dezvoltării mediului economic și îmbunătățirii abilităților organizatorice ale comunităților locale.

Diferența dintre LEADER și alte măsuri mai tradiționale de politică rurală constă în faptul că acesta arată „cum” trebuie procedat și nu „ce” trebuie făcut. În conformitate cu articolul 61 al Regulamentului (CE) NR. 1698/2005 al Consiliului, Abordarea LEADER cuprinde cel puțin următoarele elemente: (a) strategii locale de dezvoltare pe zone, concepute pentru zone rurale clar definite la nivel subregional; (b) parteneriate public-privat la nivel local, denumite în continuare „grupuri de acțiune locală”; (c) o abordare ascendentă cu o putere decizională pentru grupurile de acțiune locală în ceea ce privește elaborarea și punerea în aplicare a unor strategii locale de dezvoltare; (d) o concepție și o punere în aplicare multisectoriale ale strategiei, bazate pe interacțiunea dintre agenții și proiectele din diverse sectoare ale economiei locale; (e) punerea în aplicare a unor abordări inovatoare; (f) punerea în aplicare a unor proiecte de cooperare; (g) interconectarea parteneriatelor locale.[12]

Reieșind din cele sus menționate, putem afirma, că abordarea LEADER poate fi rezumată la șapte trăsături esențiale:

Trăsătura 1. Strategii de dezvoltare locală axate pe zonă. O abordare axată pe zonă ia în considerare un teritoriu mic, omogen, coeziv din punct de vedere social, caracterizat adesea prin tradiții comune, identitate locală, simțul apartenenței sau nevoi și așteptări comune, ca fiind zona țintă pentru punerea în practică a politicii.

Trăsătura 2. Abordarea „de jos în sus”. Într-o abordare „de jos în sus”, actorii locali participă la luarea de decizii privind strategia, precum și la selectarea priorităților care trebuie urmărite în zona lor locală. Experiența a arătat că abordarea „de jos în sus” nu trebuie considerată ca fiind alternativă sau opusă abordărilor „de sus în jos” ale autorităților naționale și/sau regionale. Abordarea „de jos în sus” se combină și interacționează cu acestea, în scopul obținerii unor rezultate globale mai bune.

Trăsătura 3. Parteneriate public-privat: grupuri de acțiune locală (GAL) Instituirea unui parteneriat local, cunoscut ca „grup de acțiune locală” (GAL), este o trăsătură originală și importantă a abordării LEADER. GAL are sarcina de a identifica și de a implementa o strategie de dezvoltare locală, de a lua decizii privind alocarea resurselor financiare și de a le administra.

Trăsătura 4. Facilitarea inovației LEADER poate juca un rol însemnat în stimularea unor abordări noi și novatoare privind dezvoltarea zonelor rurale.

Această inovație este încurajată de marea libertate și flexibilitate de care dispun grupurile de acțiune locală în luarea deciziilor privind acțiunile pe care vor să le susțină.

Trăsătura 5. Acțiuni integrate și multisectoriale LEADER nu este un program de dezvoltare sectorială; strategia de dezvoltare locală trebuie să aibă o logică multisectorială, care să integreze diferite sectoare de activitate. Acțiunile și proiectele cuprinse în strategiile locale trebuie să fie corelate și coordonate ca un ansamblu coerent.

Trăsătura 6. Stabilirea de contacte în rețea Stabilirea de contacte în rețea include schimbul de realizări, de experiențe și de cunoștințe între grupurile Leader, zonele rurale, administrațiile și organizațiile implicate în dezvoltarea rurală a UE, indiferent dacă acestea sunt sau nu beneficiari direcți ai programului LEADER. Stabilirea de contacte în rețea este un mijloc de transfer al bunelor practici, de diseminare a inovațiilor și de construire pe baza lecțiilor învățate din dezvoltarea rurală locală.

Trăsătura 7. Cooperarea. Cooperarea merge dincolo de stabilirea de contacte. Ea implică un grup de acțiune locală care desfășoară un proiect comun cu un alt grup LEADER sau cu un grup care are o abordare similară, într-o altă regiune, într-un alt stat membru sau chiar într-o țară terță. Cooperarea poate ajuta grupurile Leader să își intensifice activitățile locale. Le poate permite să rezolve anumite probleme sau să sporească valoarea resurselor locale.[13]

Așa cu am menționat mai sus, beneficiarii Programului LEADER sunt „Grupurile de Acțiune Locală” (GAL) care își desfășoară activitatea pe un teritoriu rural, cu o populație cuprinsă între 10.000 - 100.000 locuitori și densitatea de maximum 150 de locuitori pe km².

Regulamentului (CE) NR. 1698/2005 al Consiliului nu reglementează forma juridică a parteneriatelor public-private implicate în punerea în aplicare a strategiilor locale de dezvoltare. Cu toate acestea, așa-numitele, „Grupuri de Acțiune Locală” sunt definite în conformitate cu Regulamentul 1698/2005, articolul 62:

Abordarea dezvoltării locale bazate pe parteneriat este pusă în aplicare de Grupurile de Acțiune Locală care îndeplinesc următoarele condiții: (a) trebuie să propună o strategie locală integrată de dezvoltare bazată cel puțin pe elementele prevăzute la articolul 61 literele (a)-(d) și (g) și trebuie să fie responsabile pentru punerea în aplicare a acesteia; (b) trebuie să constituie fie un grup care beneficiază deja de inițiativa LEADER II (1) sau Leader+ (2) sau care corespunde abordării LEADER, fie un nou grup reprezentativ de parteneri din diverse medii socioeconomice prezente la nivel local pe teritoriul în cauză. La nivel decizional, partenerii economici și sociali, precum și alți reprezentanți ai societății civile, cum ar fi agricultorii, femeile din mediul rural, tinerii, precum și asociațiile acestora, trebuie să reprezinte cel puțin 50 % din parteneriatul local; (c) trebuie să facă dovada că au capacitatea de a defini și de a pune în aplicare o strategie de dezvoltare pentru zona în cauză. (2) Autoritatea de gestionare se asigură că grupurile de

acțiune locală desemnează un coordonator administrativ și financiar care are capacitatea de a administra subvențiile publice și de a asigura buna funcționare a parteneriatului sau se asociază într-o structură comună constituită juridic, al cărei statut garantează buna funcționare a parteneriatului și capacitatea de a administra subvențiile publice. (3) Teritoriul care intră sub incidența strategiei este omogen și reprezintă o masă critică suficientă din punct de vedere al resurselor umane, financiare și economice pentru a susține o strategie de dezvoltare viabilă. (4) Grupurile de Acțiune Locală selectează proiectele finanțate în cadrul strategiei locale de dezvoltare. Acestea pot selecta, de asemenea, proiecte de cooperare. [14]

În bugetul pentru perspectiva 2014-2020 abordarea LEADER a fost extinsă nu numai la politica de dezvoltare rurală și fondul maritim și de pescuit, dar și pentru celelalte două fonduri de coeziune- Fondul pentru dezvoltare regională și Fondul social. Acest lucru a creat un instrument numit „Community Led Local Development” – “Dezvoltarea Locală Conduasă de Comunitate”[15]

În concluzie putem afirma, că principiul subsidiarității adoptat de către Uniunea Europeană pentru împărțirea competențelor între UE și statele membre este un principiu politic, care influențează și se reflectă în instrumentele concrete ale politicilor de dezvoltare UE.

Abordarea LEADER, bazată pe conceptul subsidiarității este un instrument, care a demonstrat eficiența pentru dezvoltarea zonelor rurale și care ajută pentru realizarea unei sinergii între aspectele economice, de mediu și sociale în elaborarea politicilor și programelor de dezvoltare rurală. Cel mai dificil în punerea în aplicare a metodologiei LEADER este implicarea comunităților locale și eliminarea barierelor, care provoacă inacțiunea. Deasemenea, este complicat de interconectat un set de interese, probleme, soluții și de indentificat o modalitate de a uni împreună resursele și eforturile în cadrul unui plan de acțiuni coerent și consolidat. Valoarea cea mai mare a abordării LEADER, în opinia noastră, o constituie dezvoltarea locală, care se produce pentru oameni și cu implicarea oamenilor și forțelor lor, dar parteneriatul intersectorial sprijină consolidarea comunității locale și asigură dezvoltarea durabilă.

Bibliografie:

1. Chantal Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, w: Dariusz Milczarek red., *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996
2. Dariusz Mielczarek, red., *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 25
3. Françoise Leurquin de Visscher, *Existe-t-il ne Principe de Subsidiarité*, în lucrare colectivă, editura Francis Delpéré, *Le Principe de Subsidiarité*, L.G.D.J, Paris-Bruxelles 2002, pp. 21-45
4. Ewa Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, w: Dariusz Milczarek red., *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 148 i 149

5. Linnon, J.E, Subsidiarity, Collegiality, Catholic Diversity and their Relevance to Apostolic Visitation, *The Jurist*, vol. 49/1989, reluat în Sfera Politicii nr. 21/oct. 1994.
6. Ioan Alexandru „Tratat de administrație publică” 2008, București, ED.Universul Juridic. P.905-906
7. Spyros A.Pappas – Cuvântare ținută cu ocazia Colocviului Jacques Delors, Maastricht, 21 martie 1991, publicat în *Subsidiarity: The Challenge of Change*, European Institute of Public Administration, pg.6
8. Jean-Claude Nemery și Serge Wachter, *Entre l’Europe et la descentralisation – Les institutions territoriales francaises*, Editions de l’Aube, 1993, pg.86
9. G. Strozzi, Le principe de subsidiarité dans la perspective de l’intégration européenne: une énigme et beaucoup d’attentes, „*Revue Trimestrielle de Droit Européen*” 1994, t. 30
10. <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx>.
11. Manda C., Cezar C. Manda, Știința administrației, Ed. S.C. Universul Juridic S.R.L., 2008, p.85-86
12. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), art. 61
13. Abordarea LEADER, Un ghid elementar, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, 2006, p. 8-14
14. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR)
15. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_pl.pdf

PROFILUL PSIHOLOGIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC: UN PRIM TEST PENTRU O ADMINISTRAȚIE EFICIENTĂ

COJOCARU Tatiana, masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article describes the characteristics of the psychological profile of public official, a model of a civil servant, that demonstrates a behavior based on responsibility, respect, impartiality, honesty and politeness in dealing with the society, but also with other colleagues from the system. We need strong personalities in public administration, because it is recognized that the value of effective administration in any society consist not so much in material or financial resources, but in human potential which directs all tasks in the most productive manner.

În Republica Moldova administrația publică a suportat de-a lungul anilor schimbări care atât la nivel central, cât și local, au stimulat dezvoltarea noilor forme de administrare, care urmează să revoluționeze întreaga structură administrativă din Moldova. Această reformă, însă, nu a putut fi implementată cu succes până la sfârșit, din considerentul că mentalitatea veche s-a înrădăcinat destul de adânc în rândurile funcționarilor publici, care obișnuiau să-și îndeplinească obligațiunile de serviciu acordând favoruri diferitor grupări politice, cu scopul de a nu pierde fotoliile comode din instituțiile în care activau. Totuși putem susține că în prezent administrația publică din Republica Moldova se orientează din ce în ce mai mult spre modelele occidentale, preluând treptat anumite forme de lucru și condiții de recrutare și angajare a funcționarilor publici din practica statelor membre ale Uniunii Europene, în special după semnarea și ratificarea Acordului de Asociere Republica Moldova – UE.

Nu mai este un secret că o administrație modernă și eficientă presupune o resursă umană de calitate, un corp de funcționari publici profesioniști, capabili să ridice nivelul de performanță instituțională și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor care așteaptă servicii la cel mai înalt nivel. Iar acest lucru poate deveni posibil datorită recrutării celor mai buni funcționari publici, care constituie de fapt reperul de bază al unei veritabile reformări a administrației publice. Anton Iorgovan afirmă că pentru funcționarii publici, nu există o valoare mai importantă decât: „îndeplinirea, cu o convingere reieșită din înțelegerea rațională a fenomenelor, a sarcinilor”. Ei trebuie să-și ducă la bun sfârșit atribuțiile, nu pentru că așa li se impune, ci fiindcă sunt convinși că ele reprezintă rostul lor profesional [1].

În această ordine de idei, reiese că în administrația publică trebuie să activeze acele persoane care simt că menirea lor este să servească semenii săi conform cerințelor funcției pe care o dețin. În ceea ce privește profilul psihologic

al funcționarului public, în literatura de specialitate, dar și în practică, părerile despre necesitatea unui prototip psihologic bine conturat al funcționarului public se împart. Unii consideră că pentru îndeplinirea eficientă a sarcinilor de lucru, este suficient ca funcționarul public să posedă cunoștințe tehnice în administrația publică, alții pledează pe lângă calitățile profesionale ale acestuia, și pe moștenirea profesiei de la membrii familiei. Însă, puțini susțin obligativitatea unui bagaj psihologic adecvat funcției publice, pentru ca funcționarul să devină un profesionist responsabil, chibzuit, cu o atitudine conștiincioasă față de obligațiile pe care trebuie să le îndeplinească. Este de remarcat faptul că mulți consideră că oricine poate deveni funcționar public, de altfel unul competent, dacă obține studiile de specialitate și chiar dacă nu deține numeroase calități psihomorale. Astfel, necesitatea consolidării unui profil psihologic al funcționarului public este un aspect care merită pus în discuție mai profund și rezultatul acesteia să fie utilizat la selecția mai riguroasă a funcționarilor nu numai în baza competențelor profesionale, dar și etico-morale în momentul recrutării și angajării.

Este recunoscut faptul că la baza acțiunii funcționarului public și a administrației în ansamblu, se află respectarea și executarea legii. Cine nu are în el forța de a pune interesul general înaintea celui personal, nu este eligibil pentru administrația publică. Așa cum funcționarul public își cunoaște prerogativele de serviciu, la fel ar trebui să țină cont de datoria față de semenii lor în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor încredințate de funcția lor. Și aceasta trebuie să se întâmple nu din frica de a fi penalizați sau sancționați, ci datorită sentimentului propriu de datorie, or benevol și fără impuneri s-a angajat în funcția publică, pentru care a obținut studiile necesare, înțelegându-și menirea [2].

Profilul psihologic al funcționarului public, stabilit în baza textelor din legile existente în țara noastră, în special Legea nr. 25-XVI din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită, dar și prin prisma realității noastre presupune existența unui set de trăsături psihologice necesare pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu. Mai presus de orice, un funcționar public trebuie să fie interesat mereu de binele cetățenilor pe care are obligația să-i ajute și să dețină o răbdare incomensurabilă, o empatie trează și o obiectivitate de neclintit. El trebuie să fie politic și nu își poate permite o careva discriminare în activitatea sa, oferind tratament egal tuturor celor care i se adresează, totodată evită abuzul de putere, respectându-și strict competențele conferite de lege. Adoptă orice decizie cu respectarea unui termen rezonabil, își motivează deciziile luate, respectă dreptul cetățenilor de a avea acces la informații, dar nu uită să protejeze datele cu caracter personal ale petiționarului [3].

Astfel, când vorbim despre un funcționar public, avem de-a face cu un om care trebuie să posedă calități intelectuale, psihomorale și experiență pe care le-a dobândit și le stăpânește în permanență, utilizându-și studiile de specialitate. De el depinde însuși modul în care sunt prestate serviciile publice și satisfacția celor care beneficiază de acestea. Totodată credibilitatea este extrem de importantă și presupune că acesta se bucură de încrederea cetățenilor în fața cărora stă și

ale căror probleme trebuie să le rezolve. De credibilitatea funcționarilor publici depinde în mod direct imaginea autorităților publice în care își desfășoară activitatea acestora.

Ținuta este mai mult o obligație de serviciu, însă în literatura de specialitate ea a fost introdusă în rândul trăsăturilor ca element al conduitei. Ținuta trebuie să fie decentă în sensul unei vestimentații sobre, dar care să nu poată fi considerată neglijentă sau o etalare a luxului. Profesionalismul, respectul, ținuta și atitudinea funcționarului contribuie la creșterea autorității sale, ce definește conduita funcționarului public, care prin statutul și rolul său formal și informal, poate fi considerat personalitatea numărul unu în administrația publică, fiind cel care decide, în ultima instanță, ce trebuie de făcut. El își asumă responsabilitatea deciziilor luate și este cel care orientează pe oameni în muncă, dă dispoziții, repartizează sarcinile, verifică, apreciază, oferă anumite recompense și sancționează când este cazul. Este vorba de un om care planifică și organizează întreaga activitate a structurii pe care o conduce, având la bază calitățile intelectuale, psihomorale și experiența pe care le-a dobândit și le posedă [4].

Autorul Mihai T. Oroveanu, a arătat, referindu-se la obligațiile morale ale funcționarilor publici, că pe primul plan se află obligația de a fi cinstit, de a combate corupția sub orice formă s-ar prezenta aceasta [5].

Seriozitatea și bunele maniere sunt accesorii de bază al unui funcționar public, or acesta reflectă atitudinea instituției publice față de problemele cetățenilor. Domeniul administrației publice solicită funcționarului public, prioritar vorbind, profesionalism desăvârșit, moralitate deosebită, profesională și personală, nivel ridicat de cultură. Dar în perioada agitată în care trăim, funcționarul public trebuie să devină și să se mențină imun la stresul cotidian la care este supus în activitate sa pentru a-și păstra abilitățile de a lucra corect și eficient. O soluție pentru reducerea și prevenirea stresului la serviciu o reprezintă gândirea pozitivă și calmul. Acestea îl vor ajuta pe funcționar să facă față situațiilor dificile, astfel efectele negative ale stresului, atât cele fizice cât și cele psihice nu vor mai apărea. Este important ca funcționarul să nu intre în criză de timp, să trateze fiecare situație nouă sau dificilă cu umor și gândind pozitiv pentru a atinge noi performanțe la locul de muncă.

În urma unui studiu explorativ efectuat recent pe un eșantion de 105 persoane, dintre care 45 de funcționari publici (echivalent a 43%), 60 de beneficiari ai serviciilor lor, dar și studenți la Academia de Administrare Publică (57 %), a fost stabilit că există o discrepanță evidentă dintre profilul psihologic al funcționarului public existent și cel dorit. În baza rezultatelor obținute a reieșit că respondenții au așteptări mari de la funcționarii publici legate de trăsăturile lor psihologice, chiar dacă nu toți sunt de părerea că aceștia ar trebuie să dețină un profil psihologic bine conturat. Totuși, din șirul de particularități psihologice, oferite în chestionarul folosit la studiul dat, respondenții au ales prioritar, în opinia lor, după cum urmează: răbdarea, empatia, integritatea morală, interesul pentru binele cetățenilor și rezistența la stres. Chestionarul a presupus și întrebări

legate de fenomenul corupției, care la ora actuală constituie unul dintre subiectele principale de discuție în orice domeniu și la orice nivel, reprezentând probabil una dintre cele mai mari provocări ale guvernării noastre. Lipsa standardelor etice din cadrul funcției publice amenință administrația publică în ceea ce privește consolidarea credibilității funcției publice și a instituțiilor democratice în fața propriilor cetățeni și contribuie, de asemenea, la agravarea sărăciei și la slăbirea sistemului de servicii prestate cetățenilor.

Ținând cont de faptul că ne dorim integrarea europeană și o viață decentă la noi în țară, unde din păcate fenomenul corupției s-a dovedit expansiv în numeroase domenii, inclusiv în administrația publică, ceea ce constituie un obstacol în calea aderării la Uniunea Europeană, am încercat să aflăm părerea subiecților chestionați dacă funcționarii publici ar putea stopa corupția și descuraja dezvoltarea acesteia în continuare. Din cele 57% de respondenți care nu aparțin categoriei funcționari publici, 50% au susținut că funcționarii publici dimpotrivă asigură un climat favorabil dezvoltării corupției în sistem, cele 30 % din funcționarii publici chestionați susțin că funcționarul public poate stopa dezvoltarea corupției, iar 13 % pur și simplu s-au abținut să răspundă la întrebarea despre eradicarea corupției în sistemul public. Și numai 7% au afirmat că funcționarii publici pot combate corupția dacă își vor respecta fiecare statutul și obligațiile de serviciu și vor refuza categoric să cadă în plasa tentației de a fi corupți.

Rezultă că, din păcate, percepția personalității funcționarilor publici în țara noastră este una mai puțin pozitivă, aceștia fiind considerați în continuare corupți.

Deși dispunem de un Cod de Conduită aproape identic cu al unor țări democratice, totuși Republica Moldova este catalogată în continuare, cu părere de rău, ca o democrație viciată în topul mondial al democrației, realizat la finele anului 2016 de publicația „The Economist”, fiind plasată pe locul 76 din totalul de 167 de țări [6].

Prin urmare, administrația publică din Moldova are nevoie de o urgentă redobândire a încrederii din partea cetățenilor, de o modernizare rapidă pentru a putea activa conform normelor democratice din UE. Cadrul legal al statului nostru și instituțiile implicate în combaterea corupției se pare că încă își caută identitatea, se supun reformărilor care survin în urma revizuirilor legislative și manifestă încă acea lentă birocratică ce nu reușește să facă față dezlănțuirilor inovative ale corupției. Iar cetățenii consideră, în continuare, că majoritatea funcționarilor publici cedează și cad pradă tentațiilor corupției cel puțin o dată pe durata activității, din motiv că nu au o personalitate puternică și integră. Pe de altă parte, ei neagă înconștient aportul lor la coruperea funcționarilor publici, prin darea de mită sau solicitarea unui tratament preferențial pentru care pregătesc tradiționalul plic. Astfel, cetățenii încă sunt de părerea că funcționarul public se ghidează, în primul rând, de legile nescrise, conform cărora ei favorizează cetățenii care aparțin clasei politice sau care au susținerea acesteia, apoi de interesul general al societății

Sintetizând profilul psihomoral al funcționarului public, din perspectiva

valorilor morale obligatorii, creionate anterior, reiese că o persoană dacă tinde și dorește să devină funcționar public, trebuie să-și testeze la propriu trăsăturile psihologice ale personalității sale mai sus evidențiate.

În concluzie este de menționat că, funcționarul public, care este elementul cheie în cadrul administrației publice, are un statut deosebit în societate, fiind considerat azi, prototipul profesionistului în aparatele guvernamentale, reputația/ imaginea sa fiind cartea de vizită a instituției în care activează. Dacă el își păstrează integritatea profesională și numele său/reputația, care direct sau indirect influențează imaginea instituției publice, demonstrând respect față de litera legii, onestitate și neutralitate din punct de vedere politic în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, permanent fiind dedicat și conștiincios în serviciul public, imaginea sa va fi mereu una pozitivă, care ulterior va favoriza prestigiul instituției sale publice și viceversa.

Anterior nu s-a atras atenție profilului psihologic al funcționarului public în Republica Moldova, dar comparând situația din alte state din UE, unde funcționarii publici ajung în poziții cheie în stat în urma unor riguroase selecții, rezultă recomandarea ca, în comisiile de recrutare a viitorilor funcționari publici din Republica Moldova, să fie inclus și un psiholog, care va fi abilitat să aplice și să interpreteze testele de personalitate, cu menirea de a identifica trăsăturile psihomorale, necesare pentru funcția la care se candidează, însușirile corespunzătoare cerințelor aceluia post public.

Totodată, propunerea valabilă în toate administrațiile publice, ar fi ca funcționarii publici să fie selectați după criteriul valoric, fără a pune preț pe apartenența acestora la un partid politic, or așa cum susține autoarea Verginia Verdinăș, cu referire la funcționarul public „nu suntem încă pregătiți pentru recunoașterea dreptului funcționarilor publici de a avea sau nu o apartenență politică” și „nu avem încă educația civică necesară pentru ca un funcționar public să își pună haina de om politic când pleacă de la serviciu și să o dea jos când se află în exercitarea atribuțiilor de serviciu”[7].

Există necesitatea de a contribui la demontarea stereotipului format de-a lungul timpului că funcționarii publici din Moldova sunt corupți și neprofesioniști, de a le permite funcționarilor să își recapete imaginea pozitivă de facilitatori în soluționarea problemelor cetățenilor. Chiar dacă se afirmă că sistemul public este o mașinărie rigidă, totuși cei care activează în funcțiile publice sunt și ei oameni, prin urmare dețin și ei un suflet care nu poate rămâne rece la vulnerabilitatea semenilor săi. Iar profilul lor psihologic necesită o conturare mai clară printr-un cadru legal, care va însuma acele calități psihologice ale personalității fără de care candidatul nu va putea fi selectat pentru funcția la care aspiră, dacă se va stabili că nu le deține.

Bibliografie:

1. Iorgovan, Antonie. *Tratat de drept administrativ*, volumul I, ediția a III-a restructurată, revăzută și adăugită, Editura All Beck, colecția Curs Universitar, București, 2001. 1348 p.

2. Apostolache Mihai Cristian și Mihaela Adina, *Deontologia funcționarului public*, ediția I, București : Editura Universitară, 2014.- 215 p.
3. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public Nr.25 din 22.02.2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.74-75 din 11.04.2008.
4. Nedelea, Alexandru. *Marketing în administrația publică*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 2006. - 316 p.
5. Oroveanu, Mihai T. *Tratat de drept administrativ/ partea generală*, București: Editura Universității, 2008. – 650 p.
6. http://www.economist.com//pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Democracy_Index_2016.pdf
7. Verdinaș, Verginia. *Statutul funcționarului public*, București: Editura Nemira, 1998. 347 p.

INFORMATION LITERACY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN CZECH REPUBLIC

BLAŽKOVÁ Dita, PhD student,

Brno University of Technology

NEUWIRTH Bernard, Ph.D., MSc, lecturer,

Brno University of Technology

REZUMAT

Capacitatea de utilizare eficientă a tehnologiilor informaționale, infrastructura de bază pentru crearea, procesarea și transferul informației, este unul dintre factorii-cheie ai participării administrației publice în viața societății la etapa actuală. Angajații administrației publice sunt “degetele” de la mâna puterii executive a statului. Activitatea lor și abilitățile lor practice de operare facilitează funcționarea societății și, în consecință, aceștia ar trebui să fie utilizatori calificați ai unor instrumente moderne pentru eficientizarea muncii lor. Prezentul articol rezumă stadiul actual al tehnologiei informației și al comunicațiilor în administrația publică, cultura informațională a funcționarilor publici și a cauzelor potențiale ale acestora. În concluzie, necesitatea de remediere este justificată și impactul pozitiv al acesteia asupra eficienței activității de birou este demonstrată

Introduction.

The ability of effective connection to ICT infrastructure, which has become the basic infrastructure for information creation, processing and transfer, is one of the key factors of effective participation in the life of the current society. The role of information and communication technology (hereinafter ICT) in the society will continue to grow and that is why ICT skills must be understood as one of the main components of functional literacy of man, for the usability of ICT potential depends on whether people will be able to control it and use it in practice.

Figure 1: Structure of functional literacy

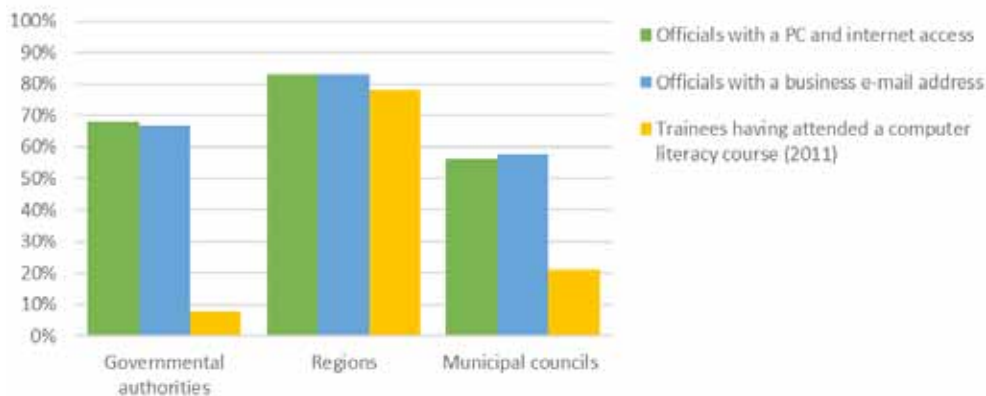
Functional literacy			
Literary literacy	Document literacy	Numerical literacy	Linguistic literacy
ICT literacy			

Source: 5

Public administration employees are fingers of the hand of executive power of the state. Their activity and practical skills precondition smooth and problem free operation of the society. ICT can currently be found on all social levels facilitating and accelerating works on all levels of human activity. As public officials are paid from public funds and the whole society benefits from their activity they should be the main target group of training in the use of modern tools streamlining their work.

Level of Equipment of CR Public Administration with ICT Technologies
Information and communication technologies in public administration go without saying. Employees of public administrative authorities of the Czech Republic (hereinafter CR) can use a personal computer with internet access and a business e-mail address in 69% of cases. [3, p.11] However, a computer literacy training course has only been attended by 8% of employees of governmental authorities and 21% of employees of municipal councils. Regional councils train their employees in computer literacy in 78% of cases. [3, p.11]

Figure 2: ICT in public administration and literacy of officials



Source: 3

Data exchange methods within organizations include electronic mail, SW applications, Intranet and electronic data carriers. [3, p.15]

100% of regional councils, 100% of governmental authorities and 99.8% of municipal councils use internet connection, of which 100% of regional councils, 98% of governmental authorities and 99 of municipal councils use high-speed internet connection. [3, p.2]

Internet is used for employee training by 12 regional councils (92%), 52% governmental authorities and 26% of all municipalities. [3, p.3]

Security in public administration is at a high level, too. Regions and governmental authorities use antivirus SW and periodic data backup facilities in 88% - 100% of cases. HW and SW firewall is neglected by municipal councils where only 41% were found to use them. [3, p.4]

Information on life situations is provided on-line by 94% of municipal councils and governmental authorities and 100% of regional councils. [3, p.6]

These data were found by the latest public administrative survey performed as of 31 December 2011. There is a growing trend in this area – the percentage of ICT use in public administration has increased since 2011 to reach nearly 100% in the five years that have passed since.

Sociological Characteristics of Governmental Officials in CR

State administrative authorities together employ about 70,000 employees (officials). 81 The proportion of females to males is 42:58. Age structure of public

officials is as follows:

- 2% in the age group 18 - 25 years,
- 34% in the age group 26 - 40 years,
- 56% in the age group 41 - 61 years,
- 8% above 62 years of age. 16

The youngest age category mainly includes assistant and auxiliary positions (with female domination, see the ratio of 75:25 females to males). 16

There is a high fluctuation of younger officials in public administration – about 60% leave for the commercial sphere 8, causing ageing of the office population. And yet here is the premise that if public administration is to fulfill its purpose in the long-term perspective and effectively, its age structure should correspond to the age structure of the population as a whole. 16

Despite that the state administration ranked 4th in the list of preferred employers in the 2015 survey among university students (the survey covered more than 63 universities). 15 Thus the offer overruns the demand.

Education of Public Officials

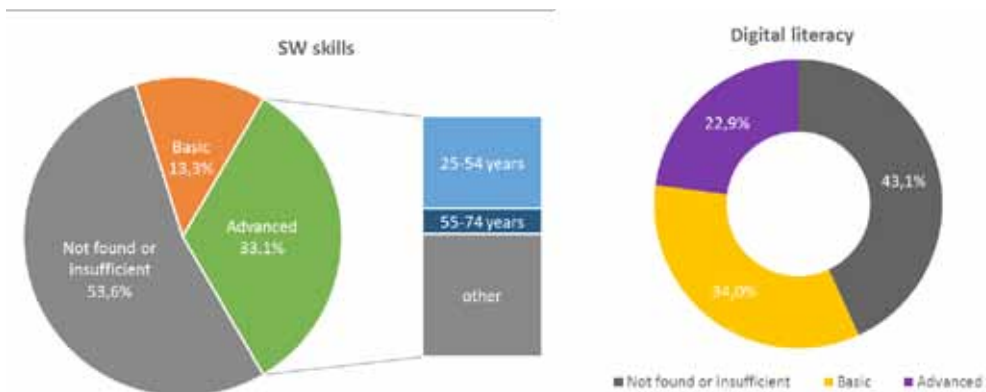
The above facts show that the technological background of public administration in the Czech Republic is sufficient. The age structure of officials tends to be represented by older generations. Due to the experience and knowledge the officials need for their work this trend must be expected as logical. The side effect of this phenomenon is that older generations find it harder to accept new technologies. In addition the current older generations (still in the productive age) represent a turning point for their experience with modern computer technology in their young age was minimal.

The outlined issue may be addressed by planned training on computer technology use focused on an increase of computer literacy of the officials needed for their activity.

A survey of the Ministry of Informatics of CR performed in cooperation with STEM/MARK agency in 2005 showed that there was 27% of computer/information literates in the population of the Czech Republic, with 43% ICT literate public officials. 14 The test areas included: computer technology terms, work with text processors, work with spreadsheets, work with computer graphics, work with Internet etc. The survey also found that 38% of the respondents were “afraid of” ICT and 23% ICT completely rejected computers. 12

A newer inquiry by the Czech Statistical Office of 2016 (data from 2015) showed that the total index of basic digital literacy grew to 34% and advanced digital literacy was reported by 23% of the Czech population, of which 13% reported basic SW skills and 33% advanced SW skills (of which 38% of the 25-54 age group and 11% of the 55-74 age group). A text processor was used in 2016 by 48% of the Czech population (of which 89% at the age between 44-64 years) and advanced spreadsheet functions were used by 15% of the population (of which 20% of the 44-64 age group). These values will probably be a little higher in the office population. [4, list 73, list 76a, list 78a]

Figure 3: SW skills (left), Digital literacy (right)



Source: based on data from 4

Thus the information literacy trend is a growing one – up 7% in 11 years. The growth pace is insufficient, though.

The causes may include the method of acquiring information, with systematic training on the lowest rank.

Officials, pursuant to Act no 234/2014 Sb., on Public Service, are able and liable to deepen and expand their education at the expense of the authority they work with. The selection of the area of education is more or less left to the discretion of the employee as concerns work orientation. However, the area of education may also be ordered by the employee's superior, even though the employees usually choose their area of education themselves in practice. Education in ICT use is then largely neglected, for people do not prefer training in computer skills. Training in ICT skills would be voluntarily selected by mere 10% of the respondents, with more preference given to language courses, managerial courses, professional training etc. – as shown by a recent inquiry by Profesia.cz server. The reason is often overestimation of one's own ICT knowledge and skills. 9

Where the liability to learn ICT use is not laid down by legislation, the superiors must be aware of the need and assure sufficient level of education in this area among their subordinates.

In the context of the programme „State Policy in Electronic Communications – Digital Czech Republic v.2.0, The Way to the Digital Economy” the Government of the CR approved a strategy of increase of digital literacy and development of electronic skills of the citizens of CR on 20 March 2013 to be completed in 2020. [17, p.5] [11, p.4] The programme intervention in the life of ordinary citizens certainly has a positive effect on the level of computer literacy of officials and must therefore be mentioned in this context.

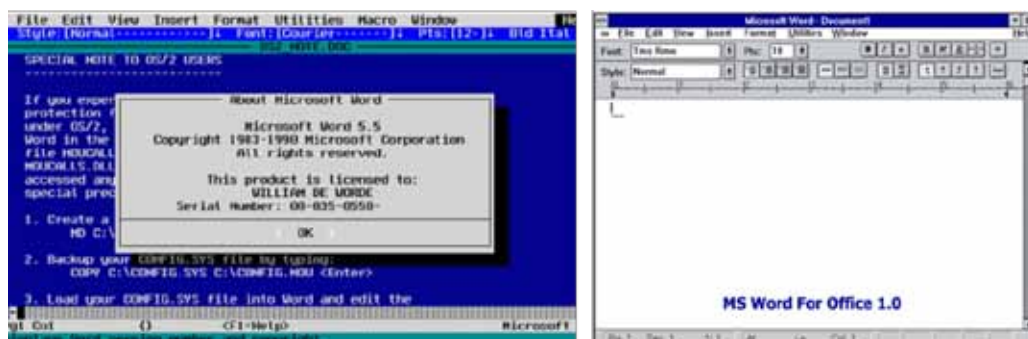
Basic User Skill: Work with MS Office

One of the basic skills of an official should be the use of standard administrative SW, i.e. perfect knowledge of text and spreadsheet processors. The most commonly used SW in most countries is the Microsoft Office package.

132In the recent 15 years Microsoft has updated their office package about every 3 years. Every official should therefore attend a basic training course to acquire the required knowledge level. After every new version release the official should attend a short difference introduction course.

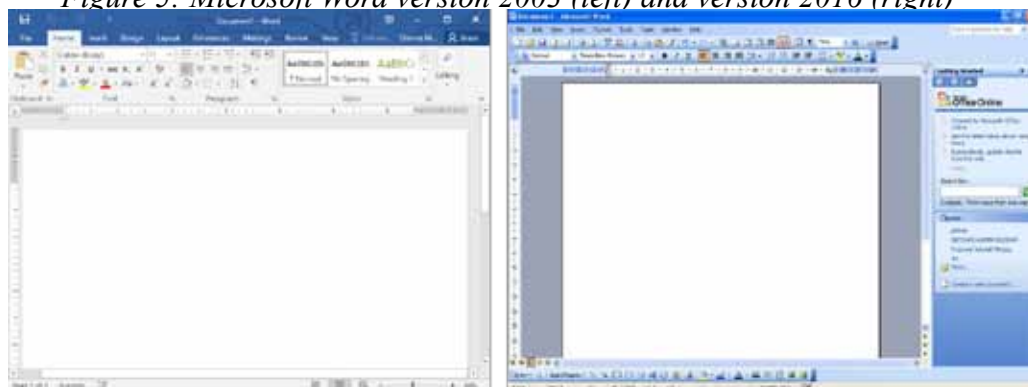
Differences between 2 subsequent versions of the office package are small and so the training course may be short, undemanding and cheap. If, however, continuous training is neglected, a bigger leap between versions might already cause trouble to the users and the difficulty, time and costs of the training might increase.

Figure 4: Microsoft Word 1.0 of 1990 for DOS (left) and for Windows (right)



Source: 10

Figure 5: Microsoft Word version 2003 (left) and version 2016 (right)



Source: 10

For user level testing there is the internationally recognized ECDL test of computer literacy, held annually in more than a hundred countries of the world.

76

Effective Use of MS Office: Basic Skills for Work Facilitation

Documents created by public officials can be divided into 3 categories:

- Internal documents (for use within the office),
- Public documents (for the widest public),
- External documents (for use by and communication among officials)

outside the office).

In the case of internal document emphasis is laid on easy non-redundant editing. Public documents must be comprehensible, user-friendly, or editable and “foolproof”. External documents are characterized by a distinctively high compatibility.

The official must therefore be aware:

- What form of expression of information is the most informative in the given context,
- How to make the document “foolproof” and user friendly at the same time, or even editable,
- How the version of the office package can affect the informative value of the information,
- How to make a document representative.

And last but not least the official must be able to transform data into information with high informative value without the necessity of redundant data and documents.

Example of Effective Use of MS Office

The most frequently published interactive document targeted on the general public is a text data collecting form. This form may be created in MS Word, MS Excel, which is not suitable for longer texts and less familiar for the public; or interactive PDF document, requiring tools outside MS Office package.

Example of implementation of a form field in MS Word:

- 1) **text field insertion** – the inside font size must be adjusted to the object and the text outside must be able to react to the box size change by run-around,
- 2) **paragraph formatting** – frame and background colour must be set for the paragraph,
- 3) **line preset by dotting**– the dotting must be set by stops and guide characters, instead of manual entry of “dot” characters,
- 4) **by means of VBA.**

Poor setting may cause the form structure breakdown and illegibility of the document. Text and paragraph formatting largely increases orientation within the document. Standardized formatting facilitates orientation of the user in the text and the author may guide the reader’s attention by the same means of attracting attention the user is used to. A well processed document saves time of the end user, reduces the number of mistakes in filling out and the number of questions of the user addressed to the author of the document (the office), which in effect saves time and often also costs of the office. In addition such a document becomes a representative output of the office, which is not irrelevant, considering the fact that the authorities represent the state as the supreme organizational structure. Disadvantages are only represented by higher time demand for the document creation and higher requirements for the skills of its author.

MS Excel is often used for internal and external office documents. Its time saving and high informative value of the content are only apparent to advanced

users, such as:

- Use of formulas and functions saves time and assures data updates much better than “manual” calculations.
- Appropriately chosen and formatted diagrams are more informative than a data table.
- Up-to-date interactive data may be obtained by addressing in formulas and functions instead of use of static values.
- The necessity of duplicate data may be prevented by structurally complex embedded functions.
- Information from statistical data is retrieved more quickly and easily via Summary, Filter or Contingency Table.
- Notification of errors or deviations from the entered data file can be found more effectively by Conditioned Formatting than by visual check.
- ActiveX controls are able to create an interactive form without the knowledge of VBA.

Officials in public administration in the Czech Republic are provided with a sufficient technological background but lack appropriate knowledge for its full use. Increased emphasis on ICT training of officials will streamline their work, in effect saving time and costs of not only the offices but also the population.

At present there is not any legislative obligation to extend ICT education of the Czech population. At the same time, the older generations of employees, prevailing among public officials, are unwilling to take time to learn these skills. This article points to this fact and emphasizes the need for change in the current trend.

Literature references:

1. Adamičková, N., Königová, M. Spočítáno: Státních úředníků je 68 072. Za půl roku budou stát 12 miliard. *Právo.cz* [online časopis]. 2015-06-15 [cit. 2017-01-21]. Available from: <https://www.novinky.cz/domaci/372347-spocitano-statnich-uredniku-je-68-072-za-pul-roku-budou-stat-12-miliard.html>
2. Bort, J. Microsoft Office 365 has sprinted ahead of Google for Work — here’s why. In: *Business Insider* [online]. 2015-11-03 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://www.businessinsider.com/why-office-365-beats-google-apps-2015-11>
3. Český statistický úřad. *Využívání ICT v organizacích veřejné správy* [online]. c2012 [cit. 2017-01-21]. Available from: https://www.czso.cz/csu/czso/vyuzivani_ict_v_organizacich_verejne_spravy
4. Český statistický úřad. *Využívání ICT jednotlivci 2016* [online]. c2016 [cit. 2017-01-21]. Available from: https://www.czso.cz/csu/czso/domacnosti_a_jednotlivci
5. Dombrovská, M., Landová H., Tichá, L. Informační gramotnost: teorie a praxe v ČR. *Národní knihovna*. 2004, roč. 15, č. 1, s. 7-18.
6. ECDL Czech Republic. *Termíny testování* [online]. c1999-2017 [cit. 2017-

- 01-21]. Available from: <http://www.ecdl.cz/terminy.php>
7. ECDL Foundation. *Programmes* [online]. c1997-2017 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://ecdl.org/about-ecdl/>
 8. Filipová, H. Proč mladí šéfují státní správě. In: *Ekonom* [online]. 2016-04-21 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://ekonom.ihted.cz/c1-65260310-proc-mladi-sefuji-statni-sprave>
 9. Kil. Zaměstnanci školení IT dovedností nevyhledávají, ale potřebují ho. In: *Novinky.cz* [online]. 2016-04-11 [cit. 2017-01-21]. Available from: <https://www.novinky.cz/kariera/400116-zamestnanci-skoleni-it-dovednosti-nevyhledavaji-ale-potrebuji-ho.html>
 10. Kumar, A. History & Evolution Of Microsoft Office Software. In: *The Windows Club* [online]. 2013-01-28 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://www.thewindowsclub.com/history-evolution-microsoft-office-software>
 11. Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Strategie digitální gramotnosti ČR na období 2015 - 2020* [online]. 2015-07-14 [cit. 2017-01-21]. Available from: http://www.mpsv.cz/files/clanky/21499/Strategie_DG.pdf
 12. OČKO, Petr. Výzkum MI ČR a STEM/MARK. *Ikaros* [online časopis]. 2005, ročník 9, číslo 10 [cit. 2017-01-22]. urn:nbn:cz:ik-12496. ISSN 1212-5075. Available from: <http://ikaros.cz/node/12496>
 13. Patrizio, A. Office 2003 is a bigger threat to Microsoft than Google Docs. In: *Network World* [online]. 2013-10-22 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://www.networkworld.com/article/2225614/microsoft-subnet/office-2003-is-a-bigger-threat-to-microsoft-than-google-docs.html>
 14. Škopek, P. Exkluzivní výzkum: Češi a počítačová gramotnost. In: *iDNES.cz: Technet.cz* [online]. 2005-08-26 [cit. 2017-01-21]. Available from: http://technet.idnes.cz/exkluzivni-vyzkum-cesi-a-pocitacova-gramotnost-fu2-/tec_reportaze.aspx?c=A050826_082631_tec_aktuality_psp
 15. Universum. *Žebříček Czech Republic's Most Attractive Employers* [online]. 2016 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://www.universumczech.com/pruzkum/>
 16. VELČOVSKÝ, V. Diagnóza úředník. In: *Deník Referendum* [online]. 2013-04-02 [cit. 2017-01-21]. Available from: <http://denikreferendum.cz/clanek/15275-diagnoza-urednik>
 17. Vláda ČR. *Digitální Česko v. 2.0: Cesta k digitální ekonomice* [online]. 2013 [cit. 2017-01-21]. Available from: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Digitalni-Cesko-v--2-0_120320.pdf

SESIUNEA DE LUCRU ÎN ATELIERE

ATELIERUL NR. 1

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

ABORDĂRI TEORETICE ACTUALE ALE FENOMENULUI BIROCRAȚIEI

*FRIMU Teodora, doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

We can say about bureaucracy that it is as old as civilization. It was contemporary to great oriental empires of antiquity. This phenomenon reappeared in the European absolutist states and modern national states, becoming as a phenomenon in the public administration.

Birocrația reprezintă un mod de organizare destinat administrării pe scară largă a unor resurse prin intermediul unui colectiv de persoane specializate, de regulă plasate într-o structură ierarhică și dispunând de atribuții, responsabilități și proceduri strict definite. Despre birocratie se poate spune că este la fel de veche ca și civilizația. Ea este contemporană marilor imperii orientale din antichitate, care au pus la punct primele sisteme centralizate de organizare în vederea administrării pe scară largă a unor resurse materiale, financiare, umane sau simbolice. Aceste sisteme au reapărut în cadrul statelor absolutiste europene, fiind preluate apoi de statele naționale moderne, în ultima sută de ani, extinzându-se dincolo de administrația publică, odată cu impunerea marilor organizații în cvasitotalitatea activităților sociale, partide politice, sindicate etc.

Primele referințe și analize asupra fenomenului birocratiei apărute în cursul secolului al XIX-lea, în condițiile unei intervenții crescânde a statului în Franța, Anglia și îndeosebi Germania au inaugurat o linie conceptuală, încă prezentă în sociologia contemporană, care a pus accent pe implicațiile negative ale funcționării birocratiei: exercitarea birocratică a puterii de către corpul specializat al oficialităților se opune principiilor și practicilor democratice, care implică participarea unor largi categorii de populație la procesul deciziei și al controlului social, democrația fiind sinonimă cu republica, în timp ce birocratia practică decizia autoritară și cultivă secretul.

Un alt moment de referință în structurarea unei teorii explicit sociologice a birocratiei îl reprezintă Max Weber. El a inaugurat, totodată, o nouă linie de conceptualizare, susținută de două idei fundamentale:

a) fără a respinge relevanța conceptului pentru structurile administrative ale imperiilor preindustriale, Weber l-a curățat de conotațiile sale peiorative, subliniind indispensabilitatea birocrăției pentru raționalizarea procedurilor de atingere a obiectivelor în orice tip de organizație specifică societății industriale. Prototip al unei organizații raționale, ea este suport-ul major al raționalizării lumii moderne;

b) birocrăția nu este o putere autonomă, ci doar un aparat, centralizat competent și eficient, dar în general subordonat unei puteri publice sau de altă, natură. Pentru Weber, „cauza fundamentală a extinderii organizării de tip birocratic rezidă în superioritatea sa pur tehnologică, în raport cu orice altă formă de organizare. Între un mecanism birocratic pe deplin dezvoltat și celelalte forme de organizare există un raport similar cu Acela dintre mașinism și moduri de producție manuală. Precizia, rapiditatea, claritatea, cunoașterea problemelor, subordonarea strictă, reducerea costurilor materiale și umane – toate aceste cerințe sunt aduse la un nivel optim într-o administrație strict birocratică.

Teoria birocrăției a fost elaborată de Max Weber, în a cărui opinie, birocrăția reprezintă idealul organizațional, datorită următoarelor calități/caracteristici: [1]

- *Specializarea* printr-o diviziune clară a muncii;
- *Structura ierarhică autoritară*, organizație funcțiile fiind ordonate după principiile ierarhiei și ale nivelurilor de autoritate gradată;
- *Sistemul de reguli reglementări formale*, organizațiile birocratice acceptând „regulile privind mijloacele coercitive, fizice, sacerdotale sau de alt gen, care se află la dispoziția funcționarilor”;
- *Impersonalitatea și imparțialitatea*, autoritatea fiind dependentă de regulile organizației, impersonală și corespunzătoare nivelului ierarhic al unei persoane;
- *Promovarea în carieră* urmează, pe rând, regula vechimii și a competenței dovedite în activitate;
- *Eficiența* organizației rezultă numai din respectarea acestor caracteristici.

Sociologul german insistă asupra eficienței și funcționalității birocrăției, întrucât:

a) instituie o administrație cu ajutorul experților, deci bazată pe exercițiul competenței; impune arii fixe de jurisdicție, delimitate pe baze raționale și legale, iar în interiorul acestor arii instituie ierarhii funcționale;

b) introduce o codificare riguroasă prin care se conferă coerență unui ansamblu, altminteri proliferant și confuz, de reglementări, legi, decrete etc.;

c) constituie o „putere rațional legală” ce tinde să înlăture liberul arbitru și imixtiunile subiective, emoționale etc. din practica administrativă;

d) substituie improvizația cu modelul, metodele greoaie, empirice cu proceduri impersonale, prestabilite și rutinizate.

În calitate de corp social cu o compoziție și structuri interne specifice, birocrăția modernă se distinge prin următoarele trăsături importante:

a) funcționarii sunt liberi din punct de vedere personal (în contrast cu statutul

dependent al funcționarilor publici din vechile imperii);

b) sunt încadrați într-o ierarhie de statusuri și funcții;

c) respectă competențele prestabilite, pe de o parte în funcție de capacitatea de a le exercita, iar pe de altă, în funcție de însărcinarea explicită din partea autorității ierarhice care îi recrutează și supraveghează;

d) lucrează pe baza unui contract încheiat în urma unei selecții deschise;

e) recrutarea lor se face pe criteriul universaliste: diplomă sau concurs, deci în funcție de aptitudini recunoscute public;

f) sunt plătiți cu salarii fixe;

g) urmează o carieră profesională, iar avansarea lor depinde de aprecierea superiorului (în principiu, formulată după o serie de reguli stricte);

h) funcția nu constituie obiectul unei aproprieri private (spre deosebire de regimurile absolutiste, care era larg răspândit sistemul proprietății asupra funcțiilor publice);

i) sunt supuși unei discipline stricte și unui control riguros.

Conceptul weberian de birocrație are însă un statut epistemologic particular. El reprezintă un „tip ideal”, cu alte cuvinte o construcție raționalizată, o normă teoretică prin care este descrisă esența unei structuri de relații, în raport cu care fenomenologia lor concretă înregistrează abateri inevitabile. Propensiunea spre birocratizare este detectabilă în cea mai mare parte a organizațiilor moderne.

Mecanismul conducerii administrative birocratice este însoțit și de numeroase disfuncționalități, puse magistral în evidență de către sociologul American Robert K. Merton. Denaturarea semantică a termenului s-a produs prin deplasarea centrului de greutate spre dificultățile cu care se confruntă birocrația, în încercarea de a-și atinge obiectivele și, ceea ce este mai important, spre efectele induse de structurile birocratice asupra individului. Astfel, cu cât organizarea birocratică este mai pronunțată, cu atât mai probabilă este apariția unor disfuncționalități, a unor rutine menite a îngreuna mersul activității. Acestea nici măcar nu pot fi anticipate, deoarece decurg din însuși modelul birocratic de administrare, care, urmărind raționalizarea muncii prin instituirea unor proceduri clar definite, nu conduce decât la obținerea unui efect total opus celui scontat [1].

Mai mult chiar, în contextul unui mediu încorsetat de reguli și proceduri formalizate, există riscul dezvoltării unei „personalități birocratice” la toți funcționarii, indiferent de poziția ierarhică pe care o ocupă. Aceștia, preocupați de a face față hățșului de canoane și norme în care își desfășoară activitatea, nu mai răspund solicitărilor publicului, devenind rigizi și rezistenți la schimbare. În aceste condiții, funcționarii nu sunt decât niște instrumente pasive, apte să execute o sarcină, să primească ordine și directive și nicidecum să dea dovadă de inițiativă.

Deși această teorie a fost îmbrățișată de mulți specialiști și chiar ilustrată cu numeroase exemple, acest tip de modele nu apare în mod automat și inevitabil, ci doar atunci când există condiții prielnice materializate în primul rând prin slaba calitate a factorului uman. O altă concepție cu privire la comportamentele umane

din interiorul organizațiilor susține că indivizii vin într-o instituție, aducând cu ei propriile atitudini și sisteme valorice, care, de cele mai multe ori, nu sunt în concordanță cu obiectivele generale urmărite de organizația respectivă.

Pe primul plan, în această abordare, sunt raporturile interumane, iar în confruntarea acestora iau naștere tensiuni ce perturb desfășurarea normală a activității. Soluția, în acest caz, ar putea fi instituirea unui sistem de motivare și stimulare a funcționarilor, axat pe problematica maximizării satisfacției în muncă, concomitent cu crearea unui climat propice colaborării între aceștia.

Se mai pune accentul pe faptul că sarcina primordială a membrilor unei instituții este aceea de a lua decizii și de a aborda probleme, concentrându-se mai ales pe procesele cognitive. Se ajunge astfel la teoria raționalității limitate, care susține că individul în procesul de decizie se oprește la prima soluție satisfăcătoare și nu la soluția optimă. În aceste circumstanțe, atât cadrele de conducere, cât și cele executie, deși posedă capacități cognitive diferite, au aceleași limite. Situațiile reale sunt, de regulă, mult prea complexe pentru a se putea anticipa soluții pentru fiecare problemă ce ar putea apărea. Remediu, în acest caz, îl constituie elaborarea la nivel de instituție a unui set de direcții de acțiune, ce permite rezolvarea nu numai a unei singure probleme, ci a unei game largi de situații. Astfel, prezența unor rutine și scheme organizaționale nu numai că nu produce efectul „personalității birocratice”, ci eficientizează activitatea funcționarilor care, în acest mod pot, să-și canalizeze energia spre rezolvarea unor situații neprevăzute.

Sociologia secolului al XX-lea conservă atitudini ambivalente și abordări diferite ale birocrăției (R. K. Merton at al., *Reader in Bureaucracy*, 1952; P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956; R. Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967; A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954 ș.a.), în tradiția weberiană, unii sociologi continuă să considere birocrăția un mod de organizare neutru (A. Touraine).

În sfârșit, o mare parte a sociologilor, departe de a fi atât de categorici încât să considere birocrăția „o putere gigantică mânăită de pigmei” (Balzac), a încercat să pună în evidență anumite disfuncționalități și „efecte perverse” ale funcționării birocrăției (manifestări de hiperconformism, rigiditate, ineficiență etc.). Încă de la începutul secolului, Th. Veblen observa că specializarea îngustă și compartimentarea organizațională conduc la ceea ce el a numit „incompetența calificată” (*Theory of Business Enterprise*, 1904). Capacitatea redusă de inovație și ajustare în raport cu cerințele unor noi situații a fost ulterior subliniată și de M. Croizer, pentru care birocrăția constituie „o organizație ce nu își poate corecta comportamentul, învățând din propriile erori” (*Le phenomene bureaucratique*, 1964) [2].

Printre autorii din România care în studiile lor au abordat fenomenul birocrăției menționăm autorul M. Oroveanu [3], care în lucrarea *Tratat de știința administrației* menționează că termenul de birocrăție are trei accepțiuni principale:

- a) puterea sau activitatea birocratică;

- b) categoria socială a birocraților;
- c) modul de organizare birocratic.

Deși distincte, aceste trei aspecte ale fenomenului birocratic sunt legate între ele. Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținând seamă de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează.

Autorul Diaconu R. a analizat birocrația între viziunea weberiană și cea marxistă. Reprezentată prin prisma liberalului M. Weber, birocrația apare ca un fenomen sufocant, îngrăditor a libertății de acțiune economico - sociale a individului, dar necesar bunei funcționări a statului, văzută însă din perspectiva lui K. Marx birocrația este aparatul de stat al elitei conducătoare a societății folosit cu scopul condamabil al organizării administrative în vederea controlării și exploatării clasei muncitoare. Cele două teorii vin automat în contradicție din moment ce ele au fost gândite și elaborate pentru două tipuri de societăți total diferite, cu mari discrepanțe între viziunile sociale și politice și pornind de la analize sociologice și istorice deloc asemănătoare. Ambele sunt însă critice la adresa birocrației, pornind însă în interpretare în mod diferit, una de la punctul de vedere liberal elitist, iar cealaltă de la ideologia socialismului proletar. Însă, în mod evident ambii sociologi au realizat importanța pe care o are birocrația în cadrul administrării societății, importanță dată de puterea eficienței pe care a dovedit-o prin capacitatea de control, continuitatea funcționării, monopolul expertizei, controlul informațional și coeziunea internă [7].

Filip Gh. și Onofrei M. au cercetat fenomenul birocrației în contextul modelizării sistemelor administrative. Aspecte ale Noului Management Public a fost studiat de A. Androniceanu și A. Sandor. Noul Management Public pornește de la ideea că pentru a supraviețui, birocrația trebuie să importe practici din sectorul privat care să aducă un plus de eficiență și eficacitate gamei largi de servicii publice. Astfel, Noul Management Public a revoluționat administrația publică prin introducerea competiției în sectorul public, lansarea unui nou sistem de personal bugetar și împărțirea sarcinii de a furniza servicii publice [4].

Din cercetătorii autohtoni care au studiat problematica birocrației, sunt relevante lucrările autorului P. Varzari care a abordat fenomenul birocrației în complexitate, inclusiv relația birocrație - democrație: birocrație în contextul realizării reformelor democratice. În lucrarea lui fundamentală „Elita politică și birocrația în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republica Moldova) P. Varzari a realizat o analiză complexă a relației tridimensionale elită politică — democratizare — birocrație. Analizând fenomenul birocrației autorul elucidează unele probleme privind locul și rolul birocrației în sistemul politico-administrativ democratic contemporan [5]. Bazându-se pe o analiză teoretico-științifică bogat fundamentată factologic, autorul întreprinde unul din primele eforturi în literatura de specialitate din țară de a răspunde la întrebarea dacă birocrația este compatibilă cu democrația. Răspunzând afirmativ la această întrebare, în pofida unor opinii axate pe incompatibilitatea birocrației cu principiile democrației, autorul se aliniază la poziția majorității savanților din Vest ce ține

de compatibilitatea acestor două variabile, opinând că așa procese cum ar fi creșterea rolului actului guvernării în viața democratică a țării, consolidarea bunei guvernări și a instituțiilor democratice depind direct de organizația birocratică din societate. Totodată, cercetătorul consideră că în condițiile extinderii democrației, când actul guvernării devine tot mai complex, se extind și fenomene negative (corupția, nerespectarea drepturilor omului ș.a.), legate într-un mod sau altul de birocrație, fenomene ce perturbază viața democratică a societății în schimbare [6].

Altfel spus, în condițiile societății care se vrea a fi democratică apar și sfidări, provocări ale birocrației, care într-un fel devin blocaje ale procesului democratic. Important e că sunt elucidate cauzele acestor sfidări (provocări birocratice, tehnocratice, oligarhice, instituționale) pentru a le înțelege mai bine și a lua măsuri eficiente de diminuare a impactului lor asupra calității sistemului politico-administrativ. Pornind de aici, autorul vine cu o serie de argumente științifico-practice în vederea eficientizării administrației publice (în particular, trecerea la o administrație modernă, aplicarea guvernării electronice), care ar oferi posibilitatea unei mai bune și operative interacționări între guvernanți și guvernanți, între putere și societate, ar aprofunda procesul democratic conform rigorilor europene.

În concluzie constatăm că pe parcursul istoriei fenomenul birocrației a fost cercetat de mai mulți autori, în studiile cărora au fost determinate atât avantajele birocrației, motivându-se necesitatea ei în funcționarea organelor administrative, cât și critici la adresa birocrației, identificându-se anumite disfuncționalități și căile de depășire a lor. Menționăm că fenomenului birocrației a atras permanent atenția cercetătorilor, fiind studiat din perspectiva transformărilor politice, economice și sociale ce aveau loc în societate la etapa respectivă.

Bibliografie:

1. Weber M. Teorie și metodă în științele culturii. – Iași: Polirom, 2001, p.111
2. Jianu A., Considerații despre birocrație // Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Litere și Științe sociale, nr. 1, 2009, p.165 – 167
3. Oroveanu Mihai T. Tratat de știința administrației. – București: ed. Cerma, 1996
4. Filip Gh., Onofrei M. Fenomenul birocratic în contextul modernizării sistemelor administrative // Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(3)/2000, p.111
5. Varzari P. Elita Politică și birocrația în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). – Chișinău: Pontos, 2013
6. Sîmboteanu A., Reforma administrației publice în Republica Moldova. – Chișinău: ed. MUSEUM, 2001
7. Dicționarul Merriam Webster // <https://www.merriam-webster.com/> (accesat la 14.01.2017)

ASPECTE TEORETICO – METODOLOGICE PRIVIND IMPLICAȚIILE DECIZIEI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE GUVERNARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

*CHIRIAC Diana, doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article comments on the theoretical and methodological aspects of the of the administrative decision in process of governance in the Republic of Moldova. It reflects the points, the criteria and the law subjects involved in governance. The decision-making process in the Republic of Moldova is a complex one, rigorous and organized, under the existing regulatory framework, giving both authorities and citizens, the legal lever to assert the established by the Constitution.

Pe parcursul celor 25 de ani de independență, Republica Moldova a mers pe un drum complex și controversat în procesul formării sale ca stat unitar, independent și suveran. În contextul tranziției, reformele constituiau o referință în sine, cuprinzând un șir de etape dictate de instrumentul de bază al conducerii în procesul exercitării puterii sale.

Astfel, cercetările, având ca subiect procesul de guvernare, și neimplicit decizia administrativă, care reprezintă unul dintre rezultatele scontate, constituie un teren necesar de explorat în literatura de specialitate. Studiile dedicate acestui domeniu sunt insuficiente la nivel global, iar în context național, elementul primordial – decizia administrativă - suscită de puțin timp în mod veritabil interesul cercetărilor. De asemenea, o dificultate a guvernării o constituie adaptarea deciziilor administrative la condițiile diferite, ceea ce dă un plus de legitimitate necesității de a studia procesul de guvernare din Republica Moldova. Tot în același context, menționăm că, în activitatea autorităților publice, atât la nivel local cât și central, indiferent de domeniu, o notă de manierat revine proceselor și metodelor de asigurare a eficienței măsurilor prin care se realizează. Reușită activității într-o societate este rezultatul eficienței adoptării deciziilor administrative. Formarea eficienței decizionale în autorități publice este calea spre un viitor al unei societăți viabile din punct de vedere social și productive din punct de vedere economic, prin trecerea de la depășirea incapacităților la exploatarea punctelor forte ale instituției, la crearea premizelor pentru performanțe mai înalte. Funcția de bază a autorităților executive și reprezentative de orice rang este adoptarea deciziilor, ce ar asigura activitatea eficientă a autorităților.

Constatăm că, orice etapă în conducere începe cu stabilirea unor directive, unui scop și obiectivelor clar delimitate în timp, inclusiv modalitatea/mecanismul de realizarea a acestora. Astfel, nu în zădar autorul Ioan Alexandru, în lucrarea *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, a menționat rolul procesului

de luare a deciziei, calificându-l drept unul complex, deoarece cuprinde mai multe acțiuni: analiza activității anterioare, examinarea posibilităților de ameliorare concretă a activității, prin luarea deciziei și executarea acesteia, după cum consideră numeroși teoreticieni.

Astfel, potrivit lui Mihail Platon „misiunea de a decide se referă la întreaga organizație administrativă într-o măsură nu mai mică decât misiunea de a face – de fapt, cele două sânt conectate integral. O teorie general a administrării trebuie să includă principiile de organizare care vor asigura o luare de decizii corectă, precum și principiile care vor asigura o activitate eficientă”. [1, p.833]

Întreaga activitate administrativă, include în sine procese și mecanisme complexe pentru realizarea obiectivelor propuse în actele de guvernare: Acord de asociere, Strategii, Planuri de acțiuni. Astfel, conducerea, organizarea, luarea deciziilor, la orice nivel, inclusiv, executarea acestora, necesită și o asigurare eficientă a măsurilor întru realizarea acestora.

Ce este decizia administrativă? Care este noțiunea acesteia? Care este natura deciziei administrative? Răspunsul la întrebările enunțate va fi catalizatorul primordial în prezenta cercetare, stabilind rolul/importanța/scopul deciziei administrative în procesul de guvernare din Republica Moldova.

Este cert faptul că, decizia administrativă reprezintă instrumentul de bază al puterii executive, pentru că este forța motrice a întregului sistem de guvernare, care antrenează atât puterea de guvernare, cât și societatea civilă, bazat pe principiile generale ale unui stat de drept.

Așadar, oricum ar fi definită decizia administrativă, este logic și firesc că reprezintă un proces rațional de alegere a unei direcții de acțiune dintr-un număr de posibilități, în vederea atingerii unui scop. [2, p.480]

Or, în accepțiunea conceptuală de definire a deciziei administrative, reprezintă terminarea deliberării într-un act voluntar, iar obiectul său este să opereze alegeri de scopuri și mijloace. [3, p.221]

O abordare teoretică aparte o are Mihail Platon, care susține că decizia administrativă, ca formă a conducerii, este un proces de soluționare a problemelor.

Pe de altă parte, Ioan Alexandru, confirmă complexitatea procesului de luare a deciziei, menționând că aceasta presupune o bază de informații ample și certe, un proces rațional de gândire, înțelegere, obiective concrete/măsurabile.

Un alt autor din domeniu, Corneliu Manda, prezintă noțiunea, drept o manifestare de voință a administrației, premergătoare unei acțiuni sau inacțiuni, prin care se optează pentru o variantă în vederea realizării unui scop.

Totodată, într-un sens mai îngust, și anume la nivel local, referindu-ne la decizia consiliului local, vom accentua că este o alegere a unei variante din mai multe alternative posibile, menționează Tudor Deliu, în „*Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova*”.

Astfel, urmare a analizei efectuate prin prisma lucrărilor abordate, deducem că, decizia administrativă reprezintă un proces complex, care cuprinde mai multe variabile (analiza, examinarea, identificarea riscurilor, prezentarea proiectului,

adoptarea, executarea) care are drept scop obținerea unui rezultat eficace.

Vom evidenția câteva criterii esențiale și particulare deciziei administrative și întregului proces decizional, îmbrăcând aspecte și forme diverse:

1) în funcție de subiectul/autorul deciziei administrative. Vom enunța că, administrația publică reprezintă activitatea ce se desfășoară de către autoritățile administrației publice în scopul organizării executării sau executării directe/indirecte prin intermediul instituțiilor subordonate a deciziilor politice adoptate de puterea legislativă. În linii generale, deciziile administrative sunt cele adoptate în sistemul autorităților administrației publice, atât la nivel local, cât și central. Reieșind din cele menționate, esența deciziei administrative constituie, nimic altceva decât voința națiunii, exprimată în diversele decizii politice cuprinse în actele normative adoptate de puterea legislativă. În acest sens, autorul Ioan Alexandru, menționează că, conținutul deciziilor administrative reflectă voința puterii legislative, fenomen ce rezultă din distribuirea competențelor în statul de drept, conform căreia puterea executivă, prin administrația publică, are misiunea de a implementa decizia politică, ceea ce face, ca decizia administrativă să poată reflecta o oarecare autonomie, în procesul de executare, dar niciodată independență.

Tot aici, urmează să accentuăm și faptul că, decizia administrativă, în pofida faptului că poate fi adoptată de o singură persoană, exprimă voința și intențiile mai multor persoane, respectiv, însumând în sine un act social. În cadrul examinării subiectului pasibil/implicat în luarea deciziei administrative vom enunța că acest proces, poate fi exprimat atât prin acțiune cât și inacțiune, proprie subiectului.

Astfel, acest criteriu determinativ, are drept rezultat decizia drept act. Or indiferent de calea aleasă de subiect rezultatul alegerii sale va finaliza cu un rezultat final-decizia administrativă.

2) criteriul opțional, are mai multe caracteristici. Astfel, autorul deciziei va fi pus în fața faptului de a alege din mai multe posibilități/oportunități în favoarea uneia, pe care o consider cea mai reușită și realizabilă. Această alegere pe care o efectuează autorul trebuie să fie conștient deliberată. Impulsul instinctiv sau gestul, susține teoreticianul Corneliu Manda, nu poate constitui o decizie. Cu referire la această afirmație, considerăm pasibilă de discuții, întrucât nu putem cunoaște niciodată, dacă subiectul deciziei a adoptat actul final urmare a unui impuls instinctiv ori nu. Or, demontarea acestui fapt revine unor organe/instituții specializate din stat. Procesul decizional include mai multe etape, diferențiindu-se prin denumire de la un autor la altul. Astfel, vom evidenția următoarele etape elucidate de Mihail Platon:

I. Inițiativa, care revine organelor administrației publice, fie din informațiile proprii, fie pe baza sesizării diferitelor organe de stat, găsesc oportună implicarea lor pentru soluționarea unor probleme;

II. Culegerea și prelucrarea informațiilor, reprezintă activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a deciziei, etapă în care e necesar să se manifeste discernământul.

III. Selecționarea – filtrarea și sistematizarea datelor. În acest sens, se stabilește: care probleme se selectează; dacă sunt posibilități de tratare distinctă; care sunt circumstanțele problemei; ordinele de executare; dacă există elemente restrictive.

IV. Analiza datelor și informațiilor – la această etapă, subiectul oferă răspuns la argumentarea selectivă de tip interogativ. Aici sunt elaborate mai multe variante/proiecte ale deciziilor.

V. Luarea deciziei – momentul cheie/punctul culminant – analiza variantelor de decizie. Autorul accentuează 3 forțe de care depinde decizia: lider/subordonați/situație.

VI. Executarea deciziei administrative – pentru ca decizia administrativă să asigure eficient, calitativ și cantitativ realizarea obiectivelor fixate, este necesar să întrunească criteriile: fundamentare științifică, adoptate de persoanele corespunzătoare, coordonate, adoptate la timp, să fie clare, precise, să urmeze o succesiune logică și concizie.

Autorul Ioan Alexandru, prezintă următoarele etape:

I. Adunarea datelor – informația privind situația trecută, prezentă sau viitoare.

II. Selecționarea și ordonarea datelor – aici se stabilește: problemele reliefate, dacă sunt posibilități de tratare distinctă, care sunt circumstanțele problemei, în ce ordine de urgență trebuie de acționat, dacă sunt elemente restrictive. Prima și a doua etapă pot fi considerate drept faze pregătitoare ale elaborării deciziei.

III. Analiza datelor și faptelor – la această etapă subiectul care decide va da răspuns la argumentarea selectivă de tip interogativ. În această etapă se elaborează diferite variante.

IV. Luarea deciziei – este momentul manifestării voinței decidentului. Aici, vom remarca că autorul nu clasifică drept etapă separată executarea deciziei, ci drept una care derivă din luarea deciziei.

Un alt autor, Corneliu Manda identifică următoarele etape importante în luarea unei decizii administrative:

- I. Definirea și analizarea problemei;
- II. Formularea și evaluarea soluțiilor alternative;
- III. Alegerea celei mai bune alternative;
- IV. Implementarea deciziei.

Faza I și II sunt considerate pre - decizionale, III – decizională, iar ultima post decizională. Decizia administrativă, în România cunoaște și o încadrare legală, expusă în Legea nr.24/2000, lege specială, care prestabilește inițierea, elaborarea, adoptarea și executarea deciziei administrative.

Practicianul, dar și teoreticianul Tudor Deliu, în lucrarea “*Procesul decizional în administrația publică în Republica Moldova*” evidențiază următoarele etape în procesul de luare a deciziilor:

- I. Identificarea problemei – ceea ce trebuie soluționat, găsirea acesteia,

rezolvarea problemei, stabilirea oportunităților. II. Analiza problemei;

III. Generarea soluțiilor alternative; IV. Analiza consecințelor;

IV. Luarea deciziilor.

Deci, constatăm că, procesul decizional și procesul de guvernare sunt indisolubil legate, cuprinzând mai multe etape necesare și obligatorii pentru obținerea unui produs final, care este decizia administrativă. Menționăm că, în procesul de guvernare, decizia administrativă devine un instrumentul de bază al guvernării. Potrivit art. 4 din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic și suveran, în care toate procesele primordiale în stat sunt reglementate de norme juridice. Elaborarea, adoptarea și executarea unei decizii administrative sunt etape prevăzute de cadrul legal, atât la nivel local cât și central. Actele normative ce vor fi puse în discuție sunt temelia, care menține și sporește calitatea actului de guvernare.[4]

Astfel, potrivit art.60 din Constituție, Parlamentul Republicii Moldova este organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului. În virtutea competențelor transmise prin lege, adoptă proiecte de legi prin care se instituie noi norme juridice. Forma, structura și conținutul proiectului de act legislativ, inclusiv etapele elaborării sunt prevăzute în Legea nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative.[5]

Guvernul, puterea executivă din stat (art.96 din Constituție) și autoritățile administrației publice centrale și locale (art.107 din Constituție) prezintă spre adoptare proiecte de hotărâri de Guvern și proiecte de decizii ale Consiliilor la nivel local. Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale, reglementează procedura prin care un act devine instrument legal de conducere.[6] Aici vom accentua și Legea nr.457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, care stabilește mecanismul de organizare a puterii executive la nivel local.[7] Vom completa cu Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, care este un act important în procesul de guvernare la nivel local. El stipulează principiile de activitate a subiecților, modul de organizare și condițiile de exercitare a activității administrației publice locale.[8] În pofida faptului că, puterea executivă/legislativă adoptă și aprobă decizii administrative, ele reflectă opinia poporului guvernat. În scopul stabilirii unui echilibru informativ, a fost elaborată Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.[9] Tot la acest capitol, vom menționa și Legea nr.161 din 07.07.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare din 2018. Actul indicat *supra*, prevede obligația subiectului activ-cel care elaborează/adoptă de a înregistra într-un panou electronic deciziile sale pentru a putea fi vizualizate, iar la necesitate contestate de publicul larg.[10]

Întrucât, Guvernul, în programul său de activitate își stabilește acțiunile și politicile publice ce urmează să le realizeze, acesta, prin intermediul Cămarilor de Stat a elaborat Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional.[11]

Actul în cauză este un suport metodic pentru îmbunătățirea politicilor publice la toate etapele: planificare, elaborare, aprobare implementare și evaluare, ceea ce reprezintă întreg ciclul politicilor publice. În concluzie considerăm oportun să precizăm că, procesul decizional din Republica Moldova este unul complex, riguros și organizat, sub egida cadrului normativ existent, oferind atât guvernanților, cât și guvernaților acea pârghie legală de a-și valorifica drepturile stabilite de Constituție: de a guverna și a vocifera voința poporului prin decizie administrativă.

Bibliografie:

1. Platon Mihail, Administrația Publică, 2000, p.833.
2. Alexandru Ioan, Administrația publică. Teorii, realități, perspective, Lumina Lex, 1999, p.480.
3. Manda Corneliu, Știința administrației. Curs universitar. Lumina Lex, p.221.
4. Constituția Republicii Moldova. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
5. Legea nr.780 din 27.12.2001 privind actele legislative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.36-38/210 din 14.03.2002.
6. Legea nr.317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și altor autorități ale administrației publice centrale și locale. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.208-210/783 din 03.10.2003.
7. Legea nr.457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.248-253/998 din 19.12.2003.
8. Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.32-35/116 din 09.03.2007.
9. Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.215-217/798 din 05.12.2008.
10. Legea nr.161 din 07.07.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.369-378/745 din 28.10.2016.
11. Ghid metodologic cu privire la procesul decizional. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.

ASISTENȚA PENTRU DEZVOLTARE ÎN TEORIILE RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

PRISACARI Maria, doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the system of contemporary international relations, the external financial assistance for development is a relatively recent concept. In order to understand this notion and to assess its impact on public policies in the Republic of Moldova it is essential to approach it in relation to different theoretical perspectives. In this regard, there are three general theories trying to understand the donors' motivation and the principles of external assistance – the realistic paradigm, the liberal paradigm and the radical one. While it can be argued that each paradigm has its strengths and weaknesses, is crucial that the analysis of external assistance for Moldova to be approached from all these perspectives.

În sistemul relațiilor internaționale contemporane, asistența financiară externă pentru dezvoltare reprezintă un concept relativ recent, apărut ca o expresie a extinderii și adâncirii permanente a cooperării economice dintre toate țările lumii, pe fondul reconstrucției economice a țărilor afectate în urma celui de-al doilea război mondial.

În vederea înțelegerii conceptului de "asistența pentru dezvoltare" și a evaluării impactului ei asupra politicilor publice în Republica Moldova este esențial să abordăm această noțiune în raport cu diferite perspective teoretice. Perceperea diferențelor dintre viziunile ideologice asupra asistenței pentru dezvoltare ne va ajuta nu doar să înțelegem mai bine mecanismele acestui proces ci ne va permite să conceptualizăm asistența/cooperarea pentru dezvoltare în teoriile relațiilor internaționale și administrației publice.

În acest sens, există trei teorii generale în domeniul relațiilor internaționale, care încearcă să înțeleagă motivațiile donatorilor și principiile asistenței externe.

Prima și cea mai dominantă este *paradigma realistă*. Abordarea realistă pornește de la premiza că la nivel internațional există o stare anarhică, dezordonată de tip hobbesian în care statele, ca actori centrali ai relațiilor internaționale, acționează în stil machiavelic după interesul lor egoist determinat de frica unei amenințări la adresa integrității teritoriale. Conform teoremei imposibilității elaborate de Richard Ashley [1], umanitatea se află în imposibilitatea de a-și satisface nevoile din cauza resurselor limitate la nivel mondial. Prin urmare statele par predispuse la violență iar acțiunile realizate de acestea presupun un calcul rațional dintre costuri și beneficii. Ordinea globală este astfel determinată de națiunile cele mai puternice care prin forța de care dispun impun regulile și legea la nivel internațional. Din această perspectivă, politicile de ajutor sunt conduse, în primul rând, de interesele strategice, securitatea națională, auto-conservarea

fiind principalul obiectiv. Fără a fi surprinzător atunci, nevoile umanitare și cele de dezvoltare economică sunt văzute ca fiind secundare. Există două școli realiste ce prevăd diferite concepte cu privire la perceperea „securității”. *Realistiții clasici* consideră că prioritățile asistenței externe sunt motivate de importanța politico-militară strategică a statelor beneficiare, sub forma unor alianțe militare. *Neorealistiții*, pe de altă parte, recunosc dimensiunea comercială a securității naționale, potențialul economic al statului destinatar, furnizând un impuls pentru prioritățile asistenței. Spre exemplu, Hans Morgenthau [2] dezvoltă ideea balanței puterii prin care statele încearcă să mențină la nivel internațional un anumit echilibru. Aceste deziderat poate fi explicat prin ceea ce Kenneth Waltz [3] descria în „Teoria Politicii Internaționale” ca fiind căutarea securității. El menționează, că la nivel global există un principiu al distribuției prin care superputerile acționează precum companiile oligopolistice în vederea menținerii controlului și organizării sistemului internațional. Conform cercetătorului Waltz, existența unui număr mai mic de actori puternici generează mai multă stabilitate. Asistența pentru dezvoltare devine astfel un simplu mecanism de limitare a emergenței țărilor în curs de dezvoltare pe arena internațională, în sensul în care condiționează dezvoltarea economică de o anumită dependență față de țările dezvoltate și de acceptare fără echivoc, a sistemului internațional deja stabilit.

Odată cu terminarea Războiului Rece, realismul a fost supus mai multor critici structurale care au pus sub semnul întrebării principiul centralismului statului și raporturilor de putere în sistemul internațional. Astfel, mai mulți autori au dezvoltat teze care plasează cooperarea internațională la nivelul intereselor naționale. Stephen Krasner [4] a fost primul care s-a referit la posibilitatea existenței unei autonomii statale clar definite și a beneficiilor rezultate din cooperarea internațională în baza reciprocității. Volker Rittberg [5] va completa aceasta teză menționând faptul ca prin eficacitate și durată, cooperarea devine mai ușor de realizat și mai eficientă. Karl Deutsch [6] considera că prin cooperarea internațională se va realiza o comunitate de securitate capabilă să asigure reducerea insecurității.

Perspectiva liberală: umanitarismul asistenței pentru dezvoltare sau paradigma idealistă. Idealiștii percep asistența externă drept pozitivă și sunt deosebit de optimiști cu privire la capacitatea asistenței de a promova dezvoltarea economică atât a donatorului cât și a beneficiarului, precum și la potențialul său de a pune capăt sărăciei mondiale. Ei consideră că preocupările umanitare domină motivațiile asistenței externe și percep asistența drept o sursă de cooperare între donator și beneficiar și nu o cauză de conflict. Robert Axelrod va dezvolta această teză a avantajelor cooperării în lucrarea sa „Teoria comportamentului cooperativ” în care va demonstra tendința spre cooperare prin două exemple [7]. Autorul a organizat în primul rând un turneu informatic în jurul dilemei prizonierului și ajunge la concluzia că strategia cooperării este mai eficace decât tentația de a merge singur, cu cât jucătorii se pot reîntâlni mai des, cu atât teoria se dovedește a fi mai rezultativă. Celalalt exemplu folosit de Axelrod este cel al micilor unități

militare engleze și germane din Primul Război Mondial care în ciuda directivelor date de Statele majore nu practicau un război sălbatic ci impuneau un cod de conduită implicit care dacă nu era respectat ducea la represalii. Axelrod ajunge la concluzia că o cooperare durabilă poate să se instaureze între actori egoiști din momentul în care descoperă că este în interesul lor să rupă izolarea și să stabilească relații de cooperare bazate pe reciprocitate. Paradoxul la care ajung, aplicabil și legilor pieței, este că aceste situații de colaborare sunt mai greu de combătut decât de instaurat, ceea ce demonstrează soliditatea și aplecarea către comportamentele cooperative. Aceste perspective instituționaliste liberale plasează asistența pentru dezvoltare la nivelul necesității indivizilor și a statelor de a coopera pe scena internațională. Mai exact, creșterea contactelor dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare odată cu afirmarea acestora pe scena internațională a generat o creștere a interdependenței între acestea. Întrucât interesele statelor dezvoltate sunt menținerea păcii și a securității, și protejarea și afirmarea intereselor economice și sociale, cooperarea pentru dezvoltare devine un mecanism de realizare a acestui deziderat prin creșterea interdependenței între acestea și țările în curs de dezvoltare.

Scoala liberală în relațiile internaționale se bazează pe legea morală a lui Kant conform căruia dezideratul statelor și al indivizilor este pacea. Pentru realizarea acestui obiectiv, cercetătorul Michael Doyle demonstrează că promovarea democrației este soluția cea mai simplă pentru menținerea păcii [8]. Partizanii *pax democratica* susțin două puncte importante:

- ü Democrațiile nu se bat între ele. Constrângerile instituționale pe de-o parte (Morgan și Campbell), rolul opiniei publice (Owen), influența democrației de piață (Doyle) și evoluțiile culturale (Maoz și Russett) constituie frâne mai eficace la activitatea războinică a democrațiilor;

- ü Tendința democrațiilor de a-și defini interesele într-o manieră în care cooperarea cu celelalte democrații este indispensabilă (Owen), le conduce să participe la aceleași alianțe în care principala funcție este garanția păcii interne (K. Deutsch) și favorizarea stabilizării regionale (complexul de securitate al lui Buzan).

Asistența oficială pentru dezvoltare devine, astfel, un mijloc al propagării modelului democratic către țările în curs de dezvoltare și de asigurare a păcii la nivel internațional. Aceasta propagare este difuzată conform funcționaliștilor pe etape începând cu conștientizarea avantajelor oferite de comerțul internațional și de liberul schimb. Rolul jucat de actorii sociali însă în cooperare este perceput diferit în funcție de autori. Andrew Moravcsik susține că actorii sociali sunt cei care au promovat pe agenda publică internațională teme de interes internațional și beneficiile cooperării între state [9]. Cu toate acestea, alți autori, precum Samy Cohen [10], deși recunosc rolul ONG-urilor de modificare a agendei diplomatice și de supraveghere, consideră că acești actori sociali sunt din ce în ce mai dependenți de state. În ciuda acestor critici este de notorietate faptul că ONG-urile au adus pe agenda Națiunilor Unite și a statelor dezvoltate probleme importante

precum protecția mediului, lupta împotriva minelor anti-personal sau asistența pentru dezvoltare și au reușit chiar să împingă la asumarea de angajamente și obiective clare în domeniu.

Perspectiva radicală: asistența pentru dezvoltare ca sursă de imperialism și dependență sau neo-marxismul. Teoriile radicale despre dependența pe care țările dezvoltate o creează țărilor în curs de dezvoltare sunt rezultatul teoriilor despre imperialism adaptate la contextul post-colonial. Neo-marxismul consideră motivele economice esențiale în suportul donatorilor, bazându-se pe premisa că exploatarea capitalistă, sub forma unui ajutor, sporește puterea elitelor atât în țările industrializate cât și națiunile dezvoltate. Mai mult decât atât, ajutorul extern este perceput ca o mărire a disparităților economice existente între statele bogate și țările din lumea a treia. Economistul Raoul Prebisch va fi primul care va critica în lucrările realizate pentru Comunitatea Economică a Națiunilor Unite pentru America Latină situația dramatică a țărilor din Sud. El consideră că vinovat pentru subdezvoltarea Sudului este centrul capitalist care exploatează țările aflate la periferie.

În *Politica Economiei Mondiale*, Immanuel Wallerstein [11] completează aceasta teorie considerând că schimburile inegale sunt rezultatul ierarhiei statelor. Mai exact, slăbiciunea statelor din periferie este necesară procesului de exploatare și acumulare a statelor din centrul capitalist. Se face aici referire la teoria cercurilor concentrice a lui Fernand Braudel care a teoretizat principiul conform căruia în centrul sistemului internațional se află țările dezvoltate și că pornind de la acest sistem central se află arii circulare compuse din țări care sunt mai mult sau mai puțin integrate și dezvoltate.

Cercetătorul Samir Amin explică faptul că la nivelul sistemului internațional există un cerc vicios prin care țările din Sud sunt destinate să fie în principal țări producătoare de materie primă [12]. Din această cauză, aceste state rămân subdezvoltate și nu pot beneficia de o dezvoltare economică și socială sănătoasă. Cele trei explicații date subdezvoltării sunt: 1. existența unor inegalități sectoriale de productivitate legate de absența difuzării progresului tehnic către aceste state din cauza mecanismelor de protejare și a costurilor pe care progresul tehnic le implică; 2. disparitățile economice și de dezvoltare în interiorul acestor țări limitează posibilitățile de dezvoltare; 3. specializarea inegală între centru și periferie în sensul în care țările din Sud sunt în principal producătoare de materie primă.

În concepția teoriilor radicale, asistența pentru dezvoltare este un simplu mecanism de creștere a dependenței țărilor în curs de dezvoltare față de țările dezvoltate. Acest mecanism creează un regim de asistat internațional, iar statele subdezvoltate fie se complac situației create, fie rămân prizonierele regulilor și normelor impuse de statele dezvoltate care preferă specializarea țărilor din periferie în producția de materie primă din rațiuni economice precum costurile scăzute și limitarea concurenței pe piața de produse superior tehnologice. Asistența pentru dezvoltare este astfel pentru radicali rezultatul politicilor realiste

descrie ca fiind meschine și se bazează pe principiul interdependenței de tip negativ în sensul în care țările dezvoltate își impun forța, cultura și dezideratele economice asupra țărilor în curs de dezvoltare.

În timp ce se poate argumenta că fiecare paradigmă are punctele sale forte și slabe, este crucial ca analiza asistenței externe pentru Republica Moldova să fie abordată din toate aceste perspective. Teoretizarea conceptului permite, astfel, să demonstrăm empiric raporturile produse de asistența pentru dezvoltare în Republica Moldova și impactul ei asupra politicilor publice în țară.

Bibliografie:

1. Richard ASHLEY, „The Poverty of Neorealism”, in International Organization, 38(2), 1984, pp. 226-286.
2. Hans MORGENTHAU, Politica între națiuni. Lupta pentru putere și lupta pentru pace, Polirom, Iași, 2007
3. Kenneth N. WALTZ, Teoria politicii internaționale, traducere: Nicoleta Mihailescu, Polirom, Iași, 2006, pp. 27-47.
4. Stephen D. KRASNER, International Regimes, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 372
5. Volker RITTBERGER, International Regimes in East-West Politics, Pinter Publishers, Londra și New York, 1990, p. 3.
6. Karl DEUTSCH, S.A. BUREL, Political Community and the North Atlantic Area, Princeton University Press, Princeton, 1957, p. 5.
7. Robert AXELROD, Donnant-Donnant--Théorie du comportement coopératif, Ed. Odile Jacob, Paris, 1992
8. Michael DOYLE, „Kant, Liberal Legacy and Foreign Affairs”, in Philosophy and Public Affairs, Part I, vol. 12, no 3, vara 1983, pp. 205-235.
9. Andrew MORAVCSIK, „Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach”, in Journal of Common Market Studies, 31, 1993, pp. 473-524.
10. Samy COHEN, La Résistance des États--Les Démocraties face à la Mondialisation, Seuil, Paris, 2003.
11. Immanuel WALLERSTEIN, The Politics of World Economy: the States, the Movements and the Civilizations, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
12. Samir AMIN, L'Accumulation à l'Echelle mondiale, 2ed, Anthropos, Paris, 1988.

NECESITATEA ASIGURĂRII UNUI MEDIU DE INTEGRITATE PUBLICĂ ȘI RESPONSABILITATE SOCIALĂ ÎN VIAȚA PUBLICĂ

*BUTNARU Veronica, doctorandă,
lector superior, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

„Integrity” refers to the application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations. Governments are under growing pressure from the public to use information, resources and authority for intended purposes. A competent and impartial public administration is a necessary condition for the appropriate performance of its duties; the public must have confidence in the authorities’ discharge of their duties, in accordance with the rule of law and the democratic frameworks. An ideal integrity policy would focus on the prevention of damage to integrity in a manner that offers scope for the individual responsibilities and requires civil servants to arrive at carefully considered decisions on specific integrity issues within society and administration.

Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodează principiile unei administrații eficiente, subminează economia de piață și pune în pericol stabilitatea instituțiilor statale.

Societatea civilă are un rol vital în sprijinirea integrității și combaterea corupției, deoarece deține resurse cheie precum capacitatea de a promova schimbări pozitive în societate și de a influența nivelul de implicare civică al cetățenilor și al instituțiilor publice.

Ce este integritate ? O condiție esențială pentru o bună și corectă activitate a administrației publice este cea privitoare la integritatea personalului care lucrează în acest sistem. În general, ne gândim la integritatea publică ca opus la corupției. Integritatea, în principal, presupune conformarea față de dispozițiile legale, și nu numai, cu caracter imperativ, atât față de cele prohibitive (ce impun abținerea de la săvârșirea unei acțiuni de către funcționarii publici), cât și față de cele cu caracter onerativ (ce obligă pe funcționar să realizeze o acțiune).

Încurajarea integrității și prevenirea corupției este una dintre funcțiile managementului, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Prin exercitarea acestei funcții de management se urmărește crearea sau consolidarea unei culturi a integrității. La rândul ei, aceasta presupune un set de proceduri interne (inclusiv audituri interne și externe), norme interne împărtășite, comportamente și practici, valori și obiective comun acceptate, care ghidează modul în care personalul instituției publice acționează în interior sau în relațiile cu terții.

Crearea unui mediu de integritate în viața publică. Asigurarea unui cadru de integritate depinde într-o mare măsură de angajamentul celor implicați în stabilirea și menținerea integrității; dacă liderii angrenați în acest proces nu sunt

percepuți ei înșiși ca fiind persoane de o mare integritate, întregul efort de luptă împotriva corupției poate fi sortit eșecului.

Există șapte principii relevante din perspectiva integrității vieții publice: [1,p.24]

1. Altruism: cei care dețin funcții publice ar trebui să ia deciziile numai în termeni de interes public, aceste decizii nu trebuie luate pentru a dobândi beneficii financiare sau alte avantaje materiale pentru ei înșiși, familie sau apropiați.

2. Integritatea: Funcționarii și oficialii publici nu trebuie să-și creeze obligații financiare sau de alt gen față de organizații sau indivizi din afară, care ar putea exercita o influență asupra modului în care își duc la îndeplinire îndatoririle oficiale.

3. Obiectivitatea: În timpul gestionării afacerilor publice, persoanele aflate în funcții publice trebuie să facă aceste alegeri numai pe bază de merit.

4. Responsabilitatea: Cei care sunt numiți în funcții publice sunt responsabili pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului și trebuie să se supună oricărui gen de cercetare analitică specifică funcției lor.

5. Deschidere: Persoanele aflate în funcții publice trebuie să fie pe cât de transparente posibil cu privire la toate deciziile și acțiunile lor.

6. Onestitatea: Persoanele care dețin funcții publice au datoria de a declara orice interese particulare ce au legătură cu îndeplinirea datoriilor publice și de a lua atitudine în sensul rezolvării oricăror conflicte de interese care pot apărea, astfel încât să protejeze interesul public.

7. Capacitățile de conducere: Oficialii publici trebuie să promoveze și să sprijine aceste principii prin modul de conducere și prin puterea exemplului personal.

Un pericol permanent al funcției de management al integrității este ritualizarea unor proceduri sau adoptarea unor proceduri de fațadă, pentru eschivare. Se întreține astfel o disonanță între valorile declarate și cele practicate, ceea ce conduce la incidente de integritate, ce vor fi descoperite mai devreme sau mai târziu.

Asigurarea integrității depinde și de implicarea mediului extern organizației, factorii interesați – beneficiarii serviciilor publice, companii private, ONG-uri, sindicate, alte instituții publice, și construirea unei platforme de dialog.

Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice locale este să permită membrilor comunităților să participe în procesul de luare a deciziilor. Dar, acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile, pro sau contra.

Transparența actului decizional și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și de elaborarea de acte normative, toate acestea determină un raport de cauzalitate prin care se urmărește sistemul și modul de administrare la nivelul întregii administrații publice.

Transparența are rolul de a preveni acțiunile care amenință integritatea

publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice locale (capacitatea administrativă). Transparența activității administrației publice locale constituie regulă în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monezii și a creditului, a intimității.

O primă componentă a **integrității publice** o reprezintă transparența în desfășurarea activității instituțiilor publice, prin care înțelegem setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice locale) dă socoteală cetățenilor/contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora.

Lipsa transparenței „decizionale, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent în România. De asemenea un alt efect al lipsei transparenței decizionale în administrația publică poate fi și este în țara noastră, apariția fenomenului de corupție. Standardele de transparență în sectorul public, în sistemul administrativ trebuie accentuate. Transparența constituie una din premisele combaterii corupției.”[2]

Modalitățile prin care se operaționalizează transparența țin de:

- **asigurarea accesului cetățenilor la informațiile de interes public;**
- **participarea cetățenilor la elaborarea de acte normative și la ședințele publice.**

Lipsa integrității nu este o problemă care se regăsește doar în aparatul administrativ și nici una cu care doar unele state membre a UE se confruntă. În general, problemele legate de integritate apar atunci când interesele personale ale unui funcționar sau ales local riscă să compromită interesele autorității publice. Unul dintre cei mai importanți pași ce pot fi făcuți în sensul prevenirii unei astfel de situații de către o instituție, este să permită accesul cetățenilor, mass-mediei și al altor instituții la sistemul administrativ (prin deschidere și transparență).

Încălcarea dreptului la libera informare creează carențe sistemului politic încă din faza sa incipientă, de selectare a actorilor ce vor trasa strategiile de guvernare, prin formarea unor opinii neconcordante cu realitatea.

Exemple de bune practici în alte State Membre UE din perspectiva integrității. Printre primele inițiative legate de promovarea integrității în procesul de administrare a fondurilor structurale în noile state membre ale Uniunii Europene, au fost demarate de către organizațiile non-guvernamentale.

Începând cu anul 2005, organizații ale societății civile s-au implicat în activități ce vizau o mai mare transparență, răspundere și eficacitate în gestiunea fondurilor structurale. Cea mai mare parte a acestor inițiative ale societății civile se încadrau în contextul unor proiecte finanțate de către Comisia Europeană și alți

donatori la nivel internațional.

Primele etape din cadrul procesului de gestionare a fondurilor structurale - perioadă în care instituțiile și autoritățile publice se conformau obligațiilor de a face cunoscute publicului general informațiile legate de fondurile structurale - s-au dovedit a fi, pentru multe din statele noi aderate, etape de experimentare, de testare a unor noi proceduri în managementul fondurilor europene. Sunt foarte puține state membre care au reușit să evite critici din partea societății civile, în ceea ce privește lipsa de transparență și integritate în alocarea acestor fonduri. În ciuda numeroaselor măsuri și inițiative demarate de către ONG-uri, o evaluare amănunțită a rezultatelor obținute din perspectiva promovării standardelor de bună administrare, nu există la momentul de față. În ultimii patru ani, organizațiile neguvernamentale au fost implicate în numeroase activități ce vizează buna guvernare, întrebarea este însă legată de ce schimbări pozitive au rezultat și cum poate fi evaluată contribuția ONG-urilor din această privință.

Societatea civilă a contribuit fără îndoială la crearea unui cadru mai transparent și integru în ce privește alocarea fondurilor europene. Pe de o parte, a susținut adoptarea unor standarde de responsabilitate destinate funcționarilor publici, mulți dintre ei fiind tentați să negligeze astfel de reglementări, iar pe de alta a implicat un număr mare de organizații neguvernamentale reunite în proiecte pan-regionale din diverse state din Estul și Centrul Europei. Se poate spune că aceste proiecte au condus la numeroase activități de cercetare în sectorul fondurilor structurale și au creat presiuni asupra funcționarilor publici responsabili cu managementul fondurilor structurale, în vederea adoptării unor standarde de responsabilitate. Mai mult decât atât, aceste demersuri au contribuit la mobilizarea organizațiilor neguvernamentale și a societății civile în general, demonstrând potențialul unor acțiuni convergente. Implicarea societății civile în îmbunătățirea integrității și transparenței procesului de administrare a fondurilor structurale, s-a concretizat în acțiuni de monitorizare, advocacy și semnalare a neregulilor observate. În Lituania, reprezentanții societății civile au adresat o serie de scrisori deschise înalților funcționari publici și politicienilor, atrăgându-le atenția asupra lipsei de transparență și răspundere în sfera managementului fondurilor structurale. În anul 2006, reprezentanții societății civile au prezentat Parlamentului și Guvernului din Lituania o petiție cu privire la utilizarea fondurilor structurale în Lituania în perioada 2007-2013. Aceste acțiuni au fost însoțite de două conferințe care au reunit politicieni, oficiali publici, parteneri din mediul socio-economic, evenimente desfășurate în contextul proiectului „Transparency through Awareness”[1, p.12] Proiectul a contat și într-o campanie publică intitulată „They don't want you to know” (Ei nu vor ca tu să știi) în vederea captării atenției publicului asupra lipsei de informare și a lipsei de disponibilitate a autorităților în a pune la dispoziție astfel de informații.

În contextul altui proiect desfășurat la nivel regional „Save Public Assets” (Protejați Bunurile Publice) coordonat de către Centrul de Politici Publice Providius, Transparency International Lituania a desfășurat un sondaj de opinie

asupra proiectelor de succes, precum și proiecte care au avut un impact mai mic în perioada 2004-2006, rezultatele acestei sondări publice a fost completată de analiza proiectelor de importanță națională. Mai mult decât atât, Transparency International Lituania a continuat să realizeze sondaje de opinie, de această dată în parteneriat cu Serviciul Special de Investigații al Republicii Lituaniei.

În anul 2006 și 2007 TI Lituania alături de parteneri din sectorul socio-economic au participat la grupurile de lucru organizate de Ministerul Finanțelor, implicare ce a determinat crearea și implementarea sistemului de administrare a fondurilor structurale 2007-2013.

În urma campaniilor publice desfășurate de societatea civilă din Lituania, o schimbare semnificativă s-a produs în ceea ce privește disponibilitatea autorităților de a oferi informații asupra fondurilor structurale și de a facilita un dialog deschis cu organizațiile neguvernamentale, până la acel moment aceste acțiuni fiind practic inexistente. Promovarea informării și transparenței au determinat o definire clară a responsabilităților oficialilor publici vis-a-vis de publicul general. În 2006 TI Lituania a alcătuit o listă de 9 recomandări rezultate în urma cercetării desfășurate în perioada precedentă.

Propunerile aveau în vedere reglementări clare asupra cadrului de participare a partenerilor din sectoarele economic, social, la întâlnirile comitetelor de evaluare și selecție, elaborarea unor minute ale acestor ședințe, punerea la dispoziție a informațiilor legate de beneficiarii eligibili ai fondurilor destinate agriculturii, acordarea unei autonomii mai mari instituțiilor cu competențe în implementarea fondurilor, extinderea accesului la informație computerizată cu privire la managementul și monitorizarea gestiunii fondurilor europene, stabilirea unui corp independent de consultanți cu rolul observării serviciilor de consultanță oferite solicitanților de fonduri, precum și protecția avertizorilor de integritate.

Scopul implicării autorităților administrației publice este de a susține dezvoltarea condițiilor pentru aplicarea responsabilității sociale la nivelul companiilor și altor organizații, printr-o serie de măsuri active, în scopul creșterii motivației și capacității organizațiilor de a-și exercita responsabilitatea socială, prin măsuri de consiliere, prin deschidere la cooperare și parteneriate, dialog și prin schimb de experiență între autorități, sectorul privat și societatea civilă.

Standardul ISO 26000 Responsabilitatea socială definește responsabilitatea socială a organizațiilor (SR) ca fiind responsabilitatea oricărei organizații din sectorul public sau privat sau din societatea civilă cu privire la impactul deciziilor și activităților proprii asupra societății și mediului înconjurător, exercitată prin comportamentul etic și transparent al organizației care: [3,p.63]

- **contribuie la dezvoltarea durabilă;**
- **acordă atenție așteptărilor părților cointeresate;**
- **acționează în acord cu legile și normele internaționale;**
- **este integrat în activitatea și în relațiile organizației.**

Responsabilitatea socială presupune, prin urmare:

- Angajamentul organizației (publice sau private) de a contribui la

dezvoltarea economică a comunității prin implicarea activă a angajaților, a familiilor acestora, a comunităților locale, a societății în ansamblu;

- Realizarea de activități comunitare, cu un impact ridicat;
- O practică de afaceri transparentă și responsabilă față de societate;
- Relația pe care o dezvoltă o organizație cu o gamă largă de părți cointeresate;
- O investiție realizată de organizații în societate;
- O legătura strânsă între societate, sectorul public și sectorul de afaceri.

Responsabilitatea socială este în adevăratul sens al cuvântului o cultură ce cuprinde: echitatea economică și socială, transparența și integritatea, protejarea mediul înconjurător.

Bibliografie:

1. COȘPĂNARU, I., LUNGU, A., KOSTAL, C., Ghid de Integritate: În execuția contractelor derulate cu fonduri europene, Transparency International - Romania, 2008
2. BULARDA, D., CHIOVEANU, P., POPA, A., PREDA, O., PRESADA, F., Buna guvernare la români, Ghid de bune practici pentru consolidarea bunei guvernări locale, București, 2008
3. BUTNARU, V., I.S.O. 26000 responsabilitatea socială în instituțiile publice – trecerea de la bunele intenții la bunele acțiuni // Administrarea Publică: teorie și practică, Chișinău, 2013, Nr. 77, p. 62-66.
4. POPE, J., Ghidul Transparency International, Sisteme de Integritate Publică, Volum editat de, Asociația Română pentru Transparență, București, 2002.

ROLUL AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE INTEGRITATE ÎN PREVENIREA ȘI COMBATEREA MANIFESTĂRILOR DE CORUPȚIE

*CIOBANU Tatiana, dr., conf. univ.,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

Fighting corruption is one of the most important issues in creating a democratic state. In this trial any anti-corruption initiative generates high expectations among the population. Moldova presents concerns in this regard, manifested by adopting rules important that they contribute to its prevention. Integrity can be considered the standard of an individual, an organization or agency, an institution, entire society. Integrity is the measure of confidence, competence and professionalism. From the perspective of integrity, any other public representatives have the obligation to cultivate the qualities of being honest and incorrupt. To ensure these qualities at the state level are in place mechanisms aimed at decreasing the number of times the phenomenon of corruption, mechanisms to prevent and constraint to increased accountability.

Lupta împotriva corupției este una din problemele cele mai importante în crearea unui stat democratic. În acest proces orice inițiativă anticorupție generează așteptări importante din partea populației. Republica Moldova prezintă preocupări în acest sens, manifestate prin adoptarea unor reglementări importante, care vin să contribuie la prevenirea fenomenului.

Primul pas în acest sens, a fost *crearea Comisiei Naționale de Integritate, la 19.12.2011*[2], ca fiind o instituție antrenată activ în aplicarea standardelor de integritate, a bunelor practici la nivelul administrației publice, precum și la descurajarea comportamentelor care generează corupție în administrația publică. Potrivit Regulamentului CNI, acesta este o *autoritate publică autonomă* și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice. Astfel, respectând principiul legalității, imparțialității, independenței și celerității, se axează în mod exclusiv spre verificarea și controlul declarațiilor cu privire la venituri și proprietate ale persoanelor care dețin o funcție de demnitate publică, ale judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și ale unor persoane cu funcție de conducere. În prezentul studiu, nu doresc să inițiez discuții asupra statutului instituției, care de fapt a creat semne de întrebare (pe bună dreptate) din parte unor autori autohtoni[11, p.9], ci asupra influenței acestei instituții asupra formării integrității persoanelor vizate.

Dacă definim integritatea din punct de vedere etimologic, „integritas”, are semnificația de „întreg, complet” și reprezintă „însușirea de a fi integru, cinstit, incorupt, stabilind caracterul integru al unui individ, sentimentul demnității, dreptății și conștiinciozității, care servește drept călăuză în conduita omului[13].

Integritatea poate fi considerată etalonul unui individ, al unei organizații sau agenții, al unei instituții, întregii societăți. Integritatea este unitatea de măsură a încrederii, competențe și profesionalismului.

În literatură, integritatea este privită sub două forme: personală și publică. Cea personală este o chestiune de opțiune proprie, „ea ține de asumarea unui set de valori, de norme etice de conduită profesională și personală, de asigurarea unui anumit grad al respectului de sine” [12, p.12]. În acest sens, integritatea este apreciată atât după nivelul de conștiință al persoanei, cât și în funcție de respectarea regulilor de conduită unanim acceptate. A fi integru presupune ținerea promisiunilor, motivând starea de responsabilitate, a fi în pas cu calitățile și principiile proprii, urmându-le necondiționat. În activitatea profesională, este prezentă *integritatea publică*, care poate fi definită atât prin prisma integrității proceselor în cadrul organizației - de luare și implementare a deciziilor, de gestiune a banilor publici - cât și prin prisma integrității personalului sau agenților publici care își desfășoară activitatea în cadrul acesteia (aleși locali, funcționari publici, personal auxiliar din instituțiile publice) [12, p.12].

Din această definiție se desprind două dimensiuni ale integrității publice: una spirituală sau morală, care vizează profesionistul, prin gama de aptitudini, capacități, abilități și calități morale, iar alta instituțională, realizată în activități curente, în decizii corecte, în pași reali urmați la implementarea deciziilor, în gestiunea proprietății publice - economică, eficientă și efectivă. În legislația României, integritatea morală este principiu conform căruia funcționarilor li se interzice să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție[6].

Din perspectiva integrității, reprezentanții oricărei entități publice au obligația să-și cultive calitățile de a fi cinstit și incorupt. Pentru a asigura aceste însușiri, la nivel statal, sunt instituite mecanisme, care urmăresc micșorarea numărului ocaziilor de manifestare a fenomenului corupției, mecanisme de prevenire și constrângere în vederea ridicării gradului de responsabilitate. La nivel internațional și comunitar s-a decis, că principalele probleme trebuie să vizeze controlul averilor și veniturilor, a conflictelor de interese și a regimului incompatibilităților[7-10].

Din aceste considerente, înființarea unui organ unic specializat, care să poată urmări respectarea componentelor enumerate, a generat diverse discuții. Cu toate că neajunsurile au fost evidente - deficiențele mecanismului de control al averilor personale, înființarea întârziată, resurse insuficiente, dezavantajarea de un cadru legal necorespunzător - se întâlnesc și anumite reușite.

În primul rând s-a scos la iveală neajunsurile componentei morale a integrității, prin încălcările comise la declararea averilor, declararea conflictului de interese și a regimului de incompatibilități. În lipsa unor mecanisme de influență a acestei componente, pe parcursul anilor 2013-2016 au fost întocmite acte de constatare, în care se regăsește lipsa responsabilității, atitudinii și integrității. Tupeul

evidențiat în unele cazuri este incontestabil, or, semnarea „în tandem cu soția” a unui contract de achiziție publică fără organizarea procedurii de achiziție publică, nu poate fi motivată prin lipsă de informare, necunoaștere sau omisiune mecanică.

În al doilea rând, s-au stabilit clar direcțiile în care să fie promovate standardele etice, ale transparenței și ale responsabilității.

În al treilea rând, în mod obiectiv – Comisia a demarat unui proces real de control a declarațiilor, prin sporirea nivelului de transparență a acestora, fiind publicate de pagina web oficială a Comisiei, a „remarcat” unele categorii de agenți publici, care dețin funcții publice importante (deputați, miniștri, conducători ai altor autorități, judecători, procurori, colaboratori ai organelor de drept).

În al patrulea rând se pare că **suportul acordat de societate**, prin sesizarea Comisiei, este un pas în schimbarea conștiinței la nivel social, prin intensificarea simțului de a fi alert la orice nelegiuire, neregulă sau manifestare abuzivă de putere. Despre acest fapt ne vorbesc statisticile referitoare la sesizările adresate Comisiei.

Astfel, practica inițiată, a adus și rezultate: a făcut posibilă cunoașterea aspectelor ce determină integritatea funcționarilor de diferit nivel, înțelegerea rolului standardelor etice și modalitatea de urmărire a acestora, aptitudinea statului în procesul de identificare a integrității profesionale.

În acest sens, studierea unor rapoarte în domeniu de referință ne fac să deducem că există un șir de nereguli și practici dezavantajoase la acest capitol[14]. Demarând cu problemele financiare, ce a generat randamentul scăzut la verificarea (controlul) declarațiilor depuse; a lipsei instrumentelor de verificare și control, până la prezența defectuoasă a cadrului instituțional și legal. Datorită acestora a fost posibilă reevaluarea instituției și modificarea cadrului reglementărilor în această privință. Practica altor state vine să ne demonstreze că existența unei astfel de instituții este benefică în monitorizarea integrității profesionale și a obținut unele priorități în activitate.

Din acest motiv la 17.06.2016 au fost adoptate un pachet de legi, dintre care și *Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate*, menită să contribuie la eficientizarea activității Comisiei Naționale de Integritate prin transformarea acesteia în Autoritatea Națională de Integritate, să asigure independența instituțională și operațională, să sporească credibilitatea prin fortificarea mecanismului de verificare a declarațiilor cu privire la venituri și proprietate, declarațiilor de interese personale, precum și a controlului respectării regimului juridic al conflictului de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor pe parcursul exercitării mandatului, funcției publice sau de demnitate publică.

O prevedere aparte prevede competențele de constatare și soluționare a cauzelor contravenționale de către Autoritatea Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție, iar aceste reglementări sunt în concordanță cu dispozițiile Legii nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate[3] și Legii nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale[4].

În calitate de impact se urmărește realizarea mai eficientă de către ANI și

CNA a competențelor de constatare și soluționare a cauzelor contravenționale.

Prin înșiși denumire, Autoritatea Națională de Integritate, se pretinde a fi superioară în asigurarea integrității, or "autoritatea" desemnează influență general acceptată a unei instituții în diferite sfere ale vieții sociale, fiind asociat cu prestigiu, ce caracterizează pe cineva sau ceva[13].

Având o misiune clară, Autoritatea prin funcțiile sale de control al averii și al intereselor personale, al regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor, dar și mai recent - *constatarea și sancționarea încălcărilor* trebuie să devină instituția de bază în lupta cu corupția. Constituită la nivel național, vine să controleze fenomenul declarării surselor financiare, iar în cazul neregulilor constatate, printr-o analiză principalelor cauze care au dus la abateri, să prezinte sancțiunile de rigoare.

Prin Legea privind evaluarea integrității instituționale[5], în redacția nouă, vine să asigure integritatea în sectorul public atât la nivel instituțional, cât și profesional, să sporească responsabilitatea entităților publice să prevină și să combată corupția și să sancționeze lipsa de integritate.

În sensul cultivării integrității instituționale legea stabilește politicile de bază ce vor asigura climatul de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice, enumerând măsurile luate în privința agenților publici, a statutului acestuia, a modului de supraveghere a averilor și intereselor personale, a cadourilor, a conduitei corupte manifestate atât în perioada funcției, cât și după încetarea mandatului. Fiind ghidați de unele practici internaționale, legea vine să prevină agenții publici în evitarea "favoritismului", care a fost motivată de favorizarea pe nedrept a rudelor, prietenilor, partidelor politice și altor persoane cu care se află într-o relație. Pentru realitatea juridică a Republicii Moldova considerăm adecvată includerea acestora în calitate de comportament corecțional și stabilirea de sancțiuni.

Prin asigurarea integrității instituționale și profesionale, s-a urmărit realizarea cerințelor etice pentru funcția publică, intensificarea gradului de asumare a responsabilității, crearea și păstrarea imaginii instituției. Este importantă păstrarea unor conduite anticorupționale atât la nivel instituțional cât și personal. Consider că introducerea a două noțiuni diferite a integrității va face dificilă înțelegerea și stabilirea unor obiective concrete. Era acceptabilă noțiunea folosită pentru conduita funcționarilor din România și anume: integritatea morală, care este un principiu conform căruia funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, sau să abuzeze în vreun fel de această funcție[6].

S-a încercat să se înlăture neajunsurile din vechea reglementare și în funcție de acest fapt să se îmbunătățească și cadrul de reglementare a procedurii testării integrității profesionale. Un rol decisiv aparține Curții constituționale, care a decis că „sistemele de supraveghere secretă trebuie să conțină garanții stabilite de lege, aplicabile atunci când activitatea structurilor abilitate să supravegheze

este controlată”. Procedurile de control trebuie să respecte cât se poate de fidel valorile unei societăți democratice, în special principiul preeminenței dreptului,, acesta însemnând că orice „ingerință a executivului în exercitarea drepturilor unei persoane va fi supusă unui control eficient, asigurat în mod efectiv de către puterea judecătorească, care oferă cele mai largi garanții de independență, imparțialitate și procedură”[1].

Din care cauză, noile reglementări prevăd un mecanism de control judiciar, a testării integrității profesionale, prin obținerea unei autorizări judiciare a mijloacelor speciale și a limitelor de comportament ale testorilor. Mai mult ca atât, instanța de judecată trebuie să dea o apreciere rezultatelor testelor. Art.17, al.2 și 3 din Legea privind evaluarea integrității instituționale prevede că *“materialele testelor de integritate profesională se verifică de către judecătorul din cadrul instanței de judecată care a autorizat decizia motivată de inițiere a testării integrității profesionale”* și respectiv *“judecătorul dispune, prin încheiere, aprecierea rezultatelor testării integrității profesionale a agenților publici ca rezultate pozitive, negative sau neconcludente”*[5].

În concluzie, așteptările mizează în prevenirea și combaterea mai eficientă a manifestărilor de corupție, în special aplicarea sancțiunilor disciplinare asupra agenților publici care nu corespund criteriilor de integritate. Stabilind cadrul juridic al integrității în sectorul public și privat vor fi ridicate responsabilitățile entităților, agenților publici și a agenților anticorupție pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității publice în cadrul entităților publice, va fi introdusă sancționarea lipsei de integritate.

Bibliografie:

1. Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 16.04.205 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind testarea integrității profesionale(Sesizarea nr. 43a/2014).
2. Legea cu privire la Comisia Națională de Integritate nr. 180 din 19.12.2011. Monitorul Oficial nr.1-6/2 din 06.01.2012.
3. Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016
4. Legea Nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Monitorul Oficial Nr. 245-246 din 30.07.2016
5. Legea Nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale 26.08.2016 în Monitorul Oficial Nr. 277-287. Data intrării în vigoare: 14.02.2014 Republicată în temeiul art. XXXIII, alin.(3) al Legii nr.102 din 21.07.2016, în vigoare 12.11.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264.
6. Legea nr. 7 din 2004 privind Codul de conduita a funcționarilor publici din România (publicata in Monitorul Oficial nr. 157 din 23 februarie 2004)
7. Codul de conduită a oficialilor ce aplică legea, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 34/169 din 17.12.1979; Accesibil pe Internet: <http://www.ohchr.org>

8. Codul european de conduită privind integritatea politică a aleșilor locali și regionali, aprobat prin Recomandarea 60 (1999) de Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa.
9. Codul internațional de conduită a agenților publici, adoptat prin Rezoluția Adunării Generale 51/59 din 12.12.1996; Accesibil pe internet: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=847931&direct=true>
10. Codul model de conduită pentru agenții publici 10, aprobat prin Recomandarea Rec(2000)10, adoptată de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei la 11 mai 2000, elaborată de Grupul multidisciplinar cu privire la corupție; Accesibil pe Internet: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680534424>
11. Calughin Mariana. Comisia națională de integritate la doi ani de activitate: așteptări și realizări. Material realizat în cadrul Inițiativei Civice pentru Integritate în Serviciul Public, lansată la inițiativa și susținută financiar de Fundația Soros-Moldova. Chișinău 2014, p.9. Accesibil pe Internet: <http://www.e-democracy.md/files/cni-2-ani-mariana-kalughin.pdf>
12. Daniela Șarpe, Delia Popescu, Aurel Neagu, Violeta Cuciur. Standarde de integritate în învățământul universitar. Unitatea Executivă pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării. București 2011. p. 12. Accesibil pe Internet: <http://uefiscdi.gov.ro>
13. Dicționarul explicativ al limbii române. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. București: Editura: Univers Enciclopedic, 2009. ISBN: 9786069215975
14. Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice central. Coordonatori de proiect: Lilia Carasciuc, Galina Bostan. Experți: Ianina Spinei, Mariana Kalughin, Cristina Cojocaru, Stela Pavlov, Domnița Pagoni, Radu Jigă Accesibil pe Internet: <http://capc.md/docs/Raport%20monitorizare%20SOROS%202012%20FINAL.pdf>;

ROLUL APARATULUI PREȘEDINTELUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN REALIZAREA ATRIBUȚIILOR ȘEFULUI STATULUI

POPOVICI Eugen, doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzed and determined the role of the presidential institution in the fulfillment of presidential attributions. This research aims to identify current problems that arise in the performance of the tasks of the head of state. There are also presented duties of the President of Moldova and some proposals on improving its activities. In order to identify solutions, we analyzed both legislation and practice in other states concerning the application of this law.

Constituția Republicii Moldova a rezervat pentru instituția Președintelui un capitol separat, care reglementează statutul șefului statului ca instituție politică, modul de învestire și atribuțiile.

Legea Supremă atribuie Președintelui Republicii un număr mare de atribuții, pe care-i revin în exclusivitate (promulgarea legilor, dreptul de inițiativă legislativă, numirea judecătorilor, decorări, grațieri ș.a.)[1].

Aparatul Președintelui Republicii Moldova este autoritatea publică care asigură asistența organizatorică, juridică, informațională și tehnică a activității Președintelui Republicii Moldova în vederea exercitării de către acesta a prerogativelor prevăzute de Constituție și alte legi. Aparatul își desfășoară activitatea în conformitate cu Constituția, cu alte legi, cu decretele Președintelui Republicii Moldova fiind persoană juridică de drept public, care dispune de ștampilă cu imaginea Stemei de Stat a Republicii Moldova cu denumirea proprie și este finanțat de la bugetul de stat[2].

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

Pentru exercitarea de către șeful statului a prerogativelor prevăzute de Constituție și de alte legi, Aparatul îndeplinește următoarele atribuții:

- acordă asistență organizatorică, juridică, informațională și tehnică activității Președintelui Republicii Moldova;
- acordă consiliere Președintelui Republicii Moldova și pregătește materialele privind diferite aspecte ale dezvoltării țării;
- informează operativ și complex Președintele Republicii Moldova asupra diverselor probleme;
- elaborează, avizează, definitivează și prezintă spre semnare proiectele de decrete ale Președintelui Republicii Moldova;

- elaborează proiecte de acte legislative;
- asigură transparența în procesul elaborării și adoptării deciziilor;
- elaborează și/sau definitivează alocuțiunile și mesajele Președintelui Republicii Moldova;
- asigură publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, în condițiile legii, a decretelor Președintelui Republicii Moldova;
- exercită controlul asupra executării dispozițiilor Președintelui Republicii Moldova;
- asigură reprezentarea Președintelui Republicii Moldova în raporturile cu alte autorități publice, cu mass-media, cu publicul, precum și în instanțele judecătorești;
- gestionează resursele umane, financiare și materiale;
- ține lucrările de secretariat și de arhivă.

Activitatea APRM este împărțită pe mai multe direcții, astfel, acesta este constituit din conducerea aparatului, Cabinetul Președintelui Republicii Moldova, Cabinetul de heraldică, direcții generale, direcții, secții și servicii și anume[3]:

- Secretar general
- Secretar general adjunct
- Cabinetul Președintelui Republicii Moldova
- Consilier în domeniul politic
- Consilier în domeniul juridic și al relațiilor instituționale, reprezentant al Președintelui Republicii Moldova în relațiile cu Parlamentul și Guvernul
- Consilier în domeniul apărării și securității naționale, secretar al Consiliului Suprem de Securitate
- Consilier în domeniul politicii externe
- Consilier în domeniul dezvoltării sociale
- Consilier în domeniul economic
- Consilier în domeniul educației, culturii și cercetării
- Consilier în domeniul agroindustrial și al administrației publice
- Consilier în domeniul reintegrării
- Consilier pentru comunicare publică, purtător de cuvânt
- Consilier pentru relațiile cu diaspora
- Asistent
- Asistent (medic personal)
- Serviciul Consiliului Suprem de Securitate
- Cabinetul de Heraldică
- Direcția generală informare și documentare
- Direcția documentare
- Secția secretariat
- Biblioteca prezidențială
- Direcția generală drept
- Direcția legislație
- Secția petiții și audiență

- Serviciul cetățenie și grațieri
- Serviciul distincții de stat
- Secția consultanță
- Serviciul finanțe și buget
- Serviciul resurse umane
- Serviciul relații externe și protocol
- Serviciul presă

Conducerea Aparatului este realizată de către secretarul general și de către un secretar general adjunct, numiți în funcție și eliberați din funcție prin decret al Președintelui Republicii Moldova.

Astfel, în exercitarea funcțiilor sale, Secretarul general are următoarele atribuții: organizează și conduce activitatea Aparatului și poartă răspundere personală pentru realizarea atribuțiilor acestuia; reprezintă Aparatul în relațiile cu alte autorități publice și instituții ale statului, cu persoane juridice și fizice, inclusiv de peste hotare; reprezintă Președintele Republicii Moldova și Aparatul în relațiile cu instanțele judecătorești, precum și acordă împuterniciri reprezentantului Președintelui Republicii Moldova și reprezentantului Aparatului pentru participarea în procesele aflate pe rolul instanțelor judecătorești; elaborează și prezintă Președintelui Republicii Moldova propuneri privind structura, personalul-limită și bugetul Aparatului Președintelui Republicii Moldova; asigură întocmirea agendei de lucru a Președintelui Republicii Moldova; are calitatea de executor de buget al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, este responsabil de activitatea financiar-economică a acestuia, susține proiectele de buget anuale în Parlament; aprobă regulamentele subdiviziunilor structurale ale Aparatului, statele de personal, schema de încadrare și organigrama Aparatului, precum și fișele posturilor și contractele individuale de muncă, în modul stabilit; emite ordine în probleme administrative, financiar-economice și de personal, conform competențelor, aplică măsuri de stimulare și de sancționare disciplinară; asigură conlucrarea dintre subdiviziuni și Cabinetul Președintelui Republicii Moldova, precum și condiții normale de muncă pentru personalul Aparatului și asigură respectarea regimului secret. În cazul absenței temporare a secretarului general, funcțiile acestuia sunt exercitate de către secretarul general adjunct.

Subdiviziunile structurale ale Aparatului Președintelui Republicii Moldova le constituie direcțiile generale, direcțiile, secțiile și serviciile care activează în baza propriilor regulamente, aprobate de către secretarul general al Aparatului sau, după caz, de către Președintele Republicii Moldova.

În cadrul Aparatului activează personal care deține funcții publice, personal din cadrul Cabinetului Președintelui și personal care efectuează deservirea tehnică, statutul fiecăruia fiind stabilit în conformitate cu Legea nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și Legea nr. 80 din 07 mai 2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Atribuțiile de serviciu, sarcinile, împuternicirile și responsabilitățile

personalului Aparatului se stabilesc în fișa postului respectiv sau, după caz, în contractul individual de muncă. Totodată, personalul poartă răspundere, în condițiile legii, pentru păstrarea și confidențialitatea documentelor aflate în examinare, iar salarizarea acestuia se efectuează în conformitate cu actele normative în vigoare.

De asemenea, în cadrul Aparatului activează trei subdiviziuni distincte, care au statut special, cu personal propriu încadrat în muncă în baza încrederii personale a Președintelui sau prin ordin al secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, cu acordul Președintelui Republicii Moldova, și anume Cabinetul Președintelui Republicii Moldova, Cabinetul de heraldică, Serviciul Consiliului Suprem de Securitate.

Cabinetul Președintelui Republicii Moldova este format din consilieri care sunt numiți în funcție și eliberați din funcție prin decret prezidențial și asistenți care sunt numiți în funcție și eliberați din funcție prin ordin al secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, cu acordul Președintelui Republicii Moldova.

Cabinetul de heraldică asigură din punct de vedere tehnic și logistic activitatea Comisiei Naționale de Heraldică de pe lângă Președintele Republicii Moldova. În cadrul acestuia activează Heraldistul de Stat al Republicii Moldova, numit și eliberat din funcție prin decret prezidențial, la propunerea Academiei de Științe a Moldovei, și heraldistul secretar și pictorul heraldist, numiți și eliberați din funcție prin Decret prezidențial, la propunerea Heraldistului de Stat.

Heraldistul de Stat al Republicii Moldova este expertul principal în domeniul simbolurilor publice și are următoarele atribuții: conduce activitatea Cabinetului de heraldică; asigură din punct de vedere științific activitatea Cabinetului de heraldică și a Comisiei Naționale de Heraldică; examinează împreună cu organele de resort proiectele de acte normative în domeniu și le prezintă Comisiei Naționale de Heraldică spre aprobare.

Heraldistul secretar are următoarele atribuții: asigură din punct de vedere documentar activitatea Cabinetului de heraldică și a Comisiei Naționale de Heraldică; ține lucrările de secretariat ale Cabinetului de heraldică și ale Comisiei Naționale de Heraldică; ține și păstrează Armorialul General al Republicii Moldova; asigură gestionarea și păstrarea arhivei curente a Cabinetului de heraldică și a Comisiei Naționale de Heraldică; administrează colecția de obiecte-etalon, colecțiile de obiecte cu valoare istorică, depuse la Comisia Națională de Heraldică, și biblioteca acesteia.

Serviciul Consiliului Suprem de Securitate este organul de lucru al Consiliului Suprem de Securitate, șeful Serviciului fiind numit și eliberat din funcție prin decret al Președintelui Republicii Moldova, iar personalul Serviciului Consiliului Suprem de Securitate se numește și se eliberează din funcție prin ordin al secretarului general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova, cu acordul Președintelui Republicii Moldova.

În concluzie, rolul Aparatului Președintelui Republicii Moldova este unul

determinant în realizarea atribuțiilor constituționale ale șefului statului. Această instituție asigură asistența organizatorică, juridică, informațională și tehnică a activității Președintelui Republicii Moldova în vederea exercitării de către acesta a prerogativelor prevăzute de Constituție și alte legi.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 (republicată în Monitorul oficial al Republicii Moldova nr.78 din 29.03.2016) art.77-95;
2. Decretul nr. 47 din 27.04.2012 privind aprobarea Regulamentului Aparatului Președintelui Republicii Moldova (publicat în Monitorul oficial al Republicii Moldova nr.85-87 din 04.05.2012);
3. Decretul nr. 13 din 05.04.2012 privind structura Aparatului Președintelui Republicii Moldova (publicat în Monitorul oficial al Republicii Moldova nr. 70-71 din 06.04.2012).

EVOLUȚIA RAPORTURILOR DINTRE PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI PREȘEDINȚIE (1990-2016)

GÎRNEȚ Ilie, doctorand, lector universitar,
Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” din Cahul

SUMMARY

The role of the public authorities within the state and its exercise of state power, the way they are organized, their role and collaboration for reliable legislative, executive and judiciary state functions constitutes a standing discussed issue in the Republic of Moldova since its independence. All the debates held on this topic have highlighted the importance of efficient exercise of state power, a fact impossible with no clear constitutional delimitations of the public authorities' functions and certain correlation among them. Constitutional attributes of the state power have the role to estate a balance among state institutions and prevent any possible function abuse. The relationship between Parliament and President is considered to be the most discussed topic of the issue.

Modului de organizare și rolului autorităților publice în exercitarea puterii de stat, atribuțiile și mecanismelor de colaborare dintre acestea în realizarea funcțiilor legislative, executive și judiciare ale statului sunt permanent discutate în Republica Moldova începând cu proclamarea suveranității și până în prezent. Discuțiile purtate asupra problemei enunțate au scos în evidență exercitarea eficientă a puterii de stat, care n-ar fi posibilă fără o delimitare, prin prevederi constituționale, a atribuțiilor autorităților publice, stabilindu-se totodată și anumite mecanisme de colaborare și controlului reciproc. Atributele constituționale ale puterii în stat vin cu scopul instituirii unui echilibru între instituțiile statului și prevenirii unui eventual abuz în realizarea funcțiilor. În centrul acestor dezbateri considerăm că s-a aflat și problema raporturilor dintre Parlament și Președinție.

Actualitatea temei este determinată și de abordările configurației sistemului constituțional din Republica Moldova care derivă din discuțiile asupra tipului acestuia, referindu-ne astfel în ce măsură regimul politic al Republicii Moldova poate fi încadrat în parametrii unuia din regimurile clasice, care s-au cristalizat în teoria politică și constituțională: regim parlamentar, regim prezidențial sau mixt.

Cristian Ionescu definește sistemului constituțional ca: „...ansamblul coerent și armonios structurat al instituțiilor politice și normelor juridice prin care se obiectivează mecanismele de guvernare consfințite în Constituție, prin intermediul cărora se realizează procesul de conducere statală.” [7, p. 374] Definiția dată abordează o perspectivă exclusiv instituțională, componentele sistemului fiind, din acest punct de vedere, anume organismele de suveranitate națională – parlamentul, șeful statului și guvernul. [6]

Cei care preferă sistemul parlamentar, îl consideră mai bun în comparație cu sistemele prezidențiale s-au cele mixte, aducând următoarele argumente: formarea și funcționarea guvernelor în baza majorității parlamentare; aptitudinea pozitivă de a-și desfășura activitatea în condiții pluripartidiste; supunerea puterii

executive ordinii constituționale fără a încerca să facă abuzuri, datorită simplității procedurii de demitere a puterii executive centrale; probabilitate redusă a loviturii de stat; susținere din partea societății politice, bazându-se pe procedurile raționale de formare a administrației (în cazul existenței partidului majoritar în Parlament). [13, p. 82] În accepțiunea lui Pierre Pactet regimul parlamentar este regimul în care Guvernul trebuie să aibă mereu încrederea majorității parlamentare. [12, p. 138-140]

În regimul parlamentar o deosebită atenție se acordă instituției legislative, care devine, de fapt, adevăratul forum politic de guvernare, stabilind obiectivele strategice de dezvoltare a statului. Guvernul condus de un Prim-ministru este obligat să răspundă pentru acțiunile sale în fața Parlamentului, care îi poate retrage încrederea, dacă autoritatea executivă nu-și îndeplinește programul de guvernământ. Președintele republicii, de regulă, este ales de Parlament, dar nu poartă răspundere politică în fața acestuia. Guvernul este investit în baza votului de încredere acordat de Parlament și este responsabil numai în fața Parlamentului. Parlamentul decide asupra celor mai importante probleme de stat.

Doctrina constituțională apreciază poziția destul de slabă ale șefului de stat în cadrul regimului parlamentar. După cum remarcă Victor Duculescu, „Președintele republicii este, în asemenea condiții, o figură mai mult decorativă, având atribuții de reprezentare și protocol, cu un rol politic minor.”[5, p. 47] Opinia dată este susținută și de V. Cirkin: „Președintele ales de Parlament, de obicei, deși, nu întotdeauna, este un Președinte „slab”, el nu primește împuternicirile sale direct de la alegători, ci de la organul reprezentativ și, de aceea, nu poate să se contraponă acestuia”. [14, p. 296] Evident că în cazul regimurilor parlamentare dualiste puterea executivă fiind împărțită între Președinte și Guvern, Președintelui îi revine o poziție mai puternică, decât în cazul regimului monist când „șeful de stat apare ca un element decorativ în edificiul constituțional.”[6]

În cadrul regimului prezidențial, împuternicirile de care dispune președintele republicii nu afectează realizarea atribuțiilor constituționale a celorlalte instituții statale, deoarece însuși Președintele se află sub controlul Constituției și nu poate acționa decât în limitele prevederilor ei. Ca trăsături caracteristice ale regimului prezidențial pot fi menționate: separarea rigidă a puterilor; Președintele nu poate dizolva Parlamentul, iar Parlamentul nu poate înainta vot de neîncredere Guvernului; Președintele este ales prin vot direct sau de un colegiu de electori; Președintele formează Guvernul; Guvernul este responsabil politic în fața Președintelui; dreptul de veto legislativ, care poate fi depășit cu 2/3 de voturi etc. „Adaptarea și aplicarea regimului prezidențial nu este influențată atât de mult de tipul de atribuții pe care le deține Președintele, de prerogative mai mari sau mai mici ce aparțin acestuia, ci de modul în care se încadrează această putere în mecanismul de control democratic și de verificare a modului în care Președintele își exercită prerogativele.”[8, p. 209]

Regimul mixt este o cale de mijloc, în care Președintele este ales de către întreg corpul electoral, devenind un mediator între puterile statului, iar puterea executivă aparține, de fapt, Guvernului, în frunte cu Prim-ministrul, care este responsabil în fața Parlamentului. Aceasta reprezintă una dintre cele mai importante deosebiri dintre regimul mixt și cel prezidențial. În regimurile prezidențiale Președintele

republicii este capul puterii executive. În regimurile semiprezidențiale, implicarea directă a Președintelui republicii în viața politică nu este posibilă, cu toate că este ales prin vot direct s-au cu sprijinul anumitor partide, el nu poate desfășura o activitate politică, deoarece el trebuie să păstreze, o poziție echidistantă față de diferite forțe politice care participă la competiția pentru guvernare. [5, p. 46] Astfel regimul semiprezidențial este perceput ca un regim constituțional, care întrunește trei elemente: alegerea Președintelui republicii prin vot universal, direct, secret și liber exprimat; înzestrarea lui cu o putere destul de impunătoare; instaurarea forței oponente în calitatea Prim-ministrului și a miniștrilor, cărora li se delegă puterea executivă prin votul de încredere a Parlamentului, fiind apți de a rămâne la putere numai în cazul în care Parlamentul este de partea lor. [6, p.39]

Republicii Moldova în căutarea modelului său optim de regim politic, din punctul de vedere al mecanismului de exercitare a puterii publice, a cunoscut după cum recunosc majoritatea specialiștilor în domeniu trei etape distincte, care în termeni cronologici sunt prezentate de Igor Bucătaru și Vladimir Borș [1] în felul următor:

1) **1990-1994.** Odată cu adoptarea Declarației de Suveranitate la 23 iunie 1990, clasa politică existentă la moment a început un lung și anevoios parcurs în căutarea unei forme proprii de guvernare, care i-ar permite să depășească mai lejer dificultățile construcției unui sistem politic democratic. În perioada respectivă una din organizațiile social-politice care se bucura de cea mai mare influență politică era Frontul Popular din Moldova. Această formațiune promova ideea construcției unui regim politic parlamentar, care ar corespunde cel mai mult principiului pluralismului politic și care urma să înlocuiască monismul totalitar de tip sovietic. Configurarea regimului politic moldovenesc la acea etapă era direct dependentă de lupta ce se ducea între Frontul Popular (FPM), în calitate de formațiune politică majoritară în parlament și care formase un Guvern în frunte cu reprezentantul său – M. Druc, pe de o parte, și Președintele Republicii Moldova – M. Snegur, care dorea să iasă de sub controlul parlamentar al FPM și să-și subordoneze Guvernul.[6] Politica unionistă promovată de liderii Frontului Popular, precum și înrăutățirea situației social-economice din republică au redus considerabil, către sfârșitul anului 1991, sprijinul de care se bucura Frontul Popular. În aceste condiții, M. Snegur sprijinit de forțele moderate din Parlament, promovează un șir de acte normative, ce aveau drept scop consolidarea puterii prezidențiale.[9; 1]

Alegerile prezidențiale care s-au desfășurat în decembrie 1991 au constituit un moment de glorie politică pentru M. Snegur, care a obținut o victorie detașată. Treptat Parlamentul, în virtutea caracterului său extrem de fragmentat, a devenit o instituție politică slabă, iar puterea prezidențială s-a consolidat prin obținerea mandatului direct de la alegători. Evenimentele date au permis unor specialiști să se pronunțe asupra perioadei 1991-1994 drept perioada în care regimul politic era unul de model prezidențial. [3]

Totuși, această concluzie nu este una univocă, din care cauză am spune mai degrabă că la acel moment Republica Moldova nu avea un regim constituțional de guvernare definitivat și complet constituit. Mai degrabă era un regim influențat în mare parte de autoritatea și legitimitatea instituției prezidențiale. Astfel spus,

regimul politic din perioada anilor 1990-1994 poate fi caracterizat drept unul de tranziție și care era influențat de creșterea prerogativelor Președintelui Republicii Moldova în detrimentul Parlamentului, care în faza inițială se bucură de cea mai mare prezență în viața politică a țării.[1]

2) **1994-2000.** Momentul de cotitură în reglementarea juridică a mecanismului de guvernare din Republica Moldova l-a constituit adoptarea Constituției Republicii Moldova. Noua Lege fundamentală stabilea un regim politic de tip semiprezidențial. Puterea executivă avea un caracter bicefal, nefiind clară supremația Guvernului sau a Președintelui. Puterea legislativă era reprezentată de către un Parlament unicameral, care desemna prin majoritate parlamentară Guvernul, și respectiv acesta din urmă era răspunzător în fața Parlamentului. Pe de altă parte, când Președintele participa la ședințele Guvernului el prezida ședința executivului. Președintele Republicii Moldova avea atribuții mai largi în domeniul politicii externe, a celei militare și de securitate. În timp ce Guvernul se preocupa de problemele din domeniul politicii economice, sociale, de ordine internă etc. [2]

Din punctul de vedere al comportamentului clasei politice, în opinia unor politologi, edificarea a unui astfel de regim politic a constituit o variantă de compromis între majoritatea parlamentară de moment (1994) și președintele M. Snegur, în vederea repartizării prerogativelor. Indiferent de cauzele selectării de către clasa conducătoare de atunci a unui astfel de regim constituțional de guvernare, mecanismul existent era unul absolut democratic. Problemele în materie de realizare a prevederilor, însă au apărut în scurt timp, din momentul în care Președintele și majoritatea parlamentară au ales diferite căi de dezvoltare politică. Atât în perioada președinției lui M. Snegur, cât și în perioada președinției lui P. Lucinschi, au existat un șir de conflicte vizavi de controlul puterii executive. Răspunderea dualistă a miniștrilor a fost una dintre motivele folosite de către președinție și legislativ în lupta purtată. Conflictele respective au motivat Parlamentul să facă tot posibilul pentru a limita prerogativele Președintelui. Un pas decisiv fiind introducerea modificărilor constituționale privind alegerea acestuia de către Parlament, diminuând în acest fel legitimitatea acestuia. [1]

3) **2000-2016.** Reforma constituțională din iulie 2000 a reprezentat un eveniment cu un impact destul de mare pentru viața politică moldovenească. Legislativul a decis operarea de modificări constituționale ce au avut în calitate de scop limitarea prerogativelor președintelui și a poziției sale în sistemul politic moldovenesc. De asemenea, s-a încercat de a crește gradul de responsabilitate a Guvernului față de Parlament, precum și de a permite Guvernului de a juca un rol mai independent în procesul de guvernare prin introducerea mecanismului ordonanțelor. Evenimentele respective au determinat majoritatea politologilor și constituționaliștilor să vorbească despre instaurarea unui regim politic parlamentar.

Una dintre cele mai importante modificări constituționale care vine să argumenteze idea regimului parlamentar este schimbarea conținutului articolul 78 „Alegerea Președintelui”, care a înlocuit enunțul „este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat” cu „este ales de Parlament prin vot secret”. Modificarea dată lipsește funcția președintelui de caracterul său reprezentativ.

Mandatul Președintelui nu mai este oferit de către corpul electoral al statului, ci doar de reprezentanții acestuia delegați în Parlament. Respectiv, în activitatea sa Președintele republicii nu poate aduce ca argument voința poporului care l-ar fi ales. O altă modificare importantă ține de excluderea prevederilor art. 83, care reglementau legătura dintre Președintele Republicii Moldova și Guvern. În acest fel, Președintele Republicii Moldova nu mai poate prezida ședințele Guvernului la care participă și nu poate consulta Guvernul în probleme urgente sau de importanță deosebită. [1]

Pe de altă parte, anumite prevederi specifice unui regim constituțional semiprezidențial au fost păstrate. Astfel art. 73 din Constituție, acordă dreptul Președintelui Republicii Moldova la inițiativă legislativă. Drept ce nu va fi întâlnit în nici o Constituție aparținând unui stat cu regim politic parlamentar. O altă modificare care nu se încadrează în caracteristicile republicii parlamentare este cea efectuată în conținutul art. 88, punctul (i), prin care Președintele Republicii Moldova dispune de o așa atribuție ca „suspendă actele Guvernului ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale”. În așa mod Președintele devine o parte a puterii executive, situată superior Guvernului. Toate aceste observații permit unor specialiști în dreptul administrativ să insiste asupra faptului că „Președintele Republicii, pe lângă calitatea sa de șef al statului, este și șef al executivului” [10, p. 64].

Reieșind din cele enumerate mai sus constatăm faptul că Republica Moldova a cunoscut practic toate tipurile de regimuri politice existente. Iar evoluția schimbărilor prin care a trecut regimului politic și forma de guvernământ din Republica Moldova, a reprezentat o continuă luptă pentru supremație între instituția prezidențială și parlamentară.

Bibliografie:

1. Bucătaru I., Borș V., *Regimul politic din Republica Moldova: în căutarea formei optime*. În: Moldoscopie (probleme de analiză politică).nr.2(XLV) Chișinău: CEP USM, 2009. p. 13-20
2. *Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994* // http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731 (accesat 19.01 2017)
3. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Chișinău: Cart Didact, 2004;
4. *Codul electoral al Republicii Moldova*.// <http://lex.justice.md/md/312765/> (accesat 19.01 2017)
5. Duculescu, V., Călinoiu, C., Duculescu, G. *Drept constituțional comparat*. Ediția a II., Vol. I., București: Lumina LEX, 1999.
6. Goriuc S., *Rolul șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat*.// Administrarea Publică, nr. 2, 2012, pag. 36-46.
7. Ionescu, Cr., *Tratat de drept constituțional contemporan*. București: ALL BECK, 2003. 752p.
8. Pușcă, B. *Considerații cu privire la regimurile constituționale*. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice (2004; Bălți). Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, 23-24 septembrie, Chișinău.2004, 1440 p.

9. *Legea RSS Moldova cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSSMoldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSSMoldova*, din 3 septembrie 1990. // Legi, Hotărâri și alte acte adoptate la sesiunea I a Sovietului Suprem al RSS Moldova de legislatura a XII-a. / Ediția Sovietului Suprem al RSS Moldova. - Chișinău: 1990, p.266-269;
10. Orlov M., Belecciu Șt. *Drept administrativ*. Chișinău: „Elena - V.I.”, 2005, 270p.
11. Solomon C. *Instituția prezidențială în Republica Moldova (1990-2000)*. // Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Partea XV., Chișinău: CEP USM, 2001, p.116-132.
12. Pactet, P. Mélin – Soucramanien, F. *Droit constitutionnel*. 23-e édition. Paris: Armand Colin, 2004.
13. Лейпхарт, А. *Демократия в многосоставных обществах*. Москва: Аспект-пресс, 1997.
14. Чиркин, В. *Конституционное право зарубежных стран*. Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. Москва: „Юрист”, 2001.

IMPLICAȚIILE CONCEPTULUI „CENTRUL GUVERNULUI” ASUPRA CANCELARIEI DE STAT DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA DIMENSIUNILOR ANALITICE LOC, ROL ȘI FUNCȚII

*Solomon Oleg, doctor,
șef Direcție, Ministerului Apărării*

SUMMARY

In the context of getting ready of the Republic of Moldova for joining the European Union in accordance with the Associations Degree, the public administration also must to be ready. In this regard was adopted the Reforming Strategy of the Public Administration from Republic of Moldova. One of the key issues regarding the central public administration is to create a veritable government center which to coordinate all the processes developed around the Government. So, in these circumstances we are going to study this concept of government center through the dimensions of place, role and functions in the government act. At the end of the article will compare the results obtained with the status and functions of State Chancellery of the Republic Moldova which acts as government center.

În contextul derulării procesului de pregătire pentru aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, potrivit 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 [1], în anul 2016, forul legislativ național pe lângă alte documente strategice importante, a adoptat și Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [4]. Prin strategia adoptată, statul Republica Moldova își propune ca în anul 2020 administrația publică să fie eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, să servească doar intereselor cetățenilor utilizând eficient resursele financiare și aplicarea procedurilor transparente și conforme standardelor europene. Ulterior, a fost aprobat și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei, în care sunt proiectate activități concrete necesare pentru transformarea viziunii strategice într-o nouă realitate, solicitată de către cetățeni. Strategia este axată pe reformarea a cinci componente a administrației publice, cu referință la responsabilizarea administrației, elaborarea și coordonarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice, serviciul public și managementul resurselor umane. Pe dimensiunea administrativă *elaborarea și coordonarea politicilor publice*, obiectivul specific nr.1 al strategiei constă în transformarea Cancelariei de Stat într-un veritabil *centru al guvernului*, astfel încât, aceasta să îndeplinească toate atribuțiile necesare pentru asigurarea funcționalității unui sistem național de planificare strategică și elaborare a politicilor într-un mod bine organizat, coerent, competent și aliniat la procesul

bugetar.

În acest context, ne-am propus, ca în articolul în speță să supunem procesului de cercetare conceptul *centrul guvernului*, definiția acestuia, locul și rolul instituției respective în actul guvernamental, precum și funcțiile pe care le exercită.

Așadar, potrivit literaturii de specialitate, un rol extrem de important în organizarea și desfășurarea proceselor decizionale, inclusiv în elaborarea și implementarea politicilor publice, îl au structurile guvernamentale, care asigură buna funcționare a guvernului. În ultimele decenii în mod special, se atestă un interes mai sporit în sectorul public, cât și în mediul academic și de cercetare vis-a-vis de organizarea și funcționarea entităților guvernamentale responsabile de buna funcționare a guvernului și a administrației publice în general. Denumirea acestor instituții guvernamentale diferă de la stat la stat, însă la modul general, în literatura de specialitate acestea sunt denumite *centrul guvernului*. În majoritatea statelor occidentale centrele guvernelor sunt denumite oficii, birouri, cabinete guvernamentale, secretariate generale sau cancelarii.

1. Premisele apariției, definițiile, rolul și funcțiile centrului guvernului.

Termenul *centrul guvernului* este documentat pentru prima oară în anul 1916, în Regatul Unit, structura respectivă fiind responsabilă de coordonarea politicilor și furnizarea direcțiilor strategice guvernamentale, rezultate din exigențele războiului. În Statele Unite, această instituție este instituționalizată pentru prima oară în anul 1939, prin *Actul cu privire la reorganizare*, după ce Comitetul Brownlow, a emis cunoscuta declarație „Președintele are nevoie de ajutor” [5].

Există o serie de evoluții recente, care explică relevanța ascendentă a structurii guvernamentale centrul guvernului. Multe dintre problemele actuale cu care se confruntă guvernele de câțiva ani încoace, se află în relații de interdependență, ceea ce semnifică că acestea traversează hotarele mai multor domenii sau arii de competență ale guvernului, astfel, necesitându-se implicarea tuturor managerilor sectoarelor respective în examinarea lor. Prin urmare, o coordonare centrală și mai organizată este necesară pentru a asigura coerența acțiunilor guvernamentale.

Șefii executivelor, concomitent cu negocierile ce necesită să le desfășoare cu autoritatea legislativă, cu partidele politice extraparlamentare, cu organizațiile societății civile, cu grupurile de interese și opinia publică vis-a-vis de implementarea programului de guvernare, trebuie să furnizeze și direcții consistente politicilor realizate de propria administrație. Astfel, îmbinarea concomitentă a mai multor tipuri de activități cu caracter public, a reprezentat dintotdeauna adevărate provocări pentru șefii executivelor. Or o singură persoană, este *ipso facto* că nu dispune de capacitatea de a face față tuturor acestor provocări. Prin urmare, centrul guvernului reprezintă acel instrument, pe care îl utilizează executivele pentru a realiza scopurile enunțate.

Un alt argument ce vine să susțină necesitatea instituționalizării și consolidării instituției *centrul guvernului* face referință la tendința continuă de expansiune a domeniului de responsabilitate guvernamentală, care presupune administrarea și

identificarea soluțiilor decizionale unor noi provocări social-economice. Anterior, mecanismul tradițional de coordonare centralizată, în absența unei structuri centrale guvernamentale consolidate, se realiza prin intermediul bugetelor. Ministerele de finanțe, care dețineau controlul asupra cheltuielilor publice și, astfel, o mare influență asupra celorlalte entități guvernamentale, dețineau pârghii esențiale în cadrul procesului de coordonare a actului guvernamental, invocându-se necesitatea menținerii unui echilibru fiscal. Însă, odată cu consolidarea performanțelor fiscale și creșterea interesului pentru îmbunătățirea performanței publice, s-a constatat necesitatea pentru elaborarea și implementarea unei noi paradigme de coordonare, una care să traverseze dincolo de problemele fiscale. Se remarcă însă faptul, că în pofida apariției instituției centrul guvernului, ministerele de finanțe dispun totuși de un rol influent în procesul de elaborare a politicilor publice și de administrare a treburilor publice, astfel, acestea făcând parte din centrul guvernului [5].

În sursele bibliografice de specialitate, centrele guvernelor sunt catalogate ca motoarele executivelor, întrucât acestea asistă cel mai înalt nivel de autoritate politică și facilitează întreaga activitate guvernamentală [7]. De asemenea, acestea sunt percepute ca volanul și sistemul central nervos al actului de guvernare sau ale guvernului [6]. Un centru al guvernului solid, este privit și ca un instrument utilizat pentru orientarea administrației publice către inițiative și rezultate bazate pe evidențe și argumente științifice. Într-un context în care un număr tot mai mare de subiecte publice interdependente solicită abordări eterogene și soluții complete, instituția centrul guvernului devine din ce în ce mai relevantă pentru buna funcționare a administrației publice. În multe state, centrul guvernului este implicat și în promovarea inovațiilor pentru îmbunătățirea performanței guvernamentale și furnizarea asistenței funcționale entităților administrative de nivel central și local, în vederea obținerii rezultatelor proiectate [5, p.4].

Menținerea congruenței între obiectivele urmărite de autoritățile administrative și alinierea acestora la prioritățile șefului executivului, precum și asigurarea coerenței acțiunilor guvernamentale prin armonizarea reglementărilor elaborate de către ministere și agenții cu direcția strategică generală de guvernare, la fel constituie una din prerogativele de bază ale centrului guvernului [5, p.13].

Definițiile centrului guvernului prezentate, sunt elaborate funcție de comportamentul a două variabile, și anume: locul acestei instituții în structura executivului și funcțiile exercitate de către aceasta [5, p.6]. Amplasamentul și funcțiile îndeplinite de către centrul guvernului în structura puterii executive, reprezintă atributele de bază ce caracterizează instituția dată, și îi determină rolul în actul de exercitare a guvernării. Se întâlnesc și alte definiții cu privire la centrul guvernului, care în mod neașteptat sunt divergente față de cele expuse anterior. Aceste inadvertențe definitorii, denotă faptul că definițiile centrului guvernului pot fi clasificate în două categorii, și anume: definiții cu sens restrâns și definiții cu sens extins. Definițiile cu sens restrâns vizează doar instituțiile și unitățile localizate lângă șeful executivului, servindu-l pe acesta în mod exclusiv.

Definițiile cu sens extins includ și alte instituții și unități structurale (autorități financiare, de planificare etc.), care nu se regăsesc lângă șeful executivului, dar care exercită funcții guvernamentale fundamentale și transversale [5].

Așadar, din definițiile prezentate și analizate apriori, se deduce faptul că centrul guvernului reprezintă un concept ce se referă la instituția sau grupul de instituții ce furnizează suport direct șefului puterii executive naționale (președinte sau prim-ministru) pentru coordonarea politică și tehnică a acțiunilor guvernului, planificarea strategică, monitorizarea performanței publice, precum și comunicarea deciziilor și realizărilor obținute de către guvern [5, p.4]. Potrivit Studiului comparat „The Governments for the future”, centrul guvernului reprezintă totalitatea organelor executive preocupate de cele mai importante subiecte din domeniile prioritare ale guvernului și anume: strategii guvernamentale, politici publice, bugetare și asigurarea responsabilității [10, p.14].

În statele membre ale OCED (Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare) precum și în toate democrațiile occidentale, oficiul guvernamental este instituția de bază responsabilă de coordonarea și evaluarea politicilor. *Id est*, acesta este garantul coeziunii politicilor și a priorităților guvernamentale stabilite. Oficiul guvernamental este în primul rând un organism de coordonare, a cărui sarcină principală este de a face ca diversele activități desfășurate de ministere și agenții să fie eficiente și coerente. De aceea, oficiul guvernamental trebuie să dispună de capacitatea de a coordona și analiza politicile publice, de a furniza consultanță procesului de elaborare a acestora, astfel încât, să asigure furnizarea unei informații de calitate înaltă sesiunilor guvernamentale, și să organizeze soluționarea conflictelor rezultate din procesele enunțate [9, p.5-15].

Prin urmare, poate fi dedus faptul că centrul guvernului, dispune de două mari categorii de competențe. Prin furnizarea suportului și asistenței prim-ministrului se elucidează natura politică a competențelor, iar prin asistarea cabinetului, se nuanțează competențele de sorginte administrativă și tehnică a centrului [5, p.6]. Este important să decelăm faptul că centrul guvernului asimetric competențelor organelor centrale de specialitate, nu este implicat direct în furnizarea serviciilor publice, și nici nu este axat pe un domeniu specific administrativ, în schimb, este responsabil de coordonarea și monitorizarea funcțiilor întregului guvern [8].

Cu referință la funcțiile pe care le exercită centrele guvernelor, în literatura de specialitate se întâlnesc câteva opinii, care până într-un anumit punct de cercetare, prezintă similarități organice. Astfel, potrivit lui Dumas, Lafuente și Parrado centrul guvernului dispune de cinci funcții-cheie, pe care trebuie să le realizeze la cel mai înalt nivel, și anume: coordonarea politică, planificarea strategică, coordonarea sau administrarea sistemului de elaborare a politicilor publice (atât pentru faza de proiectare, cât și pentru cea de implementare), monitorizarea performanței (urmărirea deciziilor guvernamentale și elaborarea rapoartelor), comunicarea rezultatelor și prezentarea asigurărilor de responsabilitate pentru acțiunile guvernului. Funcția de coordonare, este definită de cercetători ca inima competențelor centrului guvernului [5, p.10], [8, p.9].

Pe lângă funcțiile enunțate de autorii sus menționați, Michal Ben-Gera mai propune încă trei funcții și anume: consilierea (furnizarea consultanței factorilor decizionali în ceea ce privește documentele de politici înaintate pentru examinare și adoptare); analiza (asigurarea legalității, calității și consistenței politicilor publice, precum și facilitarea consensului la nivelele profesionale); elaborarea metodologiilor și asigurarea suportului procesului de pregătire a politicilor, precum și furnizarea instruirii necesare ministerelor; furnizarea suportului logistic ședințelor guvernamentale (pregătirea agendei, materialelor documentare, circularelor, înregistrărilor etc.) [11, p.7].

Pornind de la faptul că coordonarea constituie funcția cheie a centrelor guvernelor, experții OCED recomandă patru instrumente de bază pentru administrarea mai calitativă a acesteia, și anume [5, p.19]: atenționarea ministerelor și agențiilor despre necesitatea ajustării propunerilor de politici elaborate cu orientările de ansamblu ale guvernului; asumarea funcției de „gardian al actului guvernamental”, astfel, asigurându-se că toate propunerile elaborate de autoritățile administrative sunt transmise guvernului pentru examinare doar prin canalele instituționalizate, și acestea, au respectat procedura de elaborare și dispun de expertiza și consultanța necesară; rezolvarea conflictelor de politici, prin prezidarea ședințelor inter-ministeriale, atunci când apar dezacorduri; informarea șefului executivului atunci când conflictele nu au fost rezolvate la nivelul inferior.

Așadar, după cum a fost remarcat și anterior, funcția de bază a centrului guvernului este de a asigura buna desfășurare a activității guvernului, și de a coordona toate procesele funcționale și decizionale ce se derulează în jurul și în interiorul acestuia. Coordonarea înseamnă a face ca diverse lucruri, activități și procese să funcționeze eficace ca un tot întreg, a administra dependențele dintre activități și interdependențele dintre actori, precum și a omogeniza diversele elemente într-o singură operație integrată și armonioasă [11, p.2]. Gradul de acceptanță de către ministere a rolului legitim al centrului guvernului în procesul de pregătire și elaborare a politicilor, reprezintă primul factor ce poate influența capacitatea acestuia vis-a-vis de coordonarea procesului respectiv. Acesta însă, este direct proporțional cu nivelul de autoritate al prim-ministrului în conducerea proceselor de pregătire și coordonare a politicilor. Un alt factor ce poate afecta, sau consolida abilitatea centrului guvernului de a coordona procesele de pregătire a politicilor este reprezentat de existența sau lipsa unor mecanisme eficiente de soluționare a conflictelor inter-ministeriale, rezultate din procesele de pregătire și coordonare a proiectelor decizionale [8, p.5]. Tot așa și capacitatea centrului guvernului de a monitoriza performanța ministerială și de a interveni când rezultatele obținute nu sunt cele așteptate, se află în dependență de autoritatea pe care o exercită șeful executivului asupra membrilor cabinetului, precum și de autoritatea ce este delegată centrului [5, p.22].

3. Funcțiile Cancelariei de Stat în raport cu cele ale centrului guvernului.

Făcând o paralelă cu instituția analogică din Republica Moldova, cu referință

la Cancelaria de Stat, constatăm că aceasta este responsabilă de asigurarea organizării activității guvernului, stabilirea cadrului general pentru definirea priorităților guvernului, asigurarea suportului metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice, precum și monitorizarea implementării programului de guvernare [2, art.31].

Analizând competențele și atribuțiile funcționale ale Cancelariei de Stat prescrise de către Regulamentul privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită al Cancelariei de Stat [3] prin prisma dimensiunilor rolul și funcțiile pe care le exercită centrele guvernelor din majoritatea statelor europene, putem constata că eforturile acesteia sunt orientate preponderent spre asigurarea activității prim-ministrului, și respectiv coordonarea tuturor proceselor ce se derulează în jurul acestuia precum și în cadrul actului guvernamental. În șirul de funcții atribuite Cancelariei de Stat, nu am sesizat-o pe cea care vizează planificarea strategică a guvernului, de altfel, o funcție de bază atribuită centrului guvernului conform abordărilor expuse anterior. Or în lipsa unor viziuni clare și ferme de viitor vis-a-vis de direcția strategică de dezvoltare a statului, precum și metodele și mijloacele utilizate pentru parcurgerea acesteia, este imposibilă asigurarea unei dezvoltări continue și susținute. Totodată, suntem de părerea că unele competențe funcționale prescrise doar Cancelariei de stat (asigură promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public; coordonează și asigură procesul de gestionare a asistenței externe; asigură realizarea politicii guvernului orientate spre soluționarea diferendului transnistrean; asigură coordonarea politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora; monitorizează respectarea legislației privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător) sunt improprii acesteia, sau, că în cadrul instituției centrul guvernului, ar mai trebui incluse și alte autorități administrative centrale.

Potrivit aceluiași Regulament, alături de Cancelaria de Stat, în suportul prim-ministrului își desfășoară activitatea și *cabinetul prim-ministrului*, care are misiunea de a asigura asistența organizatorică și informațională a activității prim-ministrului. În acest scop, cabinetul asigură informarea prim-ministrului despre activitatea curentă a guvernului în principalele domenii de activitate internă și externă a acestuia, precum și despre noile tendințe în procesul de realizare a priorităților strategice prevăzute în programul de activitate și planul de acțiuni ale guvernului. Cabinetul asigură coerența și eficiența diverselor activități ale autorităților guvernamentale cu cele ale prim-ministrului [3]. Analizând aceste câteva competențe atașate cabinetului prim-ministrului ni se creează impresia că prim-ministrul își desfășoară activitatea în paralel cu cabinetul de miniștri sau chiar într-un plan separat (ex.: Cabinetul asigură informarea prim-ministrului despre activitatea curentă a guvernului etc.). Dincolo de faptul că aceste câteva funcții atribuite cabinetului prim-ministrului sunt expuse într-o formulă foarte vagă, acestea nici nu asigură o înțelegere suficientă a modalităților de conlucrare a cabinetului cu alte subdiviziuni ale Cancelariei de stat. Este însă cert că cabinetul prim-ministrului își desfășoară activitatea doar în suportul primului-ministru,

ceea ce relevă faptul că acesta face parte din centrul guvernului. Ceea ce rămâne estompat încă, este modalitatea de conlucrare între aceste două entități, precum și repartizarea competențelor vis-a-vis de furnizarea suportului necesar prim-ministrului, întrucât Cancelaria de Stat la fel dispune de funcții proiectate pentru sprijinirea șefului executivului. Considerăm că delimitarea clară a competențelor și funcțiilor între Cancelaria de Stat și Cabinetul prim-ministrului precum și instituirea unor mecanisme clare de cooperare și conlucrare între acestea ar conduce la formarea unui centru al guvernului solid și bine funcțional.

Inferând cele analizate în prezentul articol, reliefăm că centrul guvernului reprezintă acea instituție sau ansamblu de instituții guvernamentale, care asigură coerența, echilibrul și consecvența actului guvernamental și contribuie la funcționarea unitară (ca un tot întreg) și eficientă a tuturor autorităților puterii executive. În cazul Republicii Moldova, considerăm că unele funcții prescrise Cancelariei de Stat îi sunt improprii, acestea necesitând a fi transferate altor autorități mai potrivite, și care, ar putea face parte din centrul guvernului.

Bibliografie:

1. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. Nr.112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199.
2. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern. Nr.64-XII din 31.05.1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 131-133.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită a Cancelariei de Stat. Nr.657 din 06.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr.162.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr.256-264.
5. Alessandro M., Lafuente M., Santiso C. The Role of the Center of Government. A literature Review. Inter-American Development Bank, 2013. 67 p.
6. Beschel R., Manning N. 2000. Central Mechanisms for Policy Formulation and Coordination. In Schiavo-Campo S., Sundaram P. To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World. Manila: Asian Development Bank, 2000, p.79-100.
7. Haddad C., Klouche M., Heneine Y. 2010. Center of Government. The Engine of Modern Public Institutions. New York: Booz & Company, 2010. 28 p.
8. James S., Ben-Gera M. A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. Public Governance Committee. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2004. 24 p.

9. Michal Ben-Gera. Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries. SIGMA PAPER No. 35, 2004. 43 p.
10. Governments for the Future. Ministry of finance Finland. Report November 2013; http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf; accesat la 04.12.2016.
11. Michal Ben-Gera. Coordination at the centre of government for better policy making. Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro 26-27 March 2009. <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/42742582.pdf>; accesat la 04.12.2016.

ТРАНСФОРМАЦИЯ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ», «ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

*Шепитко Татьяна, Одесский региональный
Институт государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

The article points out the concept of „governance”, „public management” and „public administration”. The author analyzes the value and importance of these concepts. There were detected distinctive features between „governance”, „public management” and „public administration”. It is proved that these concepts should not be used interchangeably. Indicators that combines public management and governance facilitate the implementation of tasks.

Процесс трансформации системы государственного управления способствовал развитию понятий «государственного управления», «публичного администрирования», «публичного управления». Реформа системы государственного управления и её ориентированность на стандарты Евросоюза обуславливают актуальность исследования содержания указанных выше понятий.

Следует отметить, что в современных условиях происходит качественное изменение инструментов, способов и методов государственного управления, в связи с чем в настоящее время во многих научных работах используются понятия „государственное” или „общественное” управление и администрирование. В то же время нельзя не отметить, что законодательного закрепления ни одно из них не имеет. Довольно часто происходит или отождествление этих понятий, или подмена одного другим. Поэтому анализ содержания указанных определений приобретает особую актуальность.

Исследованию и анализу сущности государственного управления, публичного администрирования посвящено большое количество научных исследований. Но, на наш взгляд, в отечественной науке недостаточно исследованным остается вопрос о соотношении понятий «государственное управление», «публичное управление» и «публичное администрирование».

Целью данной статьи является исследование содержания и особенностей разграничения таких понятий как «государственное управление», «публичное администрирование» и «публичное управление».

Одним из важнейших принципов правового государства является

принцип разделения властей. Следовательно, чтобы определить границы полномочий власти сначала необходимо раскрыть само содержание таких понятий, как «государственное управление», «публичное администрирование», «публичное управление».

Изучение государственного управления как отрасль исследований возникает в нашей стране в начале 90-х гг. XX века. Можно утверждать, что теоретические основы науки до сих пор еще находятся в стадии формирования и имеют прямую зависимость от состояния и развития политических и социально-экономических отношений.

Государственное управление экономическими и социальными объектами, процессами, отношениями представляет собой неотъемлемую, важную часть управления обществом, страной, регионами. Изначальное предназначение государственного управления заключается во внесении организующих, упорядоченных начинаний в жизнь, существование общества, людей и окружающей среды.

Вообще, термин «управление» означает деятельность по руководству кем-либо или чем-то. В общем смысле управление - это целенаправленное воздействие на сложную систему [17, с. 28].

Классическая дефиниция предполагает определение управления как деятельности государства или других субъектов государственной (публичной) власти, которая осуществляется на основе законотворчества и правосудия. Данное определение государственного управления выделяет и связывает такие явления и институты, как государственное управление и правительство в качестве исполнительного органа единой государственной власти и органов местного самоуправления, реализующих в определенном объеме функции государственного управления [4]. В классической модели государственного управления можно выделить следующие основные черты: управление государственными делами; централизация управления; концентрация ресурсов; служения общенациональным интересам [14].

Согласно энциклопедии государственного управления, категория государственное управление – это деятельность государства (органов государственной власти), направленная на создание условий для полнейшей реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами [6, с.157; 7]. По мнению В. Аверьянова под государственным управлением следует понимать особый и самостоятельный вид деятельности государства, отдельная система специальных государственных органов - органов исполнительной власти [5, с.6]. Согласно Г. Атаманчуку, государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [3, с.33].

Иногда это понятие трактуется и как деятельность всех государственных органов по урегулированию общественных отношений, организацию всех сторон жизни общества[2]. Ряд исследователей определяют государственное управление как специфическую деятельность государства, которая получает выражение в функционировании его органов, которые непрерывно, планомерно, властно и в рамках правовых установлений, осуществляют влияние на общественную систему с целью ее совершенствования в соответствии с государственными интересами [14]. Таким образом, сущность государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности следует понимать, как систему элементов государственной власти, которая носит исполнительно-распорядительный характер и выполняет функции и задачи государства в процессе регулирования экономической, социально-культурной и административно-политической сферами. Понятие «публичное управление» впервые использовал английский государственный служащий Десмонд Килинг, согласно которому, публичное управление - это поиск лучшего способа использования ресурсов для достижения приоритетных целей государственной политики [8, с.15]. На наш взгляд, в самом общем смысле, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления, централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающих за администрирование деятельности в определенной области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях [15 с.8]. Дж. М. Прифинер и Р. Пристюс считают, что публичное управление – это управление организацией и направлением человеческих и материальных ресурсов для достижения желаемых целей [16]. В понимании Н.Абрамчиковой публичное управление – это воздействие субъекта, обладающего публичной властью, на объект с целью любых общественных интересов[1]. На публичное управление существенное влияние всегда оказывали, оказывают и будут оказывать вопросы и проблемы как мировой, так и внутренней политики, общественной жизни. Публичное управление всегда осуществляется в контексте происходящих в обществе событий и в реальных социально-экономических, политических и культурных условиях, поскольку публичное управление не может быть изолированным от общества, будучи реализуемым частью общества (персоналом публичной администрации – политическими должностными лицами, государственными и муниципальными служащими) и осуществляемым в тесном сочетании с обществом [15, с.14-15].

Таким образом, напрашивается вывод, что публичное управление – это нечто большее, чем просто набор общих инструментов управления, так как оно предполагает взаимодействие между политической системой,

государственным сектором, соотношение муниципальных, государственных и народных интересов по привлечению общества к механизму контроля всех органов власти.

Рассмотрим понятие «публичное администрирование», поскольку довольно часто это понятие отождествляется с понятием «государственным управлением», но неразграничиваются их сущностные отличия. Наш взгляд, администрирование само по себе является управленческой деятельностью, поскольку латинское слово «administratio» означает «служение», «помощь», «управление». Администрирование – это прерогатива исполнительных органов власти или чиновника (государственный служащий) [13].

В узком смысле публичное администрирование рассматривается как профессиональная деятельность государственных служащих, которая включает все виды деятельности, направленные на реализацию решений правительства, как междисциплинарная академическая сфера, основанная на теории и концепциях экономики, политических наук, социологии, административного права, менеджмента.

В широком смысле под публичным администрированием понимают всю систему административных институтов с иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз [9, 17].

Согласно энциклопедии государственного управления, публичное администрирование является разновидностью управленческой деятельности институтов публичной власти, благодаря которой государство и гражданское общество обеспечивают самоуправляемость всей общественной системы и ее развитие в определенном, указанном направлении [4, с. 489]. М. Миненко отмечает, что в государственном секторе «бюрократическая модель» превратилась в «рыночную модель» - акценты сместились по выполнению работы в соответствии с инструкциями и четкими правилами на работу, которая направлена на предоставление качественных публичных служб и эффективных результатов, что, в свою очередь, способствовало тому, что произошла трансформация «государственного управления» в «публичное администрирование», а со временем и в «публичное управление» [12]. В. Мартыненко считает, что публичное администрирование является формой реализации публичного управления, которое осуществляют представительные органы демократического управления через свои исполнительные структуры [12, с. 20-21]. Колесникова К. рассматривает публичное администрирование как составляющую публичного управления, целью которого выступает развитие государства на принципах демократии с использованием эффективных новейших методов и технологий управления и направленных на обеспечение граждан на уровне мировых стандартов [7].

Таким образом, публичное администрирование сочетает государственное и общественное управление, составляет совокупность институтов и органов исполнительной власти, реализующих решения правительства.

В заключение отметим, что понятия «государственное управление», «публичное управление», «публичное администрирование» обладают самостоятельным сущностным содержанием, и поэтому не корректно использование в качестве синонимов. Государственное управление, по нашему мнению, является составной частью публичного управления, а содержание публичного администрирования сочетает два других и тем самым способствует реализации органами власти поставленных задач.

Библиография:

1. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие / Н.Т. Аврамчикова, Сибирский государственный аэрокосмический университет - г. Красноярск, 2008 - 148 с.
2. Административное право: [учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. - М.: Юрист, 1999. - 728 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций, четвёртый изд., Дополн. / Г. В. Атаманчук. - М.: Омега-Л, 2006. - 584 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право / Д.Н.Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. М. Стариков. - М.: Норма, 2008. - 816с.
5. Государственное управление в Украине: учебное пособие / [под общ. ред. В. Б.Аверьянова]. - М.: Изд-во ООО «СОМИ», 1999. - 265 с.
6. Энциклопедия государственного управления. В 8 т. - Т. 8 Публичное управление / научно-ред. кол. В. С. Загорский [и др.] - Львов: ПРИДУ, НАГУ, 2011. - 712 с
7. Колесникова К. Соотношение государственного управления и публичного администрирования в процессе общественной трансформации / К. Колесникова // Публичное управление [Электронный ресурс] . - Режим доступа: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
8. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
9. Купряшин Г. Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. - 2003. - № 1. - Режим доступа: <http://www.spa.msu.ru>
10. Public Administration Review. - Vol. 56. - N 3 (May - Jun., 1996). - P. 247-255.
11. Мартыненко В.М. Демократическое управление: проблемы теории и практики / В.Н. Мартыненко // Публичное управление: теория и практика: Зб.наук.праць - М.: Изд-во „ДокНаукДержУпр”, 2010. - № 1. - С. 16-22
12. Миненко Н.А. Трансформация системы государственного управления в современные модели регулирования общества / М.А. Миненко // Государственное управление: совершенствование и развитие. Электронное специализированное издание [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>
13. Оболенский А. Ю. Опорный конспект лекций по дисциплине - публичный

- управления: научная разработка / А.Ю. Оболенский, С.А. Борисевич, С.М. Конек. - М.: НАГУ, 2011. - 56 с.
14. Пилипишин В.П. Относительно сущности целей и задач государственного управления в Украине / В. П. Пилипишин // Форум права. - 2010. - № 2. - С. 377-381 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.nbuu.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10pvpuvu.pdf>
 15. Понкино И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М., 2013. - 196 с.
 16. Pfifner J.M., Presthus R. Public Administration. - New York: The Ronald Press Co., 1960. - P. 3.
 17. Public Administration Review. - Vol. 56. - N 3 (May - Jun., 1996). - P. 247-255.
 18. Соловьев В. М. Понятие и сущность правового регулирования государственного управления в Украине / В. Соловьев // Университетские научные записки. - 2007. - № 3 (23). - С. 27-33.

INSTRUMENTELE DE REALIZARE A OBIECTIVELOR AUTORITĂȚILOR PUBLICE

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

SUMMARY

Public administration is any organ of state or administrative-territorial units acting in a public power, to satisfy the public interest. Public administration authorities achieve their goals using: ministries, authorities / state agencies, local elected officials, local councils, district councils.

Fiecare localitate din țară își are conducătorii săi, aleși în mod democratic o dată la 4 ani de zile. Aceștia reprezintă interesele comunității pe care o conduc. Instituțiile precum instituții preșcolare, școli, biserici, primării, spitale etc. sunt și ele parte a localităților în care activează. Problemele care apar în comunitate trebuie rezolvate în comun de către administrația localității și cetățenii ei.

Republica Moldova, din punct de vedere al organizării administrației, este împărțită în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia.

Administrația publică este orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.

Din experiența statelor central-europene putem deduce că atunci când există un angajament puternic pentru reforma sectorului public, există o centralizare excesivă la nivelul Guvernului, iar atunci când această voință este mai puțin cristalizată, angajamentul din partea organizației vizate este crucial pentru derularea cu succes a analizei funcționale. Stabilim o ierarhie a elementelor care precede analiza funcțională:

- Formularea obiectivului;
- Stabilirea structurilor de interes;
- Stabilirea funcțiilor îndeplinite;
- Stabilirea criteriilor de evaluare a eficienței funcțiilor îndeplinite;
- Clasificarea funcțiilor în funcție de resurse, competență, motivație, gestionare, rezultate [8, p.42].

Analiza prestanței instituțiilor publice în Republica Moldova trebuie făcută din perspectiva capacității de implementare a reformelor care formal încă sunt în desfășurare. Este important de ținut cont și de descifrat atitudinea oamenilor din instituțiile publice față de reforme. Întru elaborarea unor seturi relevante de indicatori de performanță instituțională este important identificarea actorilor implicați și așteptările acestora. Indicatorii trebuie analizați atât în dinamică, cât și comparativ cu alte instituții similare și trebuie divizați în 3 categorii de bază: 1. eficiența activității; 2. abilitatea de a reacționa rapid la schimbările externe și de a sesiza necesitățile sociale; 3. echitatea.

Cu privire la unitățile administrativ-teritoriale

Administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Autoritățile administrației publice își realizează obiectivele cu ajutorul: ministerelor, autorităților/agențiilor de stat, aleșilor locali, consiliilor locale, consiliilor raionale.

Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Autoritățile publice locale se împart în 2 categorii: nivelul I – primăriile din orașe, sate, comune și nivelul II – consiliile raionale. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Consiliile locale sunt autoritățile reprezentative și deliberative a populației unității administrativ-teritoriale în vederea soluționării problemelor de interes local. Consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice în limitele teritoriului administrat și conform legii.

Consiliile locale sânt compuse din consilieri aleși în condițiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabilește în funcție de numărul de locuitori ai unității administrativ-teritoriale la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice [4].

Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.

Consiliile locale aprobă bugetul local, modul de utilizare a fondului de rezervă, precum și a fondurilor speciale, aprobă împrumuturile și contul de încheiere a exercițiului bugetar; operează modificări în bugetul local.

Cu privire la Administrația publică centrală

Administrația publică centrală de specialitate este organizată într-un sistem unic și nici un minister sau altă autoritate administrativă centrală, sau structură organizațională din sfera lor de competență nu poate să se afle în afara acestui sistem.

Administrația publică centrală de specialitate își desfășoară activitatea respectând următoarele principii:

- organizațional;
- de funcționare.

Ministerele sânt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de activitate care le sânt încredințate.

Ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, ale Legii nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern și ale Legii nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate [3].

Propunerile cu privire la constituirea ministerelor trebuie să conțină argumentări privind temeiul legal de constituire a acestora, misiunea, funcțiile de bază, efectivul-limită și structura ministerelor, precum și privind alocațiile bugetare necesare pentru asigurarea activității lor. Ministrul prezintă Guvernului spre examinare propuneri de constituire și reorganizare a structurilor organizaționale în sfera de competență a ministerului, în limitele alocațiilor prevăzute în bugetul de stat pentru întreținerea ministerului în cauză, precum și propuneri de dizolvare a acestora;

Finanțarea și asigurarea tehnico-materială a activității ministerelor și a altor autorități administrative centrale se efectuează din contul mijloacelor prevăzute în legea bugetului de stat pentru anul corespunzător și al mijloacelor provenite din alte surse, conform legislației.

Cu privire la datoria publică

Datoria publică reprezintă datoria pe care o are statul față de terți, precum persoane private, persoane juridice, bănci, întreprinderi, din țară sau din străinătate, care au cumpărat obligațiuni emise de stat pentru a acoperi nevoile financiare ale statului.

Raportul dintre Produsul Intern Brut și datoria publică constituie un indicator important al solidității financiare și economice într-un stat.

Dat fiind că instituțiile statului care dispun de autonomie funcțională pot angaja datorii pe cont propriu rezultă că datoria publică totală include datoriile contractate de stat în mod direct și datoriile contractate de aceste entități publice. În unele situații anumite componente ale datoriei publice provin din obligații de plată impuse de alte state, de exemplu despăgubirile de război. Orice împrumut primit de stat și nerambursat devine o componentă a datoriei publice. Datoria publică se exprimă în monedă națională sau în valută, în funcție de locul unde se contractează și de condițiile împrumutului. Datoria publică totală se calculează și se ia la evidență separat pe cele două forme ale sale, și anume: a) datoria publică internă și b) datoria publică externă.

1. Datoria publică internă – evidențiază împrumuturile de stat obținute de pe piața financiară internă, de la creditorii interni – persoane fizice și/sau juridice.

2. Datoria publică externă – este formată din creditele externe contractate și angajate de către stat, în nume propriu, sau de către autoritățile administrației publice locale, precum și prin creditele externe contractate și angajate de către alți subiecți autonomi, cu garanția expresă a statului [7, p.91].

În concluzie menționăm, că realizarea obiectivelor autorităților administrației publice se efectuează la nivel de fiecare autoritate publică în parte, cu competențe și atribuții clar delegate și în limitele bugetului aprobat, având ca scop îmbunătățirea nivelului de trai al populației și a indicatorilor macroeconomici.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova;
2. Legea nr.64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern;
3. Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate;
4. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală;
5. Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local;
6. Legea nr.419 din 22.12.2006 cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat;
7. Florentina Moisescu, „Administrație publică” Gestiunea resurselor și audit, editura „VALINEX” S.A., Chișinău 2004;
8. Igor Munteanu, „Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept”, editura „TISH”, Chișinău 2004.

FORMAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRIZMA EXEMPLELOR EUROPENE

SEVERIN Alina, doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article aims to highlight the role of training that is the key element of the modernization of the state and the modernization of government in spite of the political, economic and social very different imperative joint is necessary: administrations equalized, efficient, responsible, with a professional civil service, recruited and trained by its ability to meet the needs of society. Through training, the official proposes to obtain and / or update some specific skills necessary for the efficient performance of his duties in the public service. Continuous training plays an important role when, parallel, there is a process of implementing major reforms. In countries of the European Community officials are placed under the rule of rules, with some exceptions differ from those that apply in private employment.

Articolul dat are drept scop evidențierea rolului formării profesionale care este elementul-cheie al modernizării unui stat și a modernizării administrațiilor publice în pofida condițiilor politice, economice și sociale foarte diferite, un imperativ comun se impune: administrații egalizate, 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 [1].

Dacă în sistemul de posturi, sunt recrutați adevărați 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 când, paralel, are loc un proces de implementare a reformelor majore.

În contextul integrării europene obiectivele primordiale ale instruirii profesionale sunt:

- *Implementarea programelor guvernamentale de reformă*: a forma cadrele în vederea proiectării și implementării cadrului reglementar și instituțional necesar pentru realizarea programului de reformă, inclusiv executarea funcție de monitorizare și control;

- *principiile reale ale statului de drept*: stabilitate, previzibilitate, transparență și alte elemente de o importanță crucială pentru dezvoltarea economică;

- *continuitatea*: funcțiile frecvente ale cadrelor de înalt rang au un impact negativ asupra predictibilității acțiunilor guvernului - acest lucru generează noi cheltuieli și tergiversează procesul de modernizare;

- *responsabilitatea față de public*: o mai bună comunicare cu cetățenii și comunitatea în ansamblu, inclusiv prestarea datelor și a altei informații ce contribuie la crearea unui suport public pentru modernizare.

O analiză mai profundă a funcției publice dintr-un șir de țări ne demonstrează că rolul pe care îl joacă funcționarii publici are multe afinități, dar și unele deosebiri. În acest context se pretează un comentariu scurt vizavi de unele aspecte ale rolului funcționarilor publici din Marea Britanie, și anume: tradiția de anonimat, principiul care prevede că sarcina principală a funcționarului este de a implementa programele publice aprobate de ministere [2].

Tradiția de anonimat decurge din situația că numai ministrul e responsabil pentru lucrul ministerului său. El e apreciat pentru tot ce e reușit în minister și denigrat pentru ceea ce e sub nivel. El e responsabil în fața parlamentului pentru activitățile ministerului și nu se va eschiva de la această responsabilitate dînd vina pe funcționarii săi permanenți. Principiul constă în faptul că dînșii se află în serviciul lui și îndeplinesc instrucțiunile lui nemijlocite.

Dar mai concret, după părerea noastră, acest principiu are un element nu prea real, însă principiul este operațional. Miniștrii nu pot cunoaște direct toate activitățile multilaterale ale ministrului și deseori acestea se postează pe pozițiile de apărători ai acțiunilor întreprinse de funcționarii lor publici, după cum acestea i s-au interpretat de către funcționari, rolul ministrului reducându-se doar la purtător de cuvânt [3]. Un ministru nou se poate confrunta cu responsabilitatea pentru deciziile luate înainte de numirea sa și obligația lui este de a le justifica chiar și în cazul în care personal nu le acceptă pe deplin.

Această tradiție de anonimat în administrația publică din Marea Britanie se referă și la alte țări, avînd rădăcini adânci și, de obicei, se respectă de către miniștri, consilierii lor și de alte persoane din guvern. De exemplu, mulți jurnaliști cunosc numele oficialităților de bază, dar nu le publică. Purtătorii de cuvânt din partea diferitelor grupuri se află pe aceeași poziție, chiar dacă rămân decepționați de rezultatul negocierilor. Ei știu numele funcționarilor responsabili de negocieri, dar nu-i critică în public pe ultimii, ci pe ministru. Dacă lucrările decurg extrem de prost, se admite critica publică a funcționarilor publici printr-o procedură specială sau de către ministrul vizat, dar aceasta se întîmplă foarte rar.

Este important de menționat faptul că principiul imparțialității administrării publice din Anglia conduce la anumite limitări ale activității politice a

funcționarilor publici. Poziția curentă e că personalul din funcțiile mai superioare nu va lua parte la nici o activitate politică de nivel național, cu excepția participării la alegeri și se poate implica în activități politice de nivel local numai cu permisiunea ministrului respectiv. Personalul cu anumite funcții clericale nu are dreptul de a-și înainta candidatura pentru alegeri în Parlament, dar se poate implica înaintea acțiunii publice în măsura în care-i permit regulamentele ministerelor. Aceste condiții par a fi antidemocratice, așa ceva se poate întâlni în fiecare țară.

Noțiunea de funcționar public este departe de a fi acceptată în mod unanim de către țările membre ale Consiliului Europei. Conform unor propuneri ale Consiliului Europei se atribuie noțiunea de funcționar public tuturor celor „care sunt investiți cu funcții decizionale și de execuție în sectorul public, în serviciul public de stat sau central, teritorial sau în serviciile publice descentralizate din colectivitățile teritoriale”. Conform art. 2 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, „funcționar public se consideră persoana fizică numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică” [4].

Știm că Uniunea Europeană întrunește în calitate de membri 28 state și acest număr se află în continuă creștere. Cum ar fi posibil, ca în cadrul acestui organism cu diferite forme de guvernare, să evidențiem un model internațional al funcționarilor publici? La această întrebare Consiliul Europei a răspuns prin crearea unei comisii speciale pentru a studia structurile administrative a țărilor membre. În cadrul Consiliului Europei activează Comisia Europeană, care a fost creată pentru a face o punte între administrația națională și regulile, principiile internaționale.

Republica Moldova tinde ca în viitor să devină membru al Uniunii Europene. Pentru aceasta statului nostru îi sunt înaintate un șir de cerințe din diferite domenii (cultural, economic, social, politic), care trebuie să le îndeplinească. În prezent aceasta este imposibil în condițiile de criză a economiei naționale și de criză social politică.

Deși Moldova a făcut primul pas spre integrarea europeană, încheind Acordul de Parteneriat și Cooperare, care este un document politic de bază prin care se stabilește cadrul general de colaborare între Republica Moldova și Uniunea Europeană, realitatea este că aceasta este doar prima treaptă pe lângă multe altele pe care trebuie să le ridice Moldova, anevoios, spre integrarea europeană.

Dacă e să vorbim despre statutul funcționarilor publici, atunci pentru Republica Moldova a fost ca un „strigăt de salvare” adoptarea Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008, acum vedem că și aceste reglementări, sunt departe de a fi perfecte. Acțiunea acestei legi se extinde asupra judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor, locuitorilor lor, colaboratorilor serviciului diplomatic, serviciului fiscal, gărzii financiare, controlului vamal, organelor afacerilor interne, militarilor și altele.

În țările Comunității Europene funcționarii sunt plasați sub imperiul unor reguli, care cu unele excepții diferă de cele care se aplică în materie de angajări

particulare. Ansamblul regulilor, relative, pentru funcționari constituie un statut, care este complet ordonat, coerent, fie parțial dispersat, fragmentat, fie adoptat prin legi, fie aproape, exclusiv, regulamentar.

Funcționarii posedă, datorită funcției lor avantaje morale și materiale. Cea morală este prestigiul înaltelor funcții și cea materială - remunerarea muncii la un nivel corespunzător [5]. În Republica Moldova funcționarii publici lucrează pentru prestigiu și nici de cum pentru remunerarea materială. Ieșirea din acest cerc vicios ar fi prin majorarea simțitoare a salariilor, asigurarea unor condiții normale de muncă. Numai astfel vom obține, în primul rând, adevărate autorități profesionale iar, în al doilea rând am exclude tentațiile de corupție, mituire, venituri ilegale.

Este necesar să punem în aplicare articolul conform căruia funcționarii vor ocupa funcțiile publice prin concurs. Organizarea concursurilor cu probe scrise și orale, testări ar fi cea mai bună ieșire din acest impas. Numai funcționari cu un nivel înalt de profesionalism și competență pot acționa în mod rațional și eficient, ridicând calitatea activității organelor administrației publice.

Funcționarii publici trebuie să fie responsabili pentru toate acțiunile ilegale, să poarte răspundere juridică deplină și să plătească despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin acte administrative ilegale.

Statul nostru nu este nici pe departe un stat dezvoltat, dar trebuie să tindem spre aceasta și primii pași să-i facem noi, tânăra generație, chiar „astăzi”, căci dacă nu o vom face, vom bate mult la porțile Europei, dar nu ni se va deschide.

În concluzie putem menționa studierea experienței istorice mondiale confirmă faptul că optimizarea și reformarea sistemului de administrare (în special administrarea publică) permite obținerea unor rezultate excepționale într-un termen relativ scurt, cu condiția folosirii efective a potențialului uriaș de resurse umane din statul nostru.

Bibliografie:

1. Sîmboteanu A., Sistemul administrației publice în Portugalia. Administrarea publică, 1994, nr. 4.
2. Controlul descentralizării și reformele administrației publice în Europa centrală și de Est. Chișinău, ed. Tehnica-info, 2004.
3. Administrarea Publică, revistă trimestrială metodico-științifică. Chișinău, 1998, iulie-septembrie, nr. 3.
4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 04.07.2008.
5. Administrarea Publică, revistă trimestrială metodico-științifică. Chișinău, 1998, octombrie-decembrie, nr. 4.

ISTORICUL ABORDĂRII EVALUĂRII PERFORMANȚELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN STATELE UNITE ALE AMERICII

*VARZARI Ana, doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Performance appraisal is one component of performance management. Performance management is an extremely important activity among human resource management functions of any organization. Performance evaluation helps in demarcating good and not so good performers. To measure and then manage performance is very important because performance management is a barometer to gauge overall organization's wellbeing and its contribution to society. This article outlines the historical development of performance management in the United States of America.

Ideea de performanță a existat timp de mulți ani și a gravitat în mare parte în jurul unei revizuirii anuale ale obiectivelor între manager și subordonat. O astfel de evaluare a fost limitată adesea la grupuri de gestionare sau de supraveghere, se axa pe performanță istorică, și nu căuta, ca de obicei, să adopte o abordare strategică [2, p.174]. Evaluarea performanțelor este, probabil, cel mai dezbătut subiect, pe larg vorbit și scris, în domeniul cercetării pe segmentul resurselor umane, în istoria managementului resurselor umane. Fenomenul a fost cunoscut încă din perioada dinastiei Han [12, p.184]. Practica evaluării performanțelor datează încă din perioada Dinastiei Wei, când împărații angajau evaluator imperial pentru evaluarea performanțelor membrilor familiei oficiale. Este cunoscută critica filozofului chinez Sin Yu privind evaluarea performanțelor și anume prin faptul că evaluatorul imperial rareori evalua bărbații potrivit meritelor lor, ci doar în funcție dacă place sau displace acestuia.

La începutul secolului al XIX-lea, evaluarea performanțelor a fost aplicată de către Robert Owen, în fabricile sale industriale de prelucrare a bumbacului, în New Lanark, Scoția. Aceasta se manifesta prin expunerea deasupra locului de muncă a fiecărui angajat a unui cub de lemn cu fațete de diferite culori, care, la finele zilei de muncă, era întors cu o anumită culoare ca toată lumea să vadă. Culorile indicau diferite grade de performanță: culoarea albă – excelent, galben – bine, albastru – satisfăcător, negru – nesatisfăcător.

În virtutea dezvoltării industriale, Statele Unite ale Americii se confruntă mult mai devreme decât alte țări cu necesitatea eficientizării organizării procesului de producție și a organizării sociale. O rezervă în acest sens a fost percepută prin evaluarea performanțelor funcționarilor publici.

Astfel, în Statele Unite ale Americii, evaluarea formală a performanțelor a început în 1813, când generalul armatei, Lewis Cass, a prezentat o evaluare a fiecărui bărbat descris în culori, ca un om blând sau ca un scutier disprețuit de toți.

În Guvernul Statelor Unite ale Americii, pe scară largă, evaluarea a fost introdusă în 1842. La începutul secolului al XX-lea sistemul evaluării performanțelor a fost folosit, în primul rând, în armată și organizațiile guvernamentale. Armata a fost un pionier în dezvoltarea tehnicilor de evaluare a performanțelor, inclusiv clasamentul de om la om, măsuri de alegere forțată și scală de evaluare [3, p.328].

Sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea a fost marcat de activitatea inginerului american Taylor F. (1856 - 1915), care și-a orientat activitatea spre raționalizarea muncii și spre conducerea eficientă a întreprinderii. În anul 1911, Taylor F. a publicat cartea *Principiile managementului științific*, prin care introduce ideea de conducere eficientă (efficiency management) [7]. Tradiția psihologică abordată în anii '30 ai secolului al XX-lea utiliza concepte, ce identificau personalitatea și performanța folosind feed-back-ul din scala de evaluare grafică, un standard mixt a scalei de performanță, remarcând comportamentul în scala de evaluare Likert, astfel, oferindu-se dovezi care să recruteze și să identifice potențialul de management în domeniul selecției.

În anii '40 ai secolului al XX-lea, metodele comportamentale au fost dezvoltate, folosindu-se o abordare motivațională. Acestea au inclus scale de evaluare comportamentală ancorate, scale comportamentale de observare, incident critic și stimularea angajaților.

Începând cu anii '45 ai secolului al XX-lea au evoluat abordările orientate spre rezultat și au condus la dezvoltarea managementului prin obiective. Acesta a furnizat obiective specifice ce trebuiau atinse în intervale de timp, cum ar fi vânzări specifice, rentabilitate și termene, cu feed-back cu privire la performanța anterioară. În anii '60 ai secolului al XX-lea, dezvoltarea de auto-evaluare, prin discuții, au dus la determinarea timpului specific și oportunitatea de a evalua performanța persoanei evaluate, prin discuție și interviu. În anii '90 ai secolului al XX-lea, a fost dezvoltată evaluarea de 360-grade, unde informația era solicitată dintr-o gamă mai largă de surse și feed-back-ul nu depindea de puterea relației manager – subordonat, dar includea grupuri de evaluare a performanțelor a managerilor de linie și feedback-ul de la egal la egal de la grup la performanța individuală. Dezvoltarea finală a evaluării, în această perioadă, se accentuează prin legătura dintre performanță și remunerare financiară [9, p.71].

La finele anilor '70 ai secolului al XX-lea, sistemul de evaluare a performanței, ca un dispozitiv de eficiență, a fost introdus în sectorul public sub denumirea de Noul Management Public [8, p.80]. Mișcarea Noului Management Public a început la finele anilor '70, începutul anilor '80 ai secolului al XX-lea. Primii adepți ai acestei mișcări au apărut în Regatul Unit sub conducerea ex-prim-ministrului Margaret Thatcher și în administrațiile municipale din Statele Unite ale Americii, care a suferit, în cea mai mare măsură, recesiune economică și revolte fiscale [5, p.2]. Ultimele două decenii a cunoscut o proliferare a discursului academic asupra managementului performanței. La începutul anilor '90 ai secolului al XX-lea acest discurs a evoluat din noua mișcare a noului management public, care a solicitat guvernului să demonstreze eficiența resurselor publice cheltuite, precum și a demonstrat că rezultatele sunt legate de consecințele implementării unui

program de eficacitate [1, p.105].

În sistemul public măsurarea performanței era percepută drept un concept, al cărui aplicabilitate era greu de realizat, în contextul inexistenței unui model realist și posibil de implementat. Statele Unite ale Americii a fost primul stat care a conștientizat importanța proceselor de măsurare a performanței. Astfel, în anul 1993 s-a adoptat *Government Performance Result Act*, o lege care punea practic bazele procesului de măsurare a performanței, în cadrul administrației publice. Această lege făcea referire la un plan strategic pe un interval de 5 ani, în care să se efectueze măsurători legate de activitățile, programele și toate operațiunile specifice instituțiilor publice. Totodată, se prevedea realizarea unui raport anual, care să conțină aspecte legate de procesul bugetar, eficiența personalului, satisfacția clienților și altele. Toate aspectele legate de procedurile și modul în care ar trebui de efectuat procesul de măsurare al performanței și adoptarea unor sisteme de performanță în structurile guvernamentale au apărut ca urmare a necesităților instituțiilor publice de a răspunde problemelor comunității și cetățenilor. Astfel, în Statele Unite ale Americii s-a creat, începând cu anul 1994, *Governmental Accounting Standards Board*, o instituție care evalua și controla organizațiile guvernamentale și instituțiile publice descentralizate, prin prisma indicatorilor financiari și non-financiari, pe care acestea erau obligate să le pună la dispoziție [4, p.31-32].

În anul 1991 Consiliul Național de Cercetare din Washington a oferit o descriere generală a complexității sectorului federal și a introdus unele aspecte mai importante, ce trebuiau luate în considerare ca factori de decizie politică în reprojectarea sistemului de salarizare bazat pe merit în guvernul federal. În acest material a fost descris contextul și teoria reformei serviciului public, precum și influențele istorice și instituționale, ce au condus la crearea Legii cu privire la Reforma Serviciului Public din 1978 și rezultatele acesteia. S-a pus accentul pe două aspecte: 1) pe evoluția istorică a principiilor de merit în sectorul federal și 2) pe evoluția strategiei de management federal. Originea sistemului de merit federal și clasificarea serviciului public în guvernul federal a fost marcată prin aprobarea Legii Pendleton în anul 1883. Această lege conținea trei principii de merit fundamentale: a) concurența loială și deschisă pentru locurile de muncă federale; b) accesul la servicii competitive numai pe baza examinării neutre; c) protecția celor din serviciul de influență politică și constrângere. Spre deosebire de practica europeană, sistemul din Statele Unite ale Americii prevedea ca plățile și/sau salariile pentru fiecare post urmau să fie determinate de descrierile poziției și nu prin calificările individualele persoanei pe poziția dată. Actul de clasificare, din anul 1923, a condus spre crearea unei scale de rating standard, care au necesitat supraveghetori pentru a evalua angajații pentru fiecare serviciu prestat. Acesta a fost primul efort, la nivelul guvernului, pentru a descrie cerințele locului de muncă și a performanței angajaților. Strategiile de management federal și reformele serviciului public au fost accentuate de către președintele Carter, care a prezentat, în linii generale, Legea Reformei Serviciului Public, prin mesajul său la 19 februarie 1978, numind aceste reforme „absolut vitale”. A fost prima dată

când un președinte al Statelor Unite ale Americii a inclus reforma funcției publice printre propunerile sale majore legislative. Obiectivul final al președintelui Carter a fost de a crea „... un guvern care este eficient, deschis și cu adevărat demn ... de înțelegere și respect”. Legea privind reforma funcției publice conținea o serie de dispoziții menite să îmbunătățească performanța serviciului public federal. Dispozițiile majore au inclus crearea Serviciului Executiv de Conducere, un sistem de rang în persoană pentru directori de top, evaluări de performanță pentru toți angajații, salariul de merit pentru manageri de mijloc, oficializarea muncii federale [10].

Pe parcursul ultimelor două secole, evoluția managementului personalului public din Statele Unite ale Americii a fost determinată de manifestarea unor valori alternative de concurență. Deci fiecare valoare a câștigat puterea politică, creșterea importanței acesteia a fost reflectată în formarea unor sisteme publice de personal și a tehnicilor aferente acestora. În mod tradițional, conceptul în Statele Unite ale Americii s-a concentrat în jurul a patru valori fundamentale: capacitatea de reacție politică, eficiență și eficacitate organizațională, drepturile individuale și echitatea socială. În anul 1993, Comisia Națională de Stat și Serviciului Public Local, numit în continuare Comisia de iarnă (potrivit numelui președintelui său William Winter) a emis un raport ce a fost, în general, esențial în practicile de gestionare a personalului public. Un principiu esențial al acestui raport a fost că în timp ce sistemele de servicii publice au fost concepute pentru a promova eficiența și drepturile angajaților prin protejarea serviciului public împotriva interferențelor politice și circulației bazată pe patronaj, aceste sisteme au evoluat treptat până la un punct în care „banda roșie” a avut o flexibilitate de management prea restrâns, și potrivit procesului erau protejați nejustificat angajații incompetenți și insubordonați. A cincea recomandare numită „sfârșitul paraliziei serviciului public”, se referea la adoptarea unor practici concepute pentru a face managementul personalului mai receptiv la conducerea executivă, cu mai mult sprijin de inovare și asumarea de riscuri, și mai plină de satisfacții de performanță [6, p.11-13].

În sectorul federal există un număr limitat de organizații care pot promulga și aplica criteriile de evaluare a sistemelor de evaluare a performanțelor. Organizațiile cu responsabilități legale de supraveghere derivate din acest punct de vedere pot fi limitate la Curtea de Conturi (Government Accountability Office), Oficiul de Gestionare a Personalului (Office of Personnel Management) și Oficiul de Management și Buget (Office of Management and Budget). În ultimul deceniu, toate cele trei agenții au emis criterii accesibile pentru aprecierea sistemelor de evaluarea performanțelor. O atenție deosebită se concentrează asupra eforturilor depuse de trei executori: 1) Oficiul de Responsabilitate Guvernamentală apreciază managementul strategic al capitalului uman ca o zonă cu risc ridicat; 2) Agenda Managementului Prezidențial accentuează, în general, gestionarea capitalului uman, și în mod special, evaluarea performanței, coordonată cu Oficiul de Management și Buget; și 3) Oficiul de Gestionare a Personalului dezvoltă evaluarea capitalului uman și cadrul de răspundere, precum și instrumentul de evaluare

a performanței. În ianuarie 2001, Curtea de Conturi a adăugat managementul strategic al capitalului uman la lista zonelor cu risc ridicat, care merită o atenție deosebită din partea Congresului și președintelui. Mai târziu (2003), aceasta a propus criteriile pentru evaluarea eficienței sistemelor de management al performanței, inclusiv: 1) îndreptarea așteptărilor performanței individuale spre realizarea scopurilor organizaționale; 2) furnizarea de feed-back pe tot parcursul anului; 3) folosirea competențelor drept criterii de performanță; 4) legătura între recompensă și performanță; 5) deosebirea între diferite niveluri de performanță; 6) implicarea angajaților în proiectarea și implementarea sistemelor de management al performanței. Agenda Managementului Prezidențial, prezentată în mod oficial în august 2001, a inclus criterii pentru îmbunătățirea sistemelor de management al personalului, subliniind corelarea politicilor de personal pentru a sprijini realizarea, în sens larg, a scopurilor organizaționale. În ceea ce privește evaluarea performanțelor profesionale, au fost direcționate agenții pentru a asigura că se fac diferențieri semnificative între executare înaltă și joasă și consecințele pentru performanțe ridicate și scăzute. Oficiul de Gestionare a Personalului a lansat, în 2002, evaluarea capitalului uman și cadrul de răspundere, pentru a ajuta agențiile să îndeplinească standardele prevăzute de Agenda Managementului Prezidențial. Trei ani mai târziu, personalul din cadrul Oficiului de Gestionare a Personalului a inițiat elaborarea unui instrument de autoevaluare pentru aprecierea sistemelor de evaluare a unei agenții. În anul 2006, potrivit obiectivelor Agendei, Instrumentul de Evaluare și Apreciere a Performanțelor solicită agențiilor să documenteze modalitatea de corelare a sistemelor de evaluare a performanței angajaților și obiectivele organizaționale. Instrumentul de Evaluare și Apreciere a Performanțelor estimează sistemele de evaluare potrivit a zece criterii ponderate: 1) corelarea, 2) concentrarea pe rezultat, 3) credibilitatea măsurilor, 4) distincții la niveluri de performanță, 5) consecințe, 6) implicarea angajaților, 7) feed-back-ul dat angajaților, 8) instruire, 9) evaluarea organizațională și îndrumarea, 10) supraveghere și responsabilitate [11].

Este de preferat să se măsoare performanța în termeni de capacități, rezultate sau impactul obiectivelor. Astfel, performanța poate fi măsurată prin diverși indicatori, inclusiv corupția, birocratia sau risipa; dimensiunea oricărei economii din umbră (cum ar fi venituri neimpozitate); puterea statului de drept; speranța de viață a populației; realizarea educațională a populației și calitatea comunicărilor, precum și realizarea infrastructurii de transport. Astfel de „macro” indicatori pot ajuta la schițarea eficacității reformelor din sectorul public în diferite țări. Cu toate că cererea de servicii din sectorul public este în creștere, constrângerile financiare actuale înseamnă că multe organizații publice trebuie să realizeze aceste servicii cu mai puține resurse. Mai mult ca oricând, este nevoie de un bun management al performanței și de control al costurilor. Managementul performanței este, în mod inerent, mai dificil în sectorul public, însă gestionarea eficientă a performanței este esențială pentru realizarea unor finanțe publice sustenabile și stabile, și să câștige încrederea publicului [13].

Statele Unite ale Americii este promotorul conceptului de management al performanței. Cele mai multe abordări privind evaluarea performanței au fost realizate de cercetătorii americani, care demonstrează necesitatea măsurării performanței, punând accent pe eficiența, eficacitatea și calitatea serviciilor prestate de instituțiile publice.

Bibliografie:

1. Andrew I.E. Performance Measurement in an Era of New Public Management. In: Journal of Emerging Knowledge on Emerging Markets, 2011, vol. 3, p.105.
2. Atkinson C., Shaw S. Managing Performance. In: Human Resource Management in International Context, CIPD, 2006, p.174.
3. Banner D. K., Cooke R. A. Ethical Dilemmas in Performance Appraisal. In: Journal of Business Ethics, 1984, nr. 3, p. 328.
4. Cărbunărean F., Jimborean O. D. Performanță și Capacitate în Administrația publică locală. Cluj-Napoca: Studia, 2010, 184p.
5. Gruening G. Origin and theoretical basis of New Public Management. In: International Public Management Journal, 2001, nr. 4, p.2.
6. Klingner D. Civil Service Reform in The States. Albany, State University of New York Press, 2006.
7. Managementul Tradițional Clasic. <http://www.stiucum.com/management/management-public/Managementul-traditional-clasic81326.php> (vizitat 02.01.2017)
8. Mohamad S. A Strategies to Implement Effective Personnel Evaluation System to Assess the Public Servants of Bangladesh. In: Public Administration Research, 2013, nr. 2, vol 2, p.80.
9. Prowser P., Prowser J. The Dilemma of performance appraisal. In: Measuring Business excellence, 2009, vol. 13, nr. 4, p.71.
10. The History of Civil Service Reform. National Research Council. Pay for Performance: Evaluating Performance Appraisal and Merit Pay. Washington, DC: The National Academies Press, 1991.
11. Rubin E. Appraising Performance Appraisal Systems in the Federal Government: A Literature Review, Preliminary Findings, and Prospects for Future Research https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rubin_Appraising%20Performance%20Appraisal%20Systems.pdf (vizitat 02.01.2017)
12. Wright R. P., Perceptual Dimensions of Performance Management Systems in the Eyes of Different sample Categories. In: International Journal of Management, 2002, vol. 19, nr. 2, p.184.
13. Chartered Institute of Management Accountants sector report http://www.e-finance.com/RaportyCIMA/public_sector_report_web_oct_2011.pdf (vizitat 02.01.2017)

NECESITATEA CREĂRII UNUI SISTEM DE INSTRUIRE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN STRUCTURILE MILITARE

DRĂGULEAN Alexandru, specialist-jurist,
Ministerul Apărării al Republicii Moldova
ȘCERBINA Viorel, masterand
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article are dealt the general issues on the need to create a system of professional training of civil servants from the Armed Forces of the Republic of Moldova, in the context of ongoing military reform process. There are elucidated the factors that make the creation of that system, the principles on which this system should be based and the prospects of the formation, consolidation and development of a body of civilian specialists with a high level of professional qualification, motivated in all aspects and with a higher mobility, the ultimate goal being the maintenance of defense capacity of the state at ensuring the military security.

Reforma militară reprezintă un complex de idei, obiective, direcții, principii, sarcini și mecanisme de perfecționare a sistemului de asigurare a securității militare a statului. Aceasta prevede un ansamblu de măsuri politice, economice, juridice, propriu-zis militare, tehnico-militare, sociale și de altă natură, direcționate spre reorganizarea calitativă a sistemului organelor conducerii civile și militare, a Forțelor Armate, a sistemelor de mobilizare și de asigurare a infrastructurii militare în concordanță cu condițiile actuale și perspectivele geopolitice, social-politice și economice ale statului. [2, cap. I]

Astfel, reformele de amploare, inițiate încă la începutul anilor 2000 cu scopul restructurării Forțelor Armate ale Republicii Moldova, s-au referit în primul rând la efectuarea de măsuri organizatorice direcționate spre aducerea structurilor organizaționale ale organelor de conducere și ale trupelor, a sistemului lor de pregătire de luptă, de pregătire operativă, de mobilizare și de completare în corespundere cu noile cerințe privind destinația, componența, starea și efectivul Forțelor Armate. Aceste modificări, inevitabil, au ca efect optimizarea personalului Forțelor Armate, adică reducerea posturilor destinate pentru corpul de ofițeri și efectivul de subofițeri, sergenți și soldați, având în vedere accentul pus pe crearea unei armate profesionalizate. Continuarea procesului de reformare a Forțelor Armate presupune alte noi restructurări la nivel organizațional, ceea ce va duce la o finalitate logică întreg procesul de reformare și va permite obținerea unor rezultate semnificative.

Actualmente, Forțele Armate sunt compuse din Armata Națională și Trupele de Carabinieri [5, art. 9]. Până în anul 2012, o a treia componentă a Forțelor

Armata au fost Trupele de Grăniceri, acestea fiind excluse odată cu reorganizarea Serviciului Grăniceri în Departamentul Poliției de Frontieră din subordinea Ministerului Afacerilor Interne [7, art. 60]. Având în vedere că, în prezent, structura organizatorică a Trupelor de Carabinieri ale Ministerului Afacerilor Interne nu presupune existența unor posturi pentru funcționari publici cu statut general, ci doar posturi destinate pentru militari prin contract și militari în termen, studiul nostru se va axa prioritar pe analiza situației din cadrul Armatei Naționale, aceasta fiind și componenta principală a Forțelor Armate [2, cap. V].

De menționat că, la etapa contemporană, caracterul acțiunilor de luptă se rezumă, în special, la confruntarea dintre sistemele de conducere și control a sistemelor de armament și a grupărilor de forțe, astfel încât se majorează cerințele profesionale nu doar față de specialiștii-militari, dar și față de cei civili, precum și față de asigurarea interacțiunii dintre aceștia.

Reglementările actuale prevăd că autoritatea publică are obligația de a asigura fiecărui funcționar public, anual, cel puțin 40 de ore de dezvoltare profesională (instruire externă și/sau internă în afara locului de muncă), iar pentru fiecare funcționar public debutant cel puțin 80 de ore de inițiere în domeniul „Administrație publică”. [6, art. 37]

Respectiv, funcționarii publici cu statut general din cadrul aparatului central al Ministerului Apărării, Marelui Stat Major al Armatei Naționale, instituțiilor din subordinea ministerului și centrelor militare teritoriale, beneficiază preponderent de instruire profesională în baza cursurilor de dezvoltare profesională oferite semestrial la comanda de stat, organizate și desfășurate de către Academia de Administrare Publică, precum și prin intermediul învățământului distribuit la distanță, asigurat de către Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”, prin intermediul platformei online ILIAS (<http://ilias.academy.army.md>) [1, p. 4]. Totuși, considerăm că, aceste măsuri nu asigură acoperirea întregului spectru de necesități de instruire a funcționarilor publici din cadrul Armatei Naționale.

În acest context, subliniem că, crearea, consolidarea și dezvoltarea în cadrul Forțelor Armate a unui corp de specialiști-civili cu un înalt nivel de calificare profesională, motivați sub toate aspectele și cu un grad sporit de mobilitate, este o problemă actuală. Respectiv, faptul că această categorie de personal trebuie să corespundă celor mai înalte criterii profesionale nu există nici o îndoială. Însă, întrebarea este următoarea: „Care este modalitatea de a atinge acest nivel și cum este de posibil de a-l menține ulterior?”.

O soluție ar fi dezvoltarea și menținerea cunoștințelor și abilităților profesionale ale funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate prin instituirea unui sistem continuu de dezvoltare profesională și asigurare a accesului echitabil la programele de instruire de calitate, întru realizarea obiectivelor specifice postului deținut, pentru fiecare structură militară în mod separat. Crearea unui astfel de sistem va contribui esențial la consolidarea performanței profesionale a funcționarilor publici din cadrul componentelor Forțelor Armate în vederea

facilitării procesului de obținere a cunoștințelor și competențelor necesare pentru realizarea activităților preconizate și atribuțiilor funcționale.

Prin urmare, formarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate ar putea fi realizată prin:

1. Programe de instruire organizate și desfășurate de către furnizorii de servicii de instruire, finalizate cu certificat de participare sau, după caz, diplomă de absolvire. Acestea sunt programele specializate sau programele de perfecționare și pot fi desfășurate cu participarea directă a beneficiarilor, la sediul furnizorului, în alte locații sau la sediul beneficiarului, ori prin intermediul mijloacelor electronice.

2. Programe de instruire organizate și desfășurate sau, după caz, aprobate de către conducătorii structurilor militare, în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Acestea pot fi desfășurate ca specializare la locul de muncă, ca stagii practice, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, la nivel național și internațional, sau ca participare la conferințe, seminare, ateliere de lucru și alte tipuri de evenimente similare din țară sau din străinătate, în domeniile care se regăsesc în fișa postului.

3. Programe de instruire organizate și desfășurate în cadrul implementării de proiecte cu finanțare externă.

4. Alte forme de pregătire profesională prevăzute de legislația în vigoare.

În viziunea noastră, necesitatea creării unui sistem de instruire profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate ale Republicii Moldova este condiționată de mai mulți factori.

În primul rând, în legătură cu definitivarea noii structuri a Forțelor Armate există premisa că se va majora brusc numărul de posturi predestinate pentru funcționari publici cu statut general, care pe termen lung nu se planifică a fi diminuat. Este preconizat ca specialiștii-civili să fie antrenați în diverse sfere ce asigură funcționarea Forțelor Armate, ca atribut indispensabil al unui stat. Acest proces de substituire a unor specialiști-militari cu specialiști-civili în cadrul structurilor militare nu este unul inovativ. O astfel de practică este deja pe larg implementată în armatele statelor dezvoltate, cum ar fi de exemplu: Statele Unite ale Americii, Franța, Germania, Federația Rusă etc. În statele respective, atragerea specialiștilor-civili în activități de asigurare a funcționării organizației militare se realizează atât prin prisma angajării propriului personal, cât și prin intermediul încheierii unor contracte cu organizații comerciale private specializate în acordarea serviciilor de *outsourcing*. [9, p. 93]

În al doilea rând, vârsta funcționarilor publici cu statut general ce activează în cadrul componentelor Forțelor Armate depășește cu mult limita de 35-40 de ani, dat fiind faptul că aceste posturi sunt completate, de regulă, cu militari în rezervă. Însă, aceasta este o soluție momentană, bazată pe eliberarea militarilor prin contract din serviciul militar și trecerea acestora în rezerva Forțelor Armate. Respectiv, apar cel puțin câteva întrebări: „Care va fi sursa de angajare a altor specialiști, când cei ce activează actualmente se vor pensiona?”, „Care este

vârsta medie a celor ce se încadrează, în prezent, în calitate de funcționari publici în cadrul Forțelor Armate?” „Care este modalitatea de perfecționare a competențelor acestora?”, „Care este metoda de identificare și selectare a specialiști care să cunoască specificul activității într-o structură militară?” etc. Fără a identifica soluțiile optime pentru depășirea acestor deziderate nu va fi imposibil de creat un sistem eficient de instruire profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate, având în vedere că scopul final este asigurarea unui sistem funcțional de conducere a organismului militar al statului. [9, p. 94]

În al treilea rând, baza juridică existentă ce reglementează statutul funcționarului public și gestionarea acestei categorii de personal, nu corespunde pe deplin caracterului inovator al transformărilor ce se desfășoară în cadrul Forțelor Armate. La moment, nu dispunem de vreun act normativ care ar stabili misiunile, modul de instruire și de utilizare a personalului civil din cadrul Forțelor Armate.

În al patrulea rând, în opinia noastră, se acordă o atenție insuficientă perfecționării sistemice și regulate a funcționarilor publici din cadrul structurilor militare, întreg sistemul de instruire profesională având nevoie de modernizare.

În al cincilea rând, în sistemul actual de învățământ de stat nu există instituții de învățământ superior și instituții de învățământ profesional-tehnic, ce ar dispune de programe de instruire specifice (drept militar, logistică militară, standardizare militară, protocol militar etc.), astfel fiind imposibil de a pregăti în țară specialiști-civili de o înaltă calificare pentru sistemul național de apărare.

Având în vedere cele expuse anterior, considerăm că, viitorul sistem inovator de instruire profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate ar trebui să se bazeze pe următoarele principii:

- 1) acest sistem trebuie să asigure formarea și dezvoltarea profesională a specialiștilor-civili, adică recrutarea acestora, pregătirea inițială și perfecționarea continuă, precum și asigurarea posibilității de utilizare a acestora în diferite situații (atât pe timp de pace, cât și pe timpul stării de urgență, de asediu sau de război);
- 2) totodată, acest sistem trebuie să presupună o sumă rezonabilă de cheltuieli financiare;
- 3) de asemenea, sistemul trebuie să dispună de resurse regenerabile în scopul auto-dezvoltării și auto-perfecționării, în conformitate cu standardele actuale;
- 4) este necesar ca sistemul să fie creat și implementat în termene relativ scurte;
- 5) acest sistem trebuie să fie unul competitiv, cel puțin pe piața internă a muncii;
- 6) acesta trebuie să se potrivească în mod organic cu sistemul învățământului din domeniul milităriei de perspectivă.

Astfel, luând în considerație principiile enumerate anterior, o soluție optimală privind crearea acestui sistem ar fi utilizarea capacităților instituțiilor de învățământ din domeniul milităriei, securității și ordinii publice existente pentru instruirea profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor Armate.

În această ordine de idei, considerăm că, o astfel de variantă pentru crearea sistemului de instruire profesională a funcționarilor publici din cadrul Forțelor

Armata va permite instituirea și implementarea sistemului cu cheltuieli financiare minime și în termene relativ scurte, asigurând pregătirea la nivel înalt a unor specialiști-civili, care într-adevăr vor contribui la realizarea unei dintre cele mai importante sarcini în dezvoltarea sistemului forțelor destinate apărării naționale, această prioritate fiind oglindită și în Doctrina militară a Republicii Moldova: „menținerea capacității de apărare a statului la nivelul care asigură securitatea militară” [3, p. 1].

Bibliografie:

1. Butnaru V. *Utilizarea conceptului de Învățământ Avansat Distribuit la Distanță în procesul de instruire a funcționarilor publici din Ministerul Apărării*. În: Buletin informativ *Managementul funcționarilor publici*, Chișinău, nr. 3, 2014
2. Concepția reformei militare, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1315-XV din 26 iulie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.08.2002, nr. 117, art. nr. 975.
3. Doctrina militară a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 82 din 06 iunie 1995. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 14.07.1995, în nr. 038.
4. Legea cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei nr. 1245-XV din 18 iulie 2002. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 10.10.2002, nr. 137-138, art. nr. 1054, cu modificările și completările efectuate ulterior.
5. Legea cu privire la apărarea națională nr. 345-XV din 25 iulie 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.09.2003, nr. 200-203, art. nr. 775, cu modificările și completările efectuate ulterior.
6. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 23.12.2008, nr. 230-232, art. nr. 840, cu modificările și completările efectuate ulterior.
7. Legea cu privire la Poliția de Frontieră nr. 283 din 28 decembrie 2011. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 20.04.2012, nr. 76-80, art. nr. 245, cu modificările și completările efectuate ulterior.
8. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, anexa nr. 10 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 17.03.2009, nr. 55-56, art. 249, cu modificările și completările efectuate ulterior.
9. Горгола Е. В., Кваша В. А., *О необходимости создания системы подготовки гражданского персонала ВС РФ*. În: Электронный научный журнал *Вооружение и Экономика*, № 2 (14), 2011 (Sursa online: http://www.viek.ru/14_rus.html, accesat la 06.01.2017, ora 11:00)

CONSIDERAȚIUNI PRIVIND STRUCTURA OPTIMĂ A GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Leonid BOAGHI, viceprimar
Primăria Sireți, Republica Moldova

The transition period of the Republic of Moldova towards a competitive economy and an efficient public administration implies a series of phenomena and significant changes of the political, socio-economic and cultural paradigms and, not the least, in public administration, which faces a series of transformation regarding its functionality in relation to the expectations from the political elite and citizens, of the economic sector and also the attributions, responsibilities and ranking of the performance sources. In Moldova, the reform of the central administration is often addressed in the political talks, studies, scientific communities, but only few researchers and experts are delivering solutions, strategies and personal opinions. This article introduces an outlook of the optimal structure of the government in the Republic of Moldova in the context of the public administration reform.

Perioada de tranziție a Republicii Moldova spre o economie concurențială și o administrație publică eficientă implică după sine fenomene și mutații semnificative în paradigma fenomenelor politice, socio-economice, culturale și, nu în ultimul rând, în administrația publică, care s-avăzut confruntată cu schimbări privind cadrul propriu de funcționare, așteptări din partea politicului și cetățenilor simpli, din partea sectorului economic, atribuții, responsabilități și ierarhizarea semnificației surselor de obținere a performanțelor. Un rol important în realizarea dezideratelor menționate, îl are administrația publică centrală, ca un centru de comandă al oricărui stat, unde se i-au cele mai importate decizii, se elaborează politici la nivel național și se hotărăsc cele mai stringente probleme ale statului.

În Republica Moldova, tema reformei administrației publice centrale, este una foarte des abordată, la nivel de discurs politic, studii, cadru academic, însă cu soluții, viziuni și concepte proprii sunt mai puțini cercetători și experți. Problema reformei administrației publice centrale este de o importanță enormă, din moment ce dorim să fim un stat de drept, să avem o economie competitivă și să facem față provocărilor din epoca globalizării. Astfel una din problematicile cele mai importante este reorganizarea și optimizarea instituțională, care prevede în sens îngust excluderea dublării de atribuții, funcții, delimitare a competențelor și domeniilor de intervenții a fiecărei autorități, fuziunea acestora, etc.

În ultimii ani în discursul politic, și agenda guvernamentală a ultimelor guverne tot mai mult se discută și se impune necesitatea reformei administrației publice la general și optimizării administrației publice centrale dar și locale.

Astfel în luna mai a anului 2016, Cancelaria de Stat din Moldova a publicat un proiect referitor la Strategia de reformă a Administrației publice pentru anii 2016-2020, care include și componenta APC, iar pe 25 iulie prin Hotărârea Guvernului Nr. 911 din 25.07.2016,[1] aceasta a fost aprobată. Prezenta Strategie a fost elaborată în baza constatărilor și recomandărilor formulate urmare a revizuirii administrației publice din Republica Moldova efectuată de către SIGMA [2] și concluziilor Consiliului Uniunii Europene din februarie 2016 [3], aplicând lecțiile învățate în urma implementării reformei administrației publice centrale în perioada 2005-2013, urmând recomandările partenerilor de dezvoltare formulate în notele informative din martie 2015 [4], angajamentele Guvernului, asumate prin Programul său de activitate, și bunele practici la nivelul statelor UE.

Strategia de reformare a administrației pentru perioada 2016-2020 prezintă viziunea Guvernului și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice de la toate nivelurile, facilitând perceperea și angajarea tuturor actorilor importanți. Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul Republicii Moldova și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene. Acest angajament este reflectat în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020.

Documentul propune o abordare etapizată, care se bazează în mod progresiv pe acțiunile anterioare de reformare. În procesul de modernizare a modului de funcționare a administrației publice, schimbările inițiale au ținut aproape exclusiv de mecanismele interne ale Guvernului la nivel central. În continuare, Strategia va avea în vizor extinderea componentelor reformei în administrația publică locală, ale cărei capacități în domeniu necesită a fi consolidate.

Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: (i) modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politici publice, servicii publice), (ii) organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător și (iii) modul de gestionare a resurselor disponibil. Ținând cont de această abordare, reforma propusă de Strategie se axează pe următoarele componente ale administrației publice: Responsabilitatea administrativă – raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparență decizională; responsabilitate instituțională; Elaborarea politicilor publice - planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor; Modernizarea serviciilor publice - satisfacția clienților și managementul calității; re-ingineria proceselor și crearea ghișeele unice; e-guvernarea; Managementul finanțelor publice - prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; planificarea și executarea bugetului; achizițiile publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară; Managementul resurselor umane - fișa de post; clasificarea și gradarea; recrutarea și selectarea; managementul performanțelor; remunerarea; etica profesională; dezvoltarea resurselor umane [5].

Cu toate acestea, reorganizarea instituțională a guvernului, în viziunea noastră

necesită o modificare radicală cât mai urgentă și redistribuire a atribuțiilor, fiind prioritatea principală. Primul pas care trebuie întreprins și care îl considerăm logic să fie primul este reorganizarea ministerelor spre direcția reducerii acestora, după care logica următoare este distribuția sferelor de competență, atribuțiilor, autorităților și instituțiilor publice din subordine conform noilor structuri. Totodată insistăm asupra faptului că în subordinea guvernului trebui să fie doar ministerele, cu excepția câtorva autorități de importanță majoră, iar celelalte autorități să fie subordonate ministerelor conform domeniului de intervenție. Acest lucru ar asigura o eficacitate mai mare a procesului decizional, o ierarhizare strictă pe verticală, rapiditate în elaborarea și promovarea politicilor și serviciilor publice și ar asigura o anumită doză de uniformizare dintre autorități, care ar realiza echitatea pentru funcționarii publici. La moment în Republica Moldova avem 16 ministere și 5 autorități ale APC subordonate guvernului, fiecare din acesta având la rândul lor altele în subordine, atât autorități publice cât și instituții publice și întreprinderi de stat. Totodată avem peste 60 de instituții și autorități de control [6] și peste 20 de autorități publice cu statut autonom [7]. Analizând domeniile de competență ale ministerelor, multe din ele au tangențe, sunt interdependente sau subiecții pentru care se promovează politicile sunt aceleași. Astfel în viziunea noastră structura optimală a guvernului poate fi formată din 8 ministere:

Blocul economic: Ministerul Economiei și Finanțelor Publice prin fuziunea Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor; Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin reorganizarea actualului Minister al Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Dezvoltării Regionale, Infrastructurii și Mediului prin fuziunea Ministerului Mediului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor;

Blocul Administrație: Ministerul Justiției și Afacerilor Interne prin fuziunea Ministerului Justiției și Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor și Comerțului Extern prin reorganizarea Ministerului afacerilor externe și integrării europene; Ministerul Securității Naționale și Informațiilor prin reorganizarea Ministerului Apărării și preluarea unei părți de atribuții din Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor;

Blocul Social: Ministerul Sănătății, Protecției Sociale și Familiei prin fuziunea Ministerului Sănătății cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei; Ministerul Educației, Culturii, Tineretului și Sportului prin fuziunea Ministerului Educației, Ministerului Culturii și Ministerului Tineretului și Sportului.

Fiecare minister în parte va fi responsabil de domeniile sale de intervenție, având în subordinea sa structurile de resort pentru implementarea, promovarea politicilor și serviciilor. Astfel crearea Ministerul Economiei și Finanțelor Publice prin fuziunea Ministerului Economiei și Ministerului Finanțelor va asigura legătura dintre ”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”[8] cu finanțele publice sub o singură structură, ceea ce va permite coordonarea posibilităților cu așteptările noastre și cheltuielile eficiente a finanțelor publice [9], iar cooperarea economică internațională va trece în competența Ministerului Afacerilor și Comerțului Extern. Totodată în subordinea noii autorități propunem: trecerea Agenției Rezerve Materiale și a Biroului Național de Statistică ambele strâns legate de domeniul economic; crearea Agenției Naționale de Înregistrări și Licențiere prin fuziunea Camerei de Înregistrări și Camerei de Licențiere; crearea Agenției de Dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii prin fuziunea Organizației de Atragere a Investițiilor și de Promovare a Exportului din Moldova și Organizației pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin reorganizarea actualului Minister al Agriculturii și Industriei Alimentare [10] doar își va extinde sfera de competență și va fi un suport real în dezvoltarea rurală durabilă. Propunem în subordinea acestui minister: trecerea Agenției Turismului care va fi o plus valoare la dezvoltarea rurală; trecerea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor ceea ce este și logic pentru un așa minister; trecerea Agenției Relații Funciare și Cadastru, argumentul reieșind din misiunea Agenției - promovarea și implementarea politicii de stat în domeniul relațiilor funciare și organizării teritoriului, valorificării și ameliorării terenurilor degradate. Ministerul Dezvoltării Regionale, Infrastructurii și Mediului prin fuziunea Ministerului Mediului, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor ar permite coordonarea politicilor de infrastructură (transport, apă și sanitație, energie, uzine, etc.) cu politicile de mediu în sensul reducerii impactului negativ asupra ultimei, sub o autoritate a APC unică. O astfel de viziune a fost propusă și de Dumitru Alaiba[11], Șeful Secretariatului Consiliului Economic al prim-ministrului.

Pe lângă faptul că facem o economie enormă pentru bugetul public, vom asigura un proces decizional eficace și echitabil în raport cu mediul ambiant, vom avea și o prioritizare în dezvoltării infrastructurii pe etape și un fond mai mare pentru intervenție.

Următorul bloc este cel al administrației, format din trei ministere. Până la analiza acestora, pentru toate ministerele propuse, drept model de regulament pentru organizare și funcționare îl recomandăm pe cel al Ministerului Economiei, fiind în opinia noastră cel mai elocvent, cu atribuții clar definite și instrumente de realizare a politicilor. Crearea Ministerului Justiției și Afacerilor Interne prin fuziunea Ministerului Justiției și Ministerul Afacerilor Interne, pentru că ambele țin de ordinea publică, apărarea drepturilor cetățeanului indiferent de rasă, statut, origine, religie și etnie, etc, fuziunea dată va aduce doar beneficii. Totodată s-ar asigura o sincronizare între politicile statului privind drepturile cetățeanului și justiției.

În subordinea noului minister propunem: trecerea Întreprinderea de Stat „Centrul Resurselor Informaționale de Stat “Registru”, Centrului Național pentru

Protecția Datelor cu Caracter Personal, Instituția publică Serviciul național unic pentru apelurile de urgență 112; Biroul Relații Interetnice pentru o armonie și justiție echitabilă pentru toate etniile. Ministerul Afacerilor și Comerțului Extern prin reorganizarea Ministerului afacerilor externe și integrării europene, în subordinea căruia am adăuga și Biroul relații cu diaspora și după cum am menționat mai sus cooperare economică internațională. Această simbioză ar asigura relații economice durabile, prin intermediul consolidării diasporei peste hotare și a reprezentărilor diplomatice, nu doar cu UE dar și cu CSI, China, Iran, Orientul Mijlociu, SUA, etc. Dar ca și misiune am adăuga la celelalte și reintegrarea cetățenilor noștri acasă – o prioritate care rămână încă în umbră. Ministerul Securității Naționale și Informațiilor prin reorganizarea Ministerului Apărării și preluarea unei părți de atribuții din Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor. Acesta ar asigura în condițiile globalizării actuale securitatea multidimensională a statului colaborând cu celelalte 7 ministere, însă a sa misiune exclusivă ar fi securitatea militară și informațională a statului, atât de importante astăzi. În plus ar mai avea de câștigat câteva întreprinderi de la Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor prin intermediul căruia am putea mări bugetul pentru cheltuieli militare.

Pentru blocul social propunem doua ministere îndeajuns de cuprinzătoare pentru a rezolva problemele cetățenilor și a grupurilor țintă prin politicilor sale. Specificul acestora este că ele sunt ministerele care au nevoie de cele mai multe resurse financiare. Crearea Ministerului Sănătății, Protecției Sociale și Familiei prin fuziunea Ministerului Sănătății cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei ar asigura pe de o parte politici durabile în domeniul sănătății care pe de altă parte sunt indispensabil legate de cele de protecție socială și demografice. Toate acestea ar asigura un suport infailibil la constituirea și întărirea familiei – ceea ce are nevoie cel mai mult Republica Moldova.

Totodată în subordinea noului minister propunem: crearea Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială prin fuziunea Inspecției Sociale cu Casa Națională de Asigurări Sociale; trecerea Companiei Naționale de Asigurări în Medicină; reorganizarea Centrului de Sănătate Publică prin fuziunea Centrului de Medicină Preventivă, fuziunea Inspectoratul Farmaceutic din cadrul Agenției Medicamentului și Comitetul Permanent de Control asupra Drogurilor de pe lângă Ministerul Sănătății la centru. Ministerul Educației, Culturii, Tineretului și Sportului prin fuziunea Ministerului Educației, Ministerului Culturii și Ministerului Tineretului și Sportului ar asigura o politică unică, eficace și durabilă pentru învățământ la general în țară. Este domeniul în care avem cel mai mult de investit, ba chiar în care este nevoie de investit permanent.

Sub conducerea unei singure autorități a APC și unui singur manager, cu o strategie complexă și unică pe domeniul educație, cultură, tineret și sport, apropo ceea ce ar fi trebuit să aibă fiecare minister menționat mai sus și fără a mai exista dispersarea și deducerea din o strategie în altele 4 și tot așa. Pentru un sistem educațional puternic cu oameni competenți și bine instruiți trebuie

să tindă întreaga societate. Probabil acesta ar trebuie să fie prima modificare în structura organizațională pe un nou guvern care dorește schimbări reale. Totodată în subordinea noului minister propunem: Academia de Științe, Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare. Fiind o construcție prospectivă potențială a structurii instituționale a APC, ceea ce am propus noi este un model în sens larg. Însă în sens îngust la nivel de fiecare minister, este nevoie de o analiză instituțională amplă și reorganizare radicală a tuturor autorităților și instituțiilor din subordine, mai ales a inspectoratelor care efectuează controale și întreprinderilor care prestează servicii. În sensul reducerii acestor autorități de control, multe din ele ar putea fuziona, spre exemplu Curtea de Conturi ar putea ușor încorpora Inspekția financiară a Ministerului Finanțelor.

Totodată cu statut special în cabinetul Primului-ministru, sub subordonarea sa directă propunem Agenția Națională de Reintegrare prin reorganizarea Biroului pentru reintegrare, care va avea scopul să reintegreze în teritoriul suveran raioanele din stânga Nistrului și UTA Găgăuzeri; și Agenția de Guvernare Electronică prin reorganizarea Centrului de Guvernare Electronică și preluarea câtorva atribuții de la Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și fuziunea cu Întreprinderea de Stat „MoldData”.

În concluzie, în structura și calitatea activității APC persistă un șir de probleme sistemice. Pe fundalul descreșterii numărului populației Republicii Moldova, numărul funcționarilor publici, autorităților de stat și structurilor afiliate este unul alarmant de mare. Este necesar de întreprins cât mai urgent măsuri de redresare a sistemului APC, totodată în strânsă legătura cu reforma administrativ-teritorială, reforma APL, reforma de descentralizare și desconcentrare a serviciilor în teritoriu.

În sens îngust este nevoie de crearea de AAPC noi prin fuziune a celor existente, extinderea funcțiilor de control și autorizare, stabilirea a noi servicii contra plată și extindere a acestora, majorarea tarifelor și plăților încasate de APC, atragerea la conducerea APCa unor conducători profesioniști, revizuirea structurii și funcțiilor APC și crearea unei structuri laconice, simple și optime pentru Republica Moldova; modificarea sistemului de salarizare, reducerea semnificativă a numărului APC și funcționarilor publice; dezvoltarea unor modele eficiente de instruire; crearea unor modele eficiente de colaborare între APC, sectorul privat și instituțiile de învățământ, care vor asigura asimilarea tinerilor specialiști, etc.

Bibliografie:

1. Hotărârea Guvernului nr.911 din 25 iulie 2016 „pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020” // Monitorul Oficial Nr. 256-264 din 12.08.2016
2. The principles of public administration.Moldova. December 2015 // http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/sigma_report.pdf
3. Council conclusions on the Republic of Moldova // <http://www.consilium>.

- europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-moldova-conclusions/
4. Briefing Book From Development Partners of Moldova // <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book> STRATEGIA DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 2016-2020 // http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/ssstrategia_rap_2016-2020.pdf
 5. Pavel Filip: Numărul instituțiilor de control va fi redus // <http://www.canal3.md/ro/news/pavel-filip-numarul-institutiilor-de-control-va-fi-reduc>
 6. DULSCHI, I. Autorități autonome ale administrației publice centrale. (p. I). Autorități autonome ale administrației publice centrale (p. II). Autorități autonome ale administrației publice centrale (p. III). Revistă metodică științifică trimestrială "Administrarea publică" nr. 1, 2, 3 - 2011
 7. Hotărârea Guvernului Nr. 690 din 13.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia // Monitorul Oficial Nr. 166-168 din 20.11.2009
 8. Hotărârea Guvernului Nr. 1265 din 14.11.2008 cu privire la reglementarea activității Ministerului Finanțelor // Monitorul Oficial Nr. 208-209 din 21.11.2008
 9. Hotărârea Guvernului Nr. 793 din 02.12.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia // Monitorul Oficial Nr. 174-176 din 04.12.2009
 10. Un Guvern cu doar 10 ministere. E posibil // <https://alaiba.wordpress.com/2015/11/11/un-guvern-cu-doar-10-ministere-e-posibil/>

ATELIERUL NR. 2

PROBLEME ACTUALE PRIVIND EFICIENTIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

IMPACTUL PARTENERIATELOR EXTERNE ÎN REALIZAREA DEZVOLTĂRII REGIONALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

*TOFAN Tatiana, doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publica*

SUMMARY

The regional development policy is one of the most important and most complex policies of the European Union and it persists a broad spectrum of implementation tools for the member states, candidate and neighboring countries as well.

For the Republic of Moldova, the regional development policy of the European Union represents a growth opportunity both at micro as well as macroeconomic levels of regions in the country, given the fact that the support accorded to the regions is carried out through regional development programs.

The DR model selected for Moldova is one that offers local public administration the opportunity to cooperate within the region and to plan the strategic interventions in order to support the regional development, which will be funded, under specific conditions, from the state budget, so we conclude that the regional development and decentralization policies are interrelated.

Unul dintre obiectivele principale ale UE, pe lângă înființarea pieței interne și a Uniunii Economice și Monetare este consolidarea coeziunii economice și sociale, care ar reduce din diferențele existente între regiunile Comunității.

Politicile de dezvoltare regională a UE au un spectru larg de instrumente de implementare atât pentru statele membre, statele candidate cât și pentru țările din vecinătate.

La fel un obiectiv comun al tuturor politicilor UE este îmbunătățirea legăturilor economice și sociale ce completează politicile economice și structurale ale propriilor state membre. Instrumentele majore ale politicii sunt îndreptate, în special, spre reducerea diferențelor.

În mare parte sprijinul acordat regiunilor se efectuează prin intermediul programelor de dezvoltare regională. De regulă, aceste programe cuprind toate regiunile, cu excepția capitalelor și a periferiilor lor. Dislocarea fondurilor se realizează de către organele centrale din Fondurile de Dezvoltare Regională

prin intermediul Agențiilor de Dezvoltare Regională, sau organelor locale responsabile de dezvoltarea regională. Programele cuprind un spectru larg de probleme axate pe crearea noilor locuri de muncă, dezvoltarea infrastructurii, crearea infrastructurii sociale, dezvoltarea businessului, turismului, etc.

Republica Moldova pentru perioada de programare 2014-2020, este eligibilă pentru următoarele programe europene:[6]

1. *Program Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre*, finanțat din Instrumentul European de Vecinătate (IEV). Programul va susține atât proiecte soft cât și de infrastructură. Aria de implementare a programului: RM, Armenia, Azerbaijan, Georgia – întreg teritoriul. Bulgaria (regiuni NUTS II), Grecia (regiuni NUTS II), România (regiunea NUTS II Sud-Est), Rusia (oblastea Rostov, Krasnodar Krai), Turcia (echivalentul NUTS II regiunea Istanbul, Samsun, Kocaeli, Zonguldak, Kastamonu și Trabzon), Ucraina (Regiunile Odeska, Mykolaev, Kherson și Donetsk, Republica autonomă Crimeea și or. Sevastopol). Pentru acest program UE va oferi aproximativ 80 mln. Euro.

2. *Program Operațional Comun România – Moldova*, finanțat din Instrumentul European de Vecinătate. Programul va susține, în special, proiecte investiționale cu impact transfrontalier. Aria de implementare a programului: România: județele Botoșani, Iași, Vaslui, Galați, inclusiv regiunile adiacente: județele Neamț și Bacău; RM tot teritoriul. Pentru acest program UE va oferi aproximativ 60-70 mln Euro.

3. *Programul Dunărea pentru Cooperare Transfrontalieră*, finanțat din Instrumentul European de Vecinătate. Proiectul va susține proiecte de dezvoltare cu impact transnațional, având ca obiective tematice următoarele domenii: cercetare, dezvoltarea tehnologiilor, inovare, protecția mediului, eficiența utilizării resurselor, promovarea transportului și infrastructurii durabile, sporirea capacităților instituționale și administrare publică eficientă. Aria de implementare a programului: Austria, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Germania (regiunile Baden-Wurtemberg și Bavaria), Ungaria, RM, Montenegro, România, Serbia, Slovacia, Slovenia, Ucraina (nu cu întreg teritoriul).

4. *Program pentru Cooperarea Teritorială Republica Moldova*, finanțat din Instrumentul Parteneriatului Estic (IPE). Programul va susține proiecte soft cu impact transfrontalier. Aria de implementare a programului: RM tot teritoriul; Ucraina – regiunile Cernăuți. Vinnița, Odessa. Bugetul programului va constă dintr-un buget de aproximativ 4 mln Euro. Pentru RM oportunitățile de atragere a investițiilor necesită a fi valorificate prin reforme și proiecte bine argumentate, prin integrarea lor într-un Plan național de dezvoltare coerent și angajarea participării cu fonduri proprii.

Solidaritatea și coeziunea reprezintă valorile pe care se bazează politica regională în UE. *Solidaritatea* urmărește ca de această politică să beneficieze cetățenii și regiunile, care sunt dezavantajate față de media UE din punct de vedere social și economic. *Coeziunea* implică beneficii pentru toți, astfel încât diferențele existente între venituri și nivelul de prosperitate din țările mai sărace

și regiuni să fie diminuate.

Trebuie subliniat, că buna cooperare dintre Fondurile Europene și autoritățile locale și regionale din Republica Moldova reprezintă un element esențial pentru asigurarea succesului utilizării instrumentelor financiare în dezvoltarea regională și în întreaga politică de dezvoltare regională.

Agențiile de Dezvoltare Regionale în perioada anilor 2010 – 2013 au avut în gestiune proiecte finanțate din surse externe, după cum urmează:

- 5 proiecte finanțate din sursele Guvernului German prin intermediul GIZ implementate în baza Acordului de finanțare dintre MDRC și GIZ, în valoare de 51 390,00 mii lei, care sprijină extinderea și modernizarea serviciilor publice locale pe trei domenii de referință: apă și sanitație; eficiența energetică; gestionarea deșeurilor solide.[4]

În perioada anului 2014 a fost semnat Suplimentul 2 la Acordul de finanțare pentru implementarea a încă 8 proiecte din sursele Guvernului German prin intermediul GIZ în valoare de 6 495,2 Euro (estimativ 115 614,56mii lei/rata de schimb 17,8 MDL după cum urmează: RDN – 3 proiecte cu valoarea totală de 18 253,05 mii lei; RDC – 2 proiecte cu valoarea totală de 32 328,36 mii lei și RDS – 3 proiecte cu valoarea totală de 65 033,15 mii lei). În perioada de investigare, proiectele în cauză sunt la etapa de pregătire a documentației necesare pentru implementarea acestora.[4]

Aria geografică a proiectelor realizate și finanțate din sursele Guvernului German prin intermediul GIZ în RM este redată în figura 1.

Conform figurei 1 putem menționa, că Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei a finanțat din toate cele trei zone de dezvoltare a Republicii Moldova, Nord, Centru și Sud proiecte în domeniile: eficiența energetică a clădirilor publice, îmbunătățirea serviciilor apeduct-apă și canalizare, gestionarea deșeurilor solide.

Un alt partener de dezvoltare al RM este Republica Cehă, care a oferit surse financiare pentru implementarea a 3 proiecte în RDN în valoare de 382,75 mii lei.[5]

Pe lângă seminarele de instruire organizate pentru APL I și II din RDN, în cadrul implementării acestor proiecte au fost elaborate și editate trei broșuri, după cum urmează: [3]

1. „Esența Studiului de Fezabilitate”;
2. „Analiza cost-beneficiu-instrument necesar pentru implementarea proiectelor de anvergură”;
3. „Managementul proiectelor. Monitorizarea și evaluarea proiectelor”.

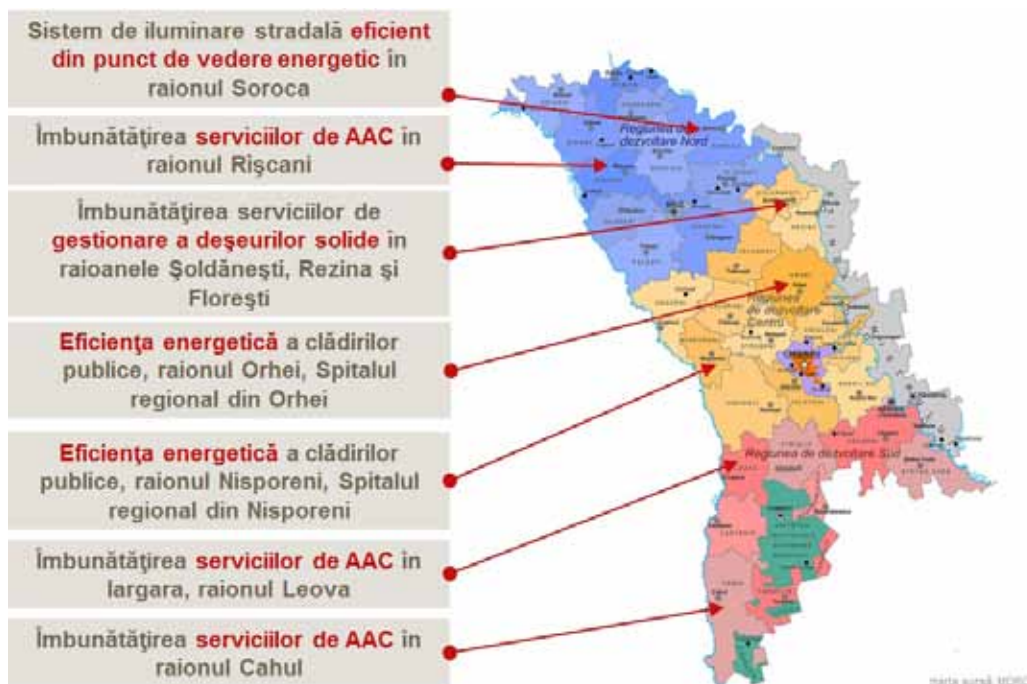


Figura nr. 1. Proiectele în implementare finanțate din sursele Guvernului German prin intermediul GIZ în RM.

Sursa: MDRC [3]

Aceste broșurile au fost diseminate tuturor APL I și II din toate Regiunile de Dezvoltare ale RM.

Totodată a fost semnat un acord de parteneriat cu Agenția SUA pentru dezvoltare internațională (USAID), prin care ei vor contribui cu 50% la construcția Stației de epurare a apelor reziduale din orașul Telenești.

În perioada anilor 2013 - 2014, din sursele financiare alocate de către Guvernul SUA prin intermediul Corpul Păcii SUA în Republica Moldova a fost implementat, în RDN proiectul: „Facilitarea promovării potențialului Regiunii de Dezvoltare Nord” în valoare de 57,16 mii lei, inclusiv 13,82 mii lei cofinanțare din partea Consiliilor Raionale și mun. Bălți din RDN. Unul din obiectivele majore din cadrul proiectului a fost și elaborarea site-ului www.regio.md.

În perioada anilor **2017-2018**, Polonia **a continuat** să ofere asistență țării noastre în domeniul dezvoltării regionale prin intermediul proiectului consolidare a capacităților administrației publice din Republica Moldova realizat de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării din Polonia. Proiectul „Sprijinul administrației publice în Republica Moldova în implementarea Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională a Moldovei pentru anii 2016-2020”, este realizat de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării din Polonia în parteneriat cu Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (MDRC) din țara noastră. [4]

În cadrul acestui proiect, experții polonezi au elaborat conceptul proiectului de colaborare moldo - polon în domeniul dezvoltării regionale și politicii urbane

pentru perioada 2017 - 2018. Scopul proiectului este de a dezvolta noi instrumente de politică urbană, stimularea dezvoltării orașelor și a zonelor urbane.

Politica regională a UE încearcă să reducă decalajele structurale dintre regiunile UE, să promoveze o dezvoltare susținută și echilibrată pe întreg teritoriul UE, promovând oportunități reale pentru toți.

Cunoașterea și respectarea principiilor, obiectivelor și a procedurilor comunitare ce reglementează planificarea, coordonarea, implementarea și gestionarea asistenței financiare acordată de UE sunt probleme esențiale pentru a realiza strategii regionale viabile.

Integrarea în Uniunea Europeană trebuie percepută ca un proces continuu și alert, iar un rol esențial în acest proces revine politicii de dezvoltare regională, prin instrumentele sale.

În concluzie se poate de menționat, că experiența UE în domeniul dezvoltării regionale integrate poate fi o sursă de inspirație și pentru RM. În pofida faptului, că diferă foarte mult nivelul de dezvoltare a regiunilor UE și a regiunilor RM, pot fi formulate niște lecții ce urmează a fi însușite.

La fel se poate de constatat, că cadrului instituțional al politicii de dezvoltare regională în RM, are avantajul de a fi flexibil la adaptare în funcție de evoluția implementării politicilor de DR. Comparativ cu situația din alte țări, cadrul instituțional de dezvoltare regională din RM nu este legat de careva prevederi constituționale sau juridice care ar fi dificil de modificat.

Modelul de DR selectat pentru RM este unul care oferă administrației publice locale posibilitatea de a conlucra pe teritoriul regiunii și de a planifica intervenții strategice întru susținerea dezvoltării regionale, care vor fi finanțate, în condiții specifice, din mijloacele bugetului de stat, astfel concluzionăm că dezvoltarea regională și descentralizarea sunt politici inter-relaționale.

În viitorul apropiat un aspect principal al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova va constitui Cooperarea Comunitară și regionalizarea serviciilor. Cooperarea intercomunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și mai profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară.

Bibliografie:

1. Legea nr.239 din 13.X.16 cu privire la Strategia Națională pentru Dezvoltarea Regională pentru anii 2016-2020
2. Hotărârea Guvernului nr. 685 din 04.09.2013, cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2013-2015, publicată la 13.09.2009 în Monitorul Oficial nr. 198-204, art.792
3. http://mdrc.gov.md/dezvoltare_regionala/ Raport privind implementarea Documentului Unic de program pentru anii 2013-2015, accesat 05.02.17
4. http://mdrc.gov.md/dezvoltare_regionala_rapoarte_si_studii/ Dezvoltarea Capacității pentru Dezvoltare Regională și Cooperare Transfrontalieră în Republica Moldova, accesat 03.02.17
5. <http://www.mzv.cz/chisinau>

6. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/ ultima accesare la data de 31.01.2017
7. <http://infoeuropa.md/asistenta-europeana/uniunea-europeana-sustine-dezvoltarea-regionala-in-republica-moldova/>

LISTA ABREVIERILOR

- APL** – Autoritățile Publice Locale
DR - Dezvoltare Regională
GIZ – Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei
MDL – Lei Moldovenești
MDRC - Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor
NUTS – *Nomenclature of territorial units for statistics*
RDC - Regiunea de Dezvoltare Centru
RDN – Regiunea de Dezvoltare Nord
RDS – Regiunea de Dezvoltare Sud
RM – Republica Moldova
UE – Uniunea Europeană
SUA – Statele Unite ale Americii

ДИВЕСТИЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

КОЗЛОВА Людмила Васильевна,
кандидат наук, Черноморский национальный
университет им. Петра Могилы

SUMMARY

In the article the questions of introduction of project management are examined in activity of local self-government, in particular at their co-operating with public organizations. Attention is spared also to foreign experience of the Republic of Poland. Using business technologies in city council is instrumental in optimization of collaboration of state and non-state structures, modernization of budgetary relations, system of delegation of plenary powers, responsibility and accountability before territorial mass, to the increase of efficiency of municipal management, and similarly to strengthening of role of local self-government in the decision of problems of territorial masses.

Keywords: projects, municipal management, local self-government, Republic of Poland.

Демократизация государственного управления связана с такими факторами как прозрачность и открытость системы власти, сотрудничество с двумя другими секторами экономики, децентрация властных полномочий. Таким методы влияют на сам процесс формирования и реализации государственной политики, влекут за собой необходимость модернизации структуры управления, в том числе и органов местного самоуправления. Так же это связано и с поиском более инновационных методов управления, одним из которых является создание проектов и управление проектами местного развития. Особенно актуальным это является в контексте евроинтеграции Украины, применения зарубежного опыта. В Польше подобные проекты доказали свою эффективность и успешно применяются, позволяя делегировать полномочия по управлению территориальными общинами и привлечению инвестиций, в том числе технической помощи ЕС.

Децентрация представляет два больших преимущества. Первое позволяет расчистить высшие уровни управления и, следовательно, сократить сроки принятия решений. Децентрация также способствует более эффективному административному действию. И это осуществляется без опаски для связности этого действия, поскольку высшие власти сохраняют своё полномочие управления в отношении подчинённых властей. Второе преимущество позволяет приблизить управление государства к гражданам. В особенности, когда решения принимаются локально, местные обстоятельства могут быть уточнены лучше.

Децентрализация может осуществляться в различных формах. Одна

из них - деконцентрация власти, когда в процессе перераспределения полномочий внутри системы государственной власти по иерархии, подразумевается передача функций управления от вышестоящих, центральных органов нижестоящим государственным структурам, не ослабляя при этом вертикальной иерархии системы государственной власти, оставляя нижестоящие государственные органы власти в подчинении центральных властей. При этом местные органы представляют собой региональные подразделения центральных органов управления и могут наделяться или не наделяться властными полномочиями в принятии самостоятельных решений.

Вторая форма децентрализации - деволюция или передача полномочий от государственных органов управления автономно функционирующим и формируемым демократическим путем органам местного управления в определенных сферах, как правило, в системе предоставления коммунальных услуг населению, охраны правопорядка, некоторые области здравоохранения и образования. В этом случае независимые местные органы управления самостоятельно принимают решения относительно предоставления определенных общественных услуг населению и финансированию своей деятельности. Еще одной формой децентрализации называют делегирование, которое наблюдается в случаях наделения местных органов управления ответственностью за обеспечение населения общественными благами, но при этом они подконтрольны центральному правительству.

Одной из форм децентрализации является прямая передача планирующих и исполнительных функций от институтов власти – организациям неправительственного сектора, так называемая дивестиция (divestment).

Чемерис А. подчеркивает, что управление проектами в публичной сфере - это процесс институционализации в программно-целевой формат способов вмешательства органов власти или органов местного самоуправления в социальную действительность с целью решения публичной проблемы. При этом в условиях ограниченного времени и ресурсов создаются уникальные продукты или услуги, которые не разрабатывались ранее и отличаются от существующих аналогов [7, с.12]. Управление проектами имеет целью конгрегации человеческих средств, времени и финансов для реализации целей, призванных в течение короткого срока нивелировать идентифицированные проблемы. Проекты широко реализуются в различных сферах. Особенность проекта в том, что они могут не составлять системы и не быть частью программных или прогнозных документов, формироваться независимо друг от друга, поэтому роль государственного управления заключается в их координации, определении общественных потребностей по разработке проектов и др. [1, с.8]. Управление проектами должно быть составной частью стратегического управления и возникать из целей,

формирующихся публичной властью, но также должны соответствовать специфическим потребностям локальной общины, привлекательной для грантодателей.

Украинский опыт проектного менеджмента на региональном и местном уровне связан с проектами, которые разрабатываются органами местного самоуправления и отбираются и финансируются Государственным Фондом содействия местному самоуправлению в Украине. Отбор проектов происходит раз в год в соответствии с Указом Президента Украины от 28 октября 2002 №952 / 2002, Постановления Кабинета Министров Украины от 18 января 2003 №64 [5, 6]. Эти нормативные акты определяют основы проведения Всеукраинского конкурса проектов и программ развития местного самоуправления. Целью этого конкурса является предоставление органам местного самоуправления государственной финансовой поддержки для реализации проектов, которые решают важные проблемы регионального развития. Конкурс проходит, в основном, с помощью организационных и финансовых механизмов.

Организационный механизм касается деятельности рабочих органов конкурса: Совета Всеукраинского конкурса, Дирекции и Экспертной комиссии.

Совет - это руководящий орган Конкурса, принимает решение об объявлении конкурса, утверждает планы его проведения и определяет перечень проектов-победителей Конкурса с предложениями относительно объемов государственного финансирования. Председателем совета Всеукраинского конкурса является Вице-премьер-министр Украины, который обеспечивает выполнение возложенных на Кабинет Министров Украины задач и полномочий в сферах инфраструктуры, регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства. В состав Совета входят члены Кабинета Министров Украины, председатель Государственного фонда содействия местному самоуправлению в Украине, представители министерств, центральных органов исполнительной власти, которые влияют на реализацию государственной политики по региональному развитию, профильных комитетов Верховной Рады Украины, Всеукраинских ассоциаций органов местного самоуправления.

Дирекция Всеукраинского конкурса - это исполнительный орган конкурса, который обеспечивает подготовку и организацию проведения Конкурса. Функции Дирекции Всеукраинского конкурса выполняет Государственный фонд содействия местному самоуправлению в Украине, председатель которого является руководителем дирекции.

Экспертная комиссия Всеукраинского конкурса - консультативно-совещательный орган Совета Конкурса, образованный с целью обеспечения квалифицированной и объективной экспертизы проектов и программ, представленных на Конкурс. В состав Экспертной комиссии входят представители научных учреждений, высших учебных заведений,

ассоциаций органов местного самоуправления и общественности, общественно-экспертных и аналитических центров по вопросам муниципального развития.

Такая трехуровневая модель направлена на обеспечение объективности, честности, открытости, равенства и прозрачности, что подтверждается ростом заинтересованности органов местного самоуправления в участии в конкурсе и увеличением количества поданных проектов.

Финансовые механизмы касаются собственно выделения средств для реализации проекта. Следует отметить, что любой проект не финансируется 100%. Финансирование из государственного бюджета не превышает 80% от общей стоимости проектов, в соответствии с местными бюджетами и за счет организаций партнеров (совокупно) должно быть выделено 20% [2, с.54]. Но как показывает опыт, за 11 лет проведения Конкурса интенсивность привлечения финансирования из местных бюджетов и за счет организаций-партнеров увеличилось до 58 процентов, при условии государственной финансовой поддержки на уровне 42 процентов соответственно [2, с.54]. За 11 лет проведения Конкурса в нем приняли более четырех тысяч органов местного самоуправления, разработали 6070 проектов и программ, 1317 из которых стали победителями и получили долевое государственное финансирование. Государственная финансовая поддержка проектов-победителей за 10 лет составила 264 200 000. грн., выделенных из Государственного бюджета [2, с.53].

Механизм и правила функционирования Конкурса сформированы таким образом, что финансовая поддержка государства проявляет себя как мотивационный фактор для органов местного самоуправления по поиску альтернативных путей решения проблем, применения инновационных механизмов по управлению развитием территориальной общины. Таким образом, зарубежный опыт привлечения общественных организаций, их мотивация по разработке проектов может стать одним из логических продолжений и активизацией применения проектного менеджмента в деятельности органов местного самоуправления. Такая технология является инновационной для Украины, но в некоторых зарубежных странах она хорошо оправдала себя на практике, например, в городе Люблине (Республика Польша). Таким образом, произошло «перенос» идеи предоставления грантовых средств с уровня Европейского Союза и органов государственной власти РП непосредственно на локальный уровень, где сам город является организатором грантовых конкурсов. Его спецификой и одновременно наиболее инновационной формой является общественный бюджет.

Проекты разрабатываются в достаточно широких сферах общественной жизни общины города - от образовательных и культурных мероприятий к решению жилищно-бытовых проблем. Отбор проектов осуществляется в так называемой «летней системе». Эта процедура достаточно открытая,

честный и беспристрастный, поскольку отбор проектов происходит в форме голосования жителями города. Они имеют возможность заранее ознакомиться с проектами, которые предлагаются группами жителей и общественными организациями и проголосовать за то, как понравились больше всего. Голосование происходит в бумажном и электронном виде. Таким образом, проекты, которые побеждают в голосовании, являются важными для территориальной общины. Ответственность за реализацию проектов несет муниципальные власти. Следует также подчеркнуть, что в структуре органов местного самоуправления в Республике Польша возникли специализированные управления, функционирующих в проектный способ, то есть не занимаются принятием и изданием административных решений.

Следует отметить, что проекты, которые побеждают, в дальнейшем успешно реализуются. Некоторые из них впоследствии получают новую жизнь и могут финансироваться не только из местного бюджета, но и из других источников. Когда представители частного сектора видят привлекательные результаты и высокую эффективность проектов, они соглашаются продолжать его финансирование в дальнейшем. Таким образом, в практике управления проектами является еще и механизмом формирования социально ответственного бизнеса.

Например, проект «Термомодернизация публичных учебных заведений в Люблине» направлен на переоборудование учебных заведений: утепление внешних стен сооружений учебных заведений, оборудование собственными котельными и др. В результате реализации проекта произошло сокращение количества заболеваний среди детей дошкольного и школьного возраста.

С целью оптимизации деятельности органов местного самоуправления в Украине необходимо принять нормативно-правовые акты, которые унифицируют эту форму взаимодействия, способствовать развитию общественного сектора в Украине, откроют для него новые возможности. Ведь общественные организации в подавляющем большинстве выполняют декларативные функции. Вместо этого они должны иметь потенциал к решению местных проблем, способность нести ответственность, то есть быть готовыми к делегированию им полномочий органов местного самоуправления. На сегодня таких общественных организаций немного в Украине.

Вместе с тем развитие общественного и муниципального секторов, оптимизация их взаимодействия связаны с новым этапом в отношениях между Украиной и ЕС. Сегодня Европейская Комиссия готова к оказанию технической помощи Украине, но по европейской стороны речь идет о выделении средств для проектов развития и таких программ будет становиться все больше. Наиболее эффективно и в полной мере воспользоваться этими возможностями смогут органы местного самоуправления и общественные организации, которые уже имеют подобный опыт.

Главная проблема связана с кадровым и методическим обеспечением.

В большинстве органов местного самоуправления нет знаний и опыта по разработке и управлению проектами [7, с.4]. Учебные заведения, которые занимаются подготовкой и повышением квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, не предоставляют программ по управлению проектами по международным стандартам. В результате не хватает учебных пособий, рекомендаций и других учебных материалов по управлению публичными проектами [7, с.5].

Библиография:

1. Анотований звіт про виконання науково-дослідної роботи (НДР) за період з 01 квітня 2011 р. по 30 червня 2011 р. з теми: «Технології проектного менеджменту в регіональному управлінні програмами і проектами: розробка та впровадження». Науковий керівник НДР Безверхнюк Т.М. – Одеса, ОРІДУ НАДУ. – 2011р. – 13 с.
2. Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування як дієвий інструмент підтримки місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток. - №1(5) січень-березень.-2014. – С. 53-63.
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 №4572-VI // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 03.11.2010 №996 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
5. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Постанова КМУ від 18.01.2003 №64 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/64-2003-п>
6. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Указ Президента України від 28.10.2002 №952/2002 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952/2002>
7. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.

AVANTAJELE DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

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

SUMMARY

To ensure comfort of members of a local community need, it is necessary to develop regional administration. In this regard, to achieve this objective - local development, national authorities in a constructive relations with local authorities must seek and find the most appropriate means. One of these means is regional development, which aims to contribute to local development so desired and required balanced development of the country. Lengthy process, highly sensitive, large and complex regional development is designed taking into account its historical evolution, the experience of other countries and the concept and EU directives in this area.

Dezvoltarea regională este un concept relativ nou pentru Republica Moldova, prin care se urmărește impulsionearea și diversificarea activităților economice, stimularea investițiilor atât în sectorul public, cât și în cel privat, contribuția la reducerea șomajului și nu în cele din urmă îmbunătățirea a nivelului de trai.

Dezvoltarea regională a Republicii Moldova este un pas înainte pe calea democratizării, un imperativ al timpului, un obiectiv care trebuie realizat pentru o posibilă aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Politica de dezvoltare regională promovată în Republica Moldova reprezintă un ansamblu de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice locale și centrale, în parteneriat cu diverși actori (organizații internaționale, instituții publice, voluntari), în scopul asigurării unei creșteri economice, dinamice și durabile, prin valorificarea eficientă a potențialului regional și local, în scopul îmbunătățirii condițiilor de viață ale cetățenilor. Principalele domenii care pot fi vizate de politicile regionale sunt: dezvoltarea întreprinderilor, piața forței de muncă, atragerea investițiilor, transferul de tehnologie, dezvoltarea sectorului I.M.M.-urilor, îmbunătățirea infrastructurii, calitatea mediului înconjurător, dezvoltare rurală, sănătate, educație, cultură.

Pentru Republica Moldova un domeniu nevalorificat integral îl ocupă dezvoltarea rurală în cadrul politicilor de dezvoltare regională și se referă la următoarele aspecte: eradicarea/diminuarea sărăciei în zonele rurale; echilibrarea oportunităților economice și a condițiilor sociale dintre mediul urban și cel rural; stimularea inițiativelor locale; păstrarea patrimoniului spiritual și cultural.

În scopul legiferării dezvoltării regionale Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 438 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova din 28.12.2006 [3]. Pentru a putea fi aplicată politica de dezvoltare regională s-au înființat inițial 3 regiuni de dezvoltare, ulterior în anul 2016 a fost înființată și

regiunea de dezvoltare a UTAG-lui:

Regiunile de dezvoltare	Unitățile administrativ-teritoriale	Nr. de locuitori
Nord	Municipiul Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca.	969299
Centru	Raioanele Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni	987603
Sud	Raioanele Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia	524497
UTA Găgăuzia		155700

Legea nr. 438 stabilește înființarea a încă 2 Regiuni:

Regiunile de dezvoltare	Unitățile administrativ-teritoriale	Nr. de locuitori
Municipiul Chișinău		712218
Transnistria	Unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului, inclusiv municipiile Tiraspol și Bender	580000

Practic toate regiunile din Republica Moldova, inclusiv cele din statele-membre UE se confruntă cu necesitatea restructurării, modernizării și facilitării inovației continue, bazată pe cunoaștere în materie de produse, gestionare și procese, precum și capital uman, pentru a face față provocării **globalizării**. Multe regiuni din Europa se vor confrunta din ce în ce mai mult cu impactul asimetric al **schimbării climatice**. Acest lucru va pune mari probleme agriculturii și turismului din anumite zone și va necesita investiții semnificative pentru a face față secetei, incendiilor, erodării zonelor și inundațiilor. E posibil ca aceste schimbări să aibă efecte disproporționate asupra grupurilor de persoane defavorizate sau cu venituri mici, care ar putea să nu dispună de mijloacele necesare pentru a se adapta, care va acutiza și mai mulț migrația populație.

Aplicarea prevederilor Legii nr. 438 din 2006 au fost urmată de Strategiile Naționale de Dezvoltare Regională din 2010-2012[4]; 2013-2015[5] și ultima 2016-2020[6]. Este important de a menționa că o politică guvernamentală nu înseamnă numai o Lege aprobată, ci și funcționarea cadrului instituțional aferent, instrumentarul de planificare, finanțare, implementare și monitorizare. În jurul acestui proces de dezvoltare regională se face foarte mult agiotaj în viziunea unora justificat, reieșind din valorificarea acestui fenomen la nivelul UE.

Scopul ultim al oricărei acțiuni de dezvoltare regională constă, înaintarea oricăror altor deziderate, în optimizarea funcțiilor teritoriului, gestiunea optimă a

resurselor sale, realizarea coeziunii teritoriale și asigurarea unei bune guvernante teritoriale. În acest fel, operațiunea de dezvoltare regională trebuie să aibă ca finalitate delimitarea unor *entități spațiale cu însușiri sistemice și funcționale*. Acest deziderat poate fi atins prin luarea în considerare, în mod imperios, a unor atribute definitorii ale teritoriului, devenite **criterii indispensabile**, cum ar fi:

- ü dezvoltarea unor poli de creștere sau axe de dezvoltare;
- ü existența unei baze de susținere a dezvoltării durabile, constituită din resurse ale solului și ale subsolului, bogată și diversificată;
- ü fluența internă optimă a vectorilor de masă, energie, bunuri și interese;
- ü capacitatea ridicată de inovare și implementare a inovării;
- ü raporturile favorabile (derivate din poziția geografică, dar și din relațiile de conectivitate deja instaurate) cu entitățile spațiale învecinate;
- ü spațiu mental bine consolidat. [8, p. 34]

Actuala stare de lucruri la nivelul dezvoltării regionale în Republica Moldova denotă o ameliorare a stării lucrurilor în regiuni. Din această perspectivă, valorificarea procesului de dezvoltare regională poate aduce cu sine o serie de avantaje precum:

1. Solidaritatea și coeziunea socială. Acestea reprezintă valorile pe care se bazează politica regională în UE. Solidaritatea urmărește ca de această politică să beneficieze cetățenii și regiunile care sunt dezavantajate din punct de vedere social și economic. Coeziunea implică beneficii pentru toți, astfel încât diferențele existente între venituri și nivelul de prosperitate din regiunile mai sărace să fie diminuate luând în considerare trendul negativ pe care îl înregistrează Republica Moldova la capitolul numărul populației. De asemenea, trebuie de menționat că una din trei regiuni din cadrul Uniunii a cunoscut o **scădere a populației** în perioada cuprinsă între 2000 și 2003. În majoritatea cazurilor, aceasta s-a datorat atât scăderii naturale a populației, cât și unei puternice emigrări. Conform previziunilor, creșterea demografică naturală va continua să scadă, inclusiv în multe regiuni aflate în urmă ca dezvoltare. Aceste regiuni se vor confrunta astfel cu o dublă provocare de promovare a creșterii economice și ocupării forței de muncă, abordând în același timp impactele adverse ale îmbătrânirii și scăderii populației.

2. Politica de dezvoltare regională încearcă să reducă decalajele structurale și să promoveze o dezvoltare susținută și echilibrată pe întreg teritoriul promovând oportunități reale pentru toți. Politica regională europeană diseminată și în Republica Moldova este menită să aducă rezultate concrete, coeziune socială și economică.

3. Transformarea regiunilor în obiective mult mai atractive pentru investiții, prin îmbunătățirea accesibilității, furnizarea de servicii de calitate și protejarea mediului ambiant;

4. Încurajarea inovației, spiritului antreprenorial și economiei informaționale prin dezvoltarea tehnologiilor informatice și a comunicațiilor;

5. Crearea unui număr mai mare de locuri de muncă prin atragerea de noi

oameni în serviciu, îmbunătățind adaptabilitatea angajaților și mărinđ investiția în capitalul uman;

6. Dezvoltarea culturii antreprenoriale și a serviciilor moderne de consultanță în afaceri inclusiv a incubatoarelor de afaceri;

7. Reabilitarea și dezvoltarea infrastructurii agricole, agromagazinelor, centrelor de informare și susținere a producătorilor agricoli;

8. Crearea; construcția și dezvoltarea rețelei de drumuri de importanță locală, regională și internațională;

9. Crearea punctelor de transbordare și de conectare intermodală a transportului de mărfuri feroviar/rutier;

10. Dezvoltarea infrastructurii de asigurare cu apă, canalizare, gaz și resurse energetice;

11. Reabilitarea și desfășurarea campaniilor și activităților de promovare a potențialului turistic regional;

12. Reabilitarea și dezvoltarea instituțiilor de asigurare și asistență socială;

13. O forță de muncă educată și calificată reprezintă un factor important într-o economie competitivă a cunoașterii. Cu toate acestea, nivelurile de educație ale tinerilor sunt încă în urmă, inclusiv față de asemenea state precum România, Republica Cehă, Italia și Slovacia.

14. O legislație mai bună. Dacă utilizarea resurselor politicii de coeziune necesită îndeplinirea standardelor de control și de bună gestiune financiară, s-au făcut pași importanți pentru configurarea cadrului legislativ și simplificarea normelor privind gestionarea politicii de coeziune: un set de norme de gestionare; un set de norme privind eligibilitatea cheltuielilor; simplificarea gestiunii financiare; proporționalitate sporită și simplificarea sistemelor de control; norme mai clare privind informarea și comunicarea; guvernarea electronică în practică.

În concluzie constatăm că asigurarea confortului social al cetățenilor trebuie să constituie preocuparea permanentă și prioritară a oricărei guvernări, la orice nivel ar fi ea. Pentru a depăși decalajul pe care Moldova îl are față de Europa este necesar, plecând de la actuala organizare administrativ - teritorială, să căutăm, să concepem noi mijloace și forme de acțiune care să aducă serviciile publice și deciziile mai aproape de cetățeni (conform principiului european al subsidiarității) și să determine folosirea mai eficientă a resurselor existente: resurse locale, fonduri guvernamentale și programe europene.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Legea nr. 438 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, din 28.12.2006, M.O nr. 21 din 16.02.2007.
3. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2010-2012, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 158 din 04.03.2010.
4. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2013-2015.
5. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2016-2020.

6. Rezoluție și Recomandări Congresului autorităților locale și regionale de pe lângă Consiliul Europei referitoare la democrația din Moldova. Raportori: Claude CASAGRANDE (Franța, L) și Yavuz MILDON (Turcia, R)- 5 iunie, 2002.
7. Igor Munteanu, Dezvoltări regionale în Republica Moldova, editura Cartier, Chișinău 2000.
8. Agenda Teritorială a Uniunii Europene 2020 – Spre o Europă inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, compusă din regiuni diverse”, 19 mai 2011, disponibil la: http://www.minind.ro/cctc_2014_2020/dse/Agenda_teritoriala_a_UE_2020.pdf.

INFLUENȚA FACTORULUI POLITIC ASUPRA PROCESULUI DE REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

MELEȘTEAN Ion, doctorand
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Since the proclamation of the independence of the Republic of Moldova, public administration has entered into a comprehensive reform process. The transition from a centralized administrative system inherited from the Soviet Union, to a decentralized one based on democratic principles, was and still is a major challenge for Moldova.

In his work author A. Sîmboteanu highlights four stages of public administration reform in Moldova: (i) 1st stage - 1990-1994; (ii) 2nd stage - 1994-1998; (iii) 3rd stage - 1998-2003; and (iv) 4th stage - 2003-2009. In 2010, with the change of political forces in favor of those democratic, a new stage of public administration reform has started. Any reform process, including public administration reform, depends on visions and willingness of political factor. The modification of legal framework is just an instrument for reform implementation. The period of the 5 stages of local government reform, were interspersed with six governance periods (1990-1994 - Agrarians-Frontists, 1994-1998 – Agrarians-Socialists, 1998-1999 – ADR center-right, 1999-2001 - transitional government - Dumitru Braghis, 2001-2009 - the communist government, and 2009-present - the center-right Alliance for European Integration).

Therefore, we find that the first 18 years of independence of Moldova was governed by leftist political parties (except period 1998-1999 when the administrative territorial reform was implemented from districts in counties) that have seriously damaged the path of democratic modernization of the Republic of Moldova, due to their conservative vision, advocating for a centralized administrative system and maintaining the state under the influence of Russia. On the other hand, the democratic parties that governed the country from 2010 until now, showed a weak political culture, with very obstinate leaders, who preferred use blackmail methods into the government coalition rather than the collaboration methods.

Odată cu proclamarea independenței RM, administrația publică a intrat într-un amplu proces de reformare. Tranziția de la un sistem administrativ centralizat sovietic moștenit, la unul descentralizat bazat pe principii democratice, a reprezentat și reprezintă în continuare o provocare majoră pentru RM. Inițial, reforma administrației publice (RAP) nu avea la bază un document strategic, care să stabilească viziunea, obiectivul general, obiectivele specifice, acțiunile ce trebuie de implementat, rezultatele și indicatorii de monitorizare a implementării acestora. Reforma se baza preponderent pe programele de guvernare, elaborate

de puterea politică din acea perioadă. Lipsa unui document strategic de reformare pentru RAPC până în 2006, și, respectiv pentru RAPL până în 2012, lipsa unei culturi politice, lipsa voinței și înțelegerii decidenților politici cu privire la necesitatea reformei, indiferența acestora față de performanța activității administrație publice, cât și deprinderea moștenită de a controla administrația publică, au reprezentat principalele motive de ce procesul de reformare a fost atât de anevoios.

În lucrarea sa, autorul A. Sîmboteanu evidențiază 4 etape de constituire a sistemului de administrație publică în RM: (i) *Prima etapă* – 1990-1994; (ii) *Etapă doi* – 1994-1998; (iii) *Etapă trei* – 1998-2003; și (iv) *Etapă patru* 2003-2009 [26, p.173-178]. În anul 2010, odată cu schimbarea raporturilor forțelor politice în favoarea celor democratice, începe și o nouă etapă a reformei administrație publice locale, denumită etapă a cincea. În cele ce urmează, este analizată fiecare etapă și gradul de influență a factorul politic la fiecare din acestea.

Etapă I (1990 – 1994) sau etapa pre-constituțională, se asociază cu experiența primului Parlament, care s-a preocupat mai mult de integrarea noului stat moldovenesc în familia comunității internaționale [23, p.5]. Primul Parlament sau *Parlamentul Independenței*, a fost format după alegerile parlamentare din RSSM din 25 februarie – 10 martie 1990. La aceste alegeri au participat următoarele grupări politice: „*Viața satului*”, „*Sovetskaia Moldova*” și „*Budjac*” (grupările de stânga) și „*Frontul Popular din Moldova - FPM*” (unica grupare de dreapta). În Parlament au acces din 371 de deputați, din care circa 30% erau reprezentanți ai *FPM*, iar 70% erau reprezentanții celorlalte grupări politice – preponderent foști comuniști. Pentru a liniști spiritele străzii, s-a creat o alianță ad-hoc între parlamentarii „*Viața satului*” sau *agrarienii* și *FPM* [2, p.389]. Provocarea principală a noului Parlament consta în trecerea de la sistemul administrativ de comandă, spre un sistem democratic descentralizat. Depășirea acestei provocări era posibilă doar prin modificarea cadrului legislativ existent. La nivel local principalele acte legislative pregătite și adoptate au fost: *Legea privind bazele autoadministrării locale* [10] și *Hotărârea Parlamentului nr. 636 cu privire la aplicarea Legii „Privind la bazele autoadministrării locale”* [8]. Noua lege prevedea organizarea administrativ teritorială în 2 niveluri: I nivel – comuna (satul), orașul și al II-lea nivel – municipiul și județul, iar HP nr. 636 stabilea o perioadă de tranziție spre noul sistem de administrație publică locală, în care treptat să se treacă la un nou sistem de administrație publică locală [25, p.196]. *Agrarienii* fiind o formațiune de stânga, odată cu obținerea susținerii celorlalte partide de stânga, au demis *Guvernul Druc* sprijinit de *FPM*. Astfel, în anul 1991, democrații intră în opoziție [2, p.389]. Prevederile actelor legislative nominalizate anterior, nu au fost implementate, legea fiind abrogată. Prima etapă a RAP se încheie cu adoptarea Constituției RM la 29 iulie 1994 [4]. La această etapă, observăm că odată cu intrarea în opoziție a *FPM*, în anul 1991, reformele democratice s-au stopat, iar formațiunile politice de stânga au preferat păstrarea structurii sistemului centralizat de administrare. În lucrarea sa, A. Sîmboteanu, de

asemenea, indică viziunile conservative ale factorilor de decizie și a clasei politice din acea perioadă, ca motiv principal al frânării lansării reformelor preconizate, ce a adus prejudicii serioase ritmului tranziției administrative în ansamblu [25, p.197].

Etapa II (1994 – 1998) sau etapa post-constituțională. La data de 27 februarie 1994 sunt organizate primele alegeri libere și democratice din RM. Dispunând de toate pârghiile puterii, *agrarienii*, organizați în *Partidul Democrat Agrar din Moldova* (PDAM), au obținut 56 de mandate din totalul de 104. În primul Parlament au mai intrat alte trei alianțe electorale: *Partidul Socialist din Moldova* (PSM) și *Mișcarea „Unitate-Edinstvo”* (M.U.E.) – 28 de mandate; *Blocul Țăranilor și Intelectualilor* (BȚI) – 11 mandate; *Alianța Frontului Popular Creștin Democrat* (AFPCD) – 9 mandate [2, p.390-391]. În continuare, agrarienii au preferat să facă majoritate parlamentară cu partidele de stânga PSM și MUE, deținând 84 de mandate. Odată cu adoptarea Constituției RM la 29 iulie 1994, organizarea și funcționarea administrației publice capătă reglementare constituțională [26, p.175]. Parlamentul RM, la 7 decembrie 1994, a adoptat 3 legi, care aveau ca scop reglementarea modului de constituire și funcționare a APL: (i) Legea privind organizarea administrativ-teritorială Nr. 306; (ii) Legea cu privire la alegerile locale Nr. 308; și (iii) Legea privind administrația publică locală Nr. 310 [11]. Așadar, în această perioadă are loc prima organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova de după proclamarea independenței [26, p. 216]. Tot în această perioadă, în anul 1997, RM ratifică *Carta Europeană a Autonomiei Locale* [1]. Pe de o parte, *Legea nr. 310 privind administrația publică locală* prevedea conceptul *autonomiei locale* exact cum este consacrat în *Cartea Europeană a Autonomiei Locale*, pe când *Legea nr. 306 cu privire la organizarea administrativ teritorială*, practic a păstrat și consolidat vechea organizare administrativ-teritorială fărâmițată (40 raioane). În condițiile unei guvernări *agrarian-socialiste* și în această perioadă, au fost încetinite și stopate reformelor democratice în domeniul social și cel economic, pledându-se pentru păstrarea unui sistemul administrativ centralizat comod.

Etapa III (1998 – 2003). La 22 martie 1998, au loc alegeri parlamentare. Patru formațiuni, din cele 11 înregistrate în cursa electorală, au depășit pragul electoral: *Partidul Comuniștilor din RM* (PCRM) – 40 de deputați, *Convenția Democrată din Moldova* (CDM) – 26 de deputați, *Blocul pentru o Moldovă Democratică și Prosperă* (BpMDP) – 24 de deputați și *Partidul Forțelor Democratice* (PFD) – 11 deputați. Astfel are loc prima alternanță la guvernare, când forțele democratice, au putut constitui o majoritatea parlamentară (61 mandate), însă aceasta a durat până la 9 noiembrie 1999, când a fost demis *guvernul lui Sturza* (investit la 12 martie 1999) [2, p.394]. Principalele acte legislative adoptate pentru democratizarea administrației publice locale în perioada **anilor** 1998-1999 sunt: (i) Legea privind organizarea administrativ-teritorială [12]; (ii) Legea cu privire la administrația publică locală [15]; (iii) Legea cu privire la finanțele publice locale [13]; și (iv) Legea privind proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale [14]. La

această etapă constatăm o abordare mult mai complexă a reformei APL, creându-se premise pentru asigurarea gestionării patrimoniului public al UAT, gestionării finanțelor publice locale, precum și organizării și funcționării APL. Așadar, s-a reușit a doua organizare administrativ teritorială a RM, de la sistemul raional (40 raioane) la sistemul județean (12 UAT de nivelul II) [26, p. 217]. Pentru buna funcționare a serviciilor desconcentrate în teritoriu este introdusă instituția Prefectului. O parte din competențele acestei instituții se suprapuneau cu cele ale consiliului județean și consiliilor comunale, fapt ce a creat conflicte și neînțelegeri între aceste autorități. Situația creată a început să genereze fisuri în proaspăta reforma administrativ-teritorială efectuată. După alegerile parlamentare din 25 februarie 2001, în Parlament au intrat 3 formațiuni politice: *PCRM* – 71 mandate, *Blocul electoral „Alianța Braghiș”* – 19 mandate și *Partidul Popular Creștin Democrat (PPCD, fostul FPCD)* – 11 mandate. Astfel, *PCRM* a obținut controlul absolut asupra Parlamentului, Guvernului și Președinției [2, p.395]. După alegerea lui Vladimir Voronin în funcție de președinte al statului la 4 aprilie 2001, au demarat acțiuni perseverente de compromitere a reformei din anul 1998. La sfârșitul anului 2001 au fost adoptate 2 legi: (i) *Legea nr. 781-XV pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998* [16]; și (ii) *Legea cu privire la organizarea administrativ teritorială nr. 764 -XV* [17]. Prima a fost declarată neconstituțională [6], deoarece era în contradicție cu prevederile *Constituției RM* și *Cartei Europene a Autonomiei Locale*. În această etapă, pe de o parte prima coaliție de centru-dreapta până în anul 1999, sub presiunea și cu susținerea partenerilor externi, în special Consiliului Europei, reușește să pună bazele unui nou sistem de administrație publică locală, iar odată cu schimbarea raportului de forțe politice, în anul 2001, se începe o reîntoarcere spre sistemul administrativ centralizat. Pe fondul unei construcții democratice încă fragile, comuniștii au avut o sarcină destul de ușoară în reintroducerea unui regim autoritar de tip sovietic în Basarabia, care să permită partidului lor să controleze toate domeniile vieții social-economice și politice din RM, marea majoritate liderilor lor, la nivel central sau local, fiind persoane de vârstă a treia, care s-au născut, educat și format în condițiile impuse de ocupații sovietici, [2, p. 396].

Etapa IV (2003-2009). Această etapă începe în 2003, cu implementarea *Legii cu privire la organizarea administrativ teritorială nr. 764-XV din 27.12.2001* [17], prin care au fost lichidate județele și s-au format 35 UAT de nivel II noi [25, p.199]. Totodată, a crescut și numărul UAT de nivelul I, de la 644 până la 915, din cauza micșorării numărului minim de populație necesare pentru formarea unei UAT de la 2500 la 1500 locuitori. Aceasta reprezintă cea de a treia organizare administrativ teritorială a Republicii Moldova. La 16 octombrie 2003, a fost adoptată *Legea cu privire la finanțele publice locale nr.397*. În primăvara anului 2005, pe 6 martie, au loc alegerile parlamentare. În parlament au intrat 3 formațiuni politice: *PCRM* – 56 mandate, *Blocul Electoral „Moldova Democrată” (BMD)* – 34 mandate și *PPCD* – 11 mandate [28]. Cu ajutorul liderului *PPCD*, Iurie Roșca, și datorită neînțelegerilor din cadrul *BMD*, Vladimir Voronin a reușit

să devină din nou președintele RM și să îndepărteze tot mai mult RM de valorice democratice europene [2, p.398]. În decembrie 2006, au fost adoptate un sir de legi pentru reglementarea activității APL: (i) privind administrația publică locală nr.436 [20]; (ii) privind descentralizarea administrativă nr.435 [19]; și (iii) privind dezvoltarea regională nr.438 [18]. Acest set de legi au ca scop crearea condițiilor pentru o distribuie mai clară a competențelor dintre nivelurile administrației publice, promovarea bunelor relații interbugetare între APC și APL și modalitățile de efectuare a controlului administrativ [25, p.200]. Tot în această perioadă, în decembrie 2005, a fost aprobată, prin HG nr.1402 din 30.12.2005, Strategia de reformă a administrației publice centrale în RM [7]. Reforma urma să fie implementată până în anul 2008, dar de facto a fost prelungită până în anul 2011. Implementarea cu deficiențe a Strategiei și extinderea perioadei de implementare a fost condiționată de lipsa voinței politice a majorității parlamentare (mai ales în anii 2006-2008), cât și de planificarea unui număr mare de acțiuni într-un termen prea scurt. După alegerile generale din 5 aprilie 2009, care au reprezentat marea confruntare a regimului comunist cu opoziția democratică, *PCRM* a obținut 61 de mandate (fapt ce le garanta alegerea șefului statului), *Partidul Liberal (PL)* – 15 mandate, *Partidul Liberal Democrat din Moldova (PLDM)* – 15 mandate și *Alianța „Moldova Noastră”* – 10 mandate. La 6 aprilie 2009, după anunțarea rezultatelor preliminare ale alegerilor, s-au declanșat proteste de masă spontane, împotriva regimului comunist, susținute și de liderii partidelor democrate din opoziție. Protestele desfășurate, preponderent, de tineri au fost inițial pașnice, însă pe 7 aprilie au degenerat în acte de violență soldate cu vandalizarea clădirilor Președinției și Parlamentului [28]. Pentru calmarea spiritelor, la 15 aprilie 2009, au fost renumărate voturile, astfel *PCRM* a pierdut un mandat. În aceste condiții în care *PCRM* avea doar 60 de mandate, nu putea fi ales șeful statului, de aceea au fost convocate alegeri parlamentare anticipate pentru 29 iulie 2009. După aceste alegeri, *PCRM* a obținut doar 48 de mandate din 101, pierzând și majoritatea parlamentară. Celelalte partide, care au acces la parlament, au format *Alianța pentru Integrare Europeană (AIE)*, iar *PCRM* a intrat în opoziție. Din imposibilitatea alegerii șefului statului, la 28 noiembrie 2010 au fost declanșate alegeri parlamentare anticipate.

Etapa V (2010 - prezent). Etapa cinci începe cu alegerile parlamentare anticipate, în care *PCRM* a obținut 42 mandate, *PLDM* – 32 mandate, *Partidul Democrat din Moldova (PDM)* – 15 mandate și *PL* – 12 mandate [28]. Cei 3 lideri ale formațiunilor democratice, după un lung proces de negocieri, au format *AIE II*. În anul 2012, cu suportul celor 3 transfugii de la *PCRM*, care au resuscitat *Partidul Socialiștilor din RM*, s-a ales președintele RM. Totodată, perioada **anilor** 2010-2012 este caracterizată de un amplu proces de dezbateri și consultări publice a *Strategiei Naționale de Descentralizare*. Proiectul Strategiei a fost elaborat de Guvern cu asistența specializată a mediului academic, societății civile și a partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova. Astfel, la 5 aprilie 2012 prin Legea nr. 68 [21], este aprobată Strategia națională de Descentralizare și Planul

de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015. Obiectivele Strategiei au fost stabilite în conformitatea cu *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, ratificată de RM în anul 1997. La 30 noiembrie 2014, au avut loc din nou alegerile parlamentare. În Parlament au acces: PSRM cu 25 de mandate, PLDM cu 23 de mandate, PCRM cu 21 mandate, PDM cu 19 mandate și PL cu 13 mandate. Principalul motiv de ce nu s-a implementat SND în timpul preconizat, au fost ciocnirile interne în cadrul AIE I, AIE II și AIE III, care erau dominate de interesele de partid ce se impuneau pe prim plan în raport cu interesul național. Opoziția comunistă a reușit să alimenteze AIE, cu substanță dezintegrativă, la capitolul interese politice – transformări democratice. [24, p.97]. Astfel, doar pe componenta descentralizării financiare s-au înregistrat cele mai mari progrese. În anul 2013, au fost modificate *Legea privind finanțele publice locale Nr. 397 prin Legea nr. 267 din 01.11.2013* [22] și *Codul Fiscal Nr.1163* [3] și s-a introdus un nou sistem de formare a bugetelor locale și de relații interbugetare (2014 - prezent). Pe celelalte componente se înregistrează un grad de implementare mult mai scăzut. Perioada de implementare a strategiei a fost planificată inițial pentru anii 2012-2015, însă, la sfârșitul anului 2015 s-a constatat circa 50-60% din activități nu au fost implementate, de aceea în anul 2016, s-a hotărât extinderea acesteia până în anul 2018. În vara anului 2016 a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice în anii 2016-2020.

Orice proces de reformă, inclusiv a administrației publice, depinde numai de viziunile și dorința factorului politic, modificarea cadrului normativ fiind doar un instrument pentru implementarea reformei. Perioada celor 5 etape ale reformei administrației publice locale, au fost intercalată cu 6 guvernări (1990-1994 – agrarienii - frontişti, 1994-1998 – agrarienii-socialişti, 1998-1999 – ADR centru-dreapta, 1999-2001 – guvernarea de tranziție, Dumitru Braghiș, 2001-2009 – guvernarea comunistă și 2009-prezent – guvernarea AIE de centru dreapta) [2, p.388]. Astfel, constatăm că primii 18 ani de independență a Moldovei, au fost cârmuiți de formațiuni politice de stânga (cu excepția perioadei 1998-1999- de democrați, când are loc organizarea teritorial administrativă din raioane în județe), care au adus prejudicii serioase ritmului de modernizare democratică a Republicii Moldova, datorită viziunii conservative a acestora, pledarea pentru un sistem administrativ centralizat, care poate fi controlat la toate nivelele și menținerea statului sub influența Federației Ruse. Totodată, o perioadă mai scurtă de timp RM, 8 ani, a fost condusă de partide de centru dreapta, care au încercat modernizarea statului prin crearea unui sistem administrativ descentralizat și orientarea statului spre Integrarea Europeană. Cu părere de rău, primele, formațiunile de stânga, au făcut ca RM să piardă un timp prețios atât în ce privește democratizarea societății, cât și în privința integrării în U.E. [2, p.388]. Pe de altă parte, partidele democratice, care au guvernat RM din anul 2010 până în prezent, au dat dovadă de o *cultură politică slabă*, cu lideri foarte încăpățânați, care au preferat mai degrabă folosirea metodelor de șantaj, în cadrul coalițiilor de guvernare, decât metodelor de colaborare, iar interesele de partid au fost

superioare interesului național. Opoziția de stânga, a putut și a știut să beneficieze din luptele interioare ale coalițiilor de guvernare, și chiar să alimenteze aceste conflicte, fapt ce încetinește ritmul de democratizare și modernizare a RM.

În concluzie constatăm un curs anevoios al reformei administrației publice locale. În continuare RM are o organizare administrativ teritorială fragmentată, care nu este fezabilă din punct de vedere financiar, cu o dezvoltare economică slabă la nivel local incapabilă să asigure angajarea oamenilor, iar odată cu creștere exponențială a inegalităților sociale din ultimii ani, s-a înregistrat un exod masiv al populației apte de muncă și în vârstă reproductivă peste hotare.

Bibliografie:

1. *Cartea Europeană a Autonomiei Locale*, Seria Tratatelor Europene nr. 122 din 15.X.1985, Strasbourg
2. CIMPOEȘU Dorin. Evoluția și trăsăturile regimului politic post totalitar din Republica Moldova (1990-2012). În: *ANALELE ASOCIAȚIEI NAȚIONALE A TINERILOR ISTORICI DIN MOLDOVA*. 2012, nr.10, pp.388-406, ISSN 2069-5527 (p. 389)
3. *Cod Fiscal al Republicii Moldova Nr.1163 din 24.04.1997*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. ed. spec., 25 martie
4. *Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1, 12 august
5. DELIU, T., SAVCA, T., ȚEPORDEI, A., GROZA, A., DRAGOMIR, L. *Ghidul alesului local*. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015. 287 p. ISBN 978-9975-3019-5-4
6. Hotărârea Curții Constituționale Nr. 13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.46-48, 04 aprilie
7. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategia de reformă a administrației publice centrale în RM: nr.1402 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr.1-4, 6 ianuarie
8. Hotărârea Parlamentului cu privire la aplicarea Legii „Cu privire la bazele autoadministrării locale” nr. 636 din 10.07.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.11-12, 30 decembrie
9. Informația privind executarea bugetelor unităților administrativ teritoriale pentru anul 2014, Ministerul Finanțelor, 2014
10. Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635 din 10.07.1991, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr.006, 10 iulie
11. Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr.306; Legea cu privire la alegerile locale nr. 308; și Legea privind administrația publică locală nr. 310 din 7.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr.3, 14 ianuarie

12. Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr.191 din 12.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.116-188, 30 decembrie
13. Legea privind finanțele publice locale nr.491 din 09.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.101-102, 16 septembrie
14. Legea privind proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale nr.523 din 16.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.124-125, 11 noiembrie
15. Legea privind administrația publică locală nr.186 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.14-15, 12 decembrie
16. Legea nr. 781-XV pentru modificarea și completarea Legii nr. 186-XIV din 6.11.1998 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, 29 ianuarie
17. Legea privind organizarea administrativ teritorială nr. 764 -XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr.16, 29 ianuarie
18. Legea privind dezvoltarea regională nr.438 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.21-24, 16 februarie
19. Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.29-31, 2 martie
20. Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.32-35, 9 martie
21. Legea privind aprobarea Strategiei naționale de Descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.143-148, 13 iulie
22. Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative nr.267 din 01.11.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.262-267, 22 noiembrie
23. POPA, V., MUNTEANU, I., MOCANU V. *De la centralism spre descentralizare*. Chișinău: Cartier, 1998. 219 p. ISBN 9975-949-33-9
24. SACA Victor. Reflecții asupra relației interese politice – transformări democratice (din experiența Republicii Moldova). În: *Teoria și practica administrării publice*: Materiale ale conf. șt.-practice cu participare intern., 20 mai 2013. Chișinău: 2013, 536 p., ISBN 978-9975-4241-5-8 (p. 95-97)
25. SÎMBOTEANU, Aurel. *Administrația publică: prin reformare și modernizare, Culegere de studii*. Chișinău: CEP USM, 2013. 327 p. ISBN 978-9975-71-349-8
26. SÎMBOTEANU, Aurel. *Istoria administrației publice din Moldova: Suport de curs*. Chișinău: CEP USM, 2009. 252p. ISBN 978-9975-70-845-6
27. SÎMBOTEANU, Aurel. *Reforma administrației publice în Republica Moldova*. Chișinău: MUSEUM, 2001. 159 p. ISBN 9975-906-46-X
28. www.e-democracy.md/elections/parliamentary, ultima accesare 05.02.2017

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

САВЕНКОВА Светлана, старший преподаватель,
*Одесский региональный Институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The modern quality models in the context of municipal services quality improvement are considered in this article. The author studied the examples of implementation of quality management system in cities of Ukraine and showed good results of it. The main obstacles of implementation of quality management system in self-government bodies were identified too. As the result the author suggests continuing the implementation of quality management system in other cities of Ukraine.

Международный опыт убедительно показывает, что самым эффективным механизмом повышения качества деятельности органов власти в сфере предоставления услуг населению является внедрение стандартов и процедур, которые помогают привести систему управления в органах власти к единым подходам и критериям в сфере бизнеса.

Следует отметить, что система менеджмента качества (СМК) является одним из средств постоянного совершенствования деятельности органов местного самоуправления, а её успешное функционирование определяется критерием эффективности организации [3]. Маркетинговая направленность концепции управления качеством муниципального управления заложена в названии издания Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) «Управление (администрирование) как предоставление услуг — общественность как клиент» (1987 г.). Критерии совершенствования качества территориального управления, в частности муниципального, в международных документах представлено стандартом Международной организации по стандартизации ISO стандартам ISO 9000 и ISO 9001 — серии международных стандартов, описывающих требования к системе менеджмента качества организаций и предприятий, которым соответствуют украинские государственные стандарты ДСТУ ISO 9000:2007 — аналог ISO 9000:2005, ДСТУ ISO 9001:2009 [1, с. 330].

При этом выделяются типичные этапы внедрения системы менеджмента качества в органы местного самоуправления Украины, такие как: решение руководства по разработке системы менеджмента качества на основании результатов экономического прогнозирования; начальный аудит системы менеджмента на соответствие стандарту ISO 9001:2008; создание команды

проекта; назначение уполномоченного представителя руководства по качеству; определение политики и целей в области качества жизни населения и оказания услуг; определение требований потребителей; классификация услуг и процессов деятельности; разработка и внедрение документации системы качества; внутренний аудит; анализ системы качества со стороны органов местного самоуправления; сертификация; постоянное совершенствование системы.

Особо следует подчеркнуть, что для создания эффективного механизма управления качеством органа местного самоуправления, среди указанных документов ISO можно выделить специальное «Руководство по применению управления ISO 9001:2008 в субъектах местного самоуправления», с целью обеспечения субъектов местного самоуправления согласованным подходом [2, с. 146].

По мнению И.М. Будникевич, система менеджмента качества (СМК) — это механизм, который, в первую очередь, направлен на удовлетворение потребностей потребителей, и поэтому маркетинговая ориентация является основой всех политик качества органов муниципального управления (табл. 1) [1, с. 331].

Таблица 1 — Маркетинговая суть политики качества городских советов и его исполнительных органов

Городской совет	Выдержка из текста политики качества
Винницкий городской совет	Миссия Руководства по качеству: стремление высшего руководства Исполнительных органов Винницкого городского совета, а также его работников повышать позицию города Винницы на украинском и зарубежном рынках. Формирование сознания того, что позиция города зависит в основном от характеристики и удовлетворения клиентов, которым предоставлялась услуга или продукт, а также от полной заинтересованности руководства и работников.
Львовский городской совет	Быстро, профессионально и доброжелательно — таковы основы работы всех должностных лиц с гражданами. От поведения каждого чиновника городского совета зависит доверие общества к городской власти. Каждое решение должностного лица должно идти на пользу городу и его общине.
Луцкий городской совет	Главной целью признается служение территориальной общине города путем предоставления качественных публичных услуг, создания благоприятной среды для жизни, труда, бизнеса, отдыха и улучшения благосостояния жителей города.
Криворожский городской совет	Служение территориальной общине города путем предоставления качественных и доступных административных услуг для жителей города, улучшения социальной и экономической стабильности города, создание благоприятной среды для труда, отдыха и духовного развития криворожан. Совершенствование системы управления, ее направления на качество и приведение в соответствие с признанными международными стандартами.
Черновицкий городской совет	Повышение жизненного уровня жителей города на основе экономического роста, стабильное развитие систем обеспечения жизнедеятельности города, повышение уровня социальных гарантий, сосредоточив основное внимание на предоставлении качественных услуг и удовлетворении потребностей жителей города.

(Источник: [1, с. 331])

Поскольку СМК нацелена на улучшение предоставления услуг населению, ее можно считать технологией маркетинга услуг. В рамках проекта ПРООН «Муниципальная программа управления и устойчивого развития» СМК была внедрена в 6 городах Украины (Вознесенск, Новоград-Волынский, Кировское, Долина, Львов, Бахчисарай) с 2006 по 2010 год [5, с. 16].

Основными результатами от внедрения СМК в г. Вознесенск стали:

1. Для органов местного самоуправления:

- повышение уровня удовлетворения заказчиков предоставляемыми услугами и формирования доверия граждан к власти;
- обеспечение прозрачности и демократичности деятельности, предотвращения коррупционных явлений;
- повышение общего и инвестиционного имиджа органов местного самоуправления;
- высвобождение времени сотрудников для выполнения их должностных обязанностей и повышения ориентации их работы на стратегию развития по сравнению с предыдущим выполнением текущих обязательств;
- обеспечение гибкой системы мотивации персонала и повышения их удовлетворенности работой в органах местного самоуправления.

2. Для граждан:

- упрощение взаимодействия с органами местного самоуправления на получение определенной услуги;
- сокращение общей продолжительности времени получения услуги с момента обращения;
- уменьшение возможности субъективного влияния должностных лиц городского совета на принятие решения о предоставлении услуги;
- максимум внимания со стороны должностных лиц городского совета в процессе оказания услуг;
- устранение возможностей личного влияния чиновников на предоставление услуг;
- очевидная «видимость» процесса обслуживания и его результативность [5, с. 43].

В июне 2012 г. с целью выявления уровней зрелости СМК в городах-партнерах был проведен экспертный опрос (анкетирование с помощью специально разработанных анкет и структурированные интервью с должностными лицами, ответственными за функционирование и постоянное улучшение СМК) [5, с. 16]. Были предложены следующие основные вопросы опроса:

- степень внедрения СМК;
- необходимость сертификации СМК;
- характер организационных изменений после внедрения СМК;
- основные препятствия на пути внедрения СМК;
- основные направления дальнейшего совершенствования систем

предоставления качественных публичных услуг.

По результатам проведенного опроса была отмечена достаточно высокая степень внедрения элементов СМК во всех органах местного самоуправления и где были внедрены: принцип лидерства высшего руководства; наличие и поддержание в актуализированном состоянии документации СМК; разработаны дополнительные внутренние документы, применение которых позволяет повысить уровень организационной культуры и положительно влиять на качество предоставления муниципальных услуг (к примеру, «Этический кодекс», «Справочник должностного лица» и т. п.); значительный уровень привлечения персонала; процедуры установления уровня удовлетворения заказчиков; механизмы и процесс постоянного улучшения и модернизации системы.

По результатам опроса представителей органов местного самоуправления городов-партнеров, где СМК уже внедрены, наиболее весомыми достижениями признаны изменения по следующим четырем направлениям: улучшение имиджа учреждения; повышение качества услуг для потребителей; создание основы для сохранения и передачи организационных знаний; улучшение гибкости и управляемости организации.

Обобщенные результаты опроса более 100 работников органов местного самоуправления городов-партнеров, где СМК уже внедрены в отношении характера организационных представлен на рис. 1.

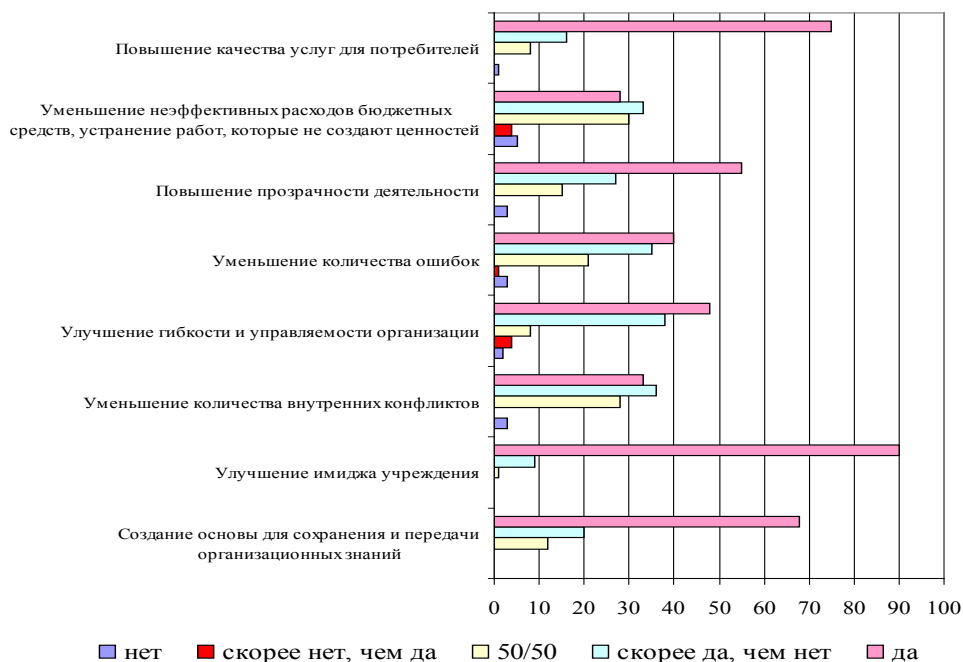


Рис. 1. Характер организационных изменений после внедрения СМК при предоставлении муниципальных услуг (по результатам опроса) [5, с. 18]

Среди основных препятствий на пути внедрения СМК были выделены: ментальность персонала; сложность определения критериев оценки процессов и услуг; сложность осуществления мониторинга качества процессов и услуг.

Представители органов местного самоуправления городов-партнеров, где СМК уже сертифицированы, заинтересованы в дальнейшей поддержке систем, проведении надзорных и ресертификационных аудитов, а также внедрении других подходов к улучшению качества муниципальных услуг и повышению уровня организационного совершенства органов муниципального управления [4, с. 107].

Среди наиболее интересных тем для дальнейшего повышения компетентности работников органов муниципального управления были определены следующие: процессный подход и оценки результативности процессов; налаживание обратной связи с заказчиками; возможности интеграции требований различных стандартов; внедрение методов бережливого управления; проведение самооценки по моделям организационного совершенства; внедрение систем оценки Key Performance Indicators / Balance Score Card — ключевые показатели результативности; проведение сравнительного анализа с лучшими учреждениями (бенчмаркинг) [4, с. 108].

Таким образом, использование СМК в деятельности органов местного самоуправления городов-партнеров по программе ПРООН подтвердило свою эффективность на практике, что обуславливает целесообразность использования СМК в деятельности ОМС других городов.

Список литературы

1. Буднікевич, І. М. Муніципальний маркетинг: теорія, методологія, практика. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2012. 648 с.
2. Булковський, Т. О. Функціонування системи управління якістю згідно з міжнародними стандартами в діяльності органів місцевого самоврядування. К: Економіка та держава. 2011, №1, с. 145-147.
3. ДСТУ-IWA 4:2006: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування [On-Line]. 2006. Доступна в мережі Інтернет: <URL:<http://lssmcc.lg.ua/media/news/30/attachment/ДСТУ-П%20IWA%204:2006%20Настанови%20щодо%20застосовування%20iso%209001:2000%20в%20суб'єктах%20місцевого%20самоврядування.pdf>> Дата звернення 20.01.2017
4. Маматова, Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями вдосконалення. Д: Аспекти публічного управління. 2013, № 1(1), с. 105-112.
5. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення [On-Line]. 2012. Доступна в мережі Інтернет: <URL:http://msdp.undp.org.ua/data/publications/PROON-2012-QMS_FINAL.pdf> Дата звернення 20.01.2017

ARHITECTURA MODELELOR EUROPENE DE GUVERNARE LOCALĂ

POPOVICI Ion, doctorand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Building a European model of local administration would seem out of the question, given the very different historical backgrounds of individual states and their particular forms of political and administrative organisation. Nonetheless, one wonders if it might not be possible. Although processes of setting up local autonomy have resulted in marked disparities in the delegation, transfer and devolution of competences, as well as in the organisation of controls, resistance to a single model does not preclude some very real convergences. This principles of local autonomy could be said to underlie a shared idea for a future European model of local administration, in its first stages of construction.

Cercetările având ca subiect guvernarea locală constituie un teren insuficient explorat în literatura de specialitate din Republica Moldova. Studiile dedicate acestui domeniu sunt remarcabile la nivel global, însă în context național, problematica guvernării locale relativ recent a devenit sursă generatoare de interes.

Analiza modelelor de guvernare locală este relevantă deoarece ne oferă posibilitatea să cunoaștem particularitățile și să înțelegem cum acestea au contribuit în timp la asigurarea unui standard înalt de viață al populației. Rezultatul poate fi exprimat sintetic astfel: bunăstare generală și organizare coerentă potrivit așteptărilor cetățenilor.

Construcția grilei unui model european de guvernare locală poate fi dezvoltată pornind de la principiul autonomiei locale. Acest principiu, care ar trebui să asigure independența politică, administrativă și financiară a autorităților locale răspunde, într-adevăr, preocupărilor esențiale ale țărilor europene: afirmarea conștiinței democratice și apărarea drepturilor omului.

Acest demers se poate baza pe Carta europeană a autonomiei locale, elaborată de Consiliul Europei, susținută de Congresul Autorităților Locale și Regionale ca un pilon al democrației [1]. Carta europeană a autonomiei locale este un punct de sprijin în mișcarea ireversibilă de democratizare a administrării locale, ea încearcă să stabilească o conexiune între globalizarea schimburilor economice, sociale, culturale și atașamentul local. Pe acest fundament se dezvoltă o organizare a puterii publice care refuză durabilitatea modelului centralizat al unui stat ierarhic și aspiră la emergența autonomiei locale. Autonomia locală este înțeleasă de Carta europeană a autonomiei locale atât ca un drept cât și ca o capacitate efectivă pentru comunități de a aborda o parte semnificativă a afacerilor publice în interesul populației, care astfel capătă posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor.

Studiul comparativ al modelelor administrative locale prezintă o dificultate majoră, întrucât există o eterogenitate puternică a competențelor acestora și a sistemelor lor de finanțare, care derivă din situația geografică și din cultura politică a fiecărei țări. În același timp, situația din fiecare țară se schimbă foarte rapid, în funcție de provocările locale, naționale și internaționale actuale. După trei decenii de desfășurare a proceselor de descentralizare și regionalizare se poate constata că au fost realizate reforme importante (mai ales în Belgia, Spania, Italia, Marea Britanie, Franța, Germania, Danemarca etc). În noile state membre ale UE schimbări importante s-au realizat în Polonia, Estonia, Cehia, Slovacia, România și Bulgaria.

Există o serie de tendințe generale comune, probleme comune, deși nu există un „model de organizare unic” în Europa. Există patru mari tradiții referitoare la organizarea teritorială:

- tradiția napoleoniană (Franța, Italia, Spania, Grecia, Europa Centrală și de Est), bazată pe centralizare, uniformitate și simetrie;
- tradiția germană (Germania, Austria, Olanda) care recunoaște, alături de un stat puternic, entități intermediare;
- tradiția anglo-saxonă, care nu recunoaște noțiunea de stat ca persoană juridică;
- tradiția scandinavă care a luat de la modelul francez principiul uniformității, dar l-a aplicat într-un cadru mai descentralizat [2, p.20].

Această mare diversitate face aproape imposibilă aplicarea unui model european unic de administrare locală, dar nu exclude evidențierea unor practici comune și observarea unor evoluții similare către descentralizare. Un rol din ce în ce mai important îl au organizările de tip metropolitan, care combină competențe comunale, intercomunale și departamentale. Analiza acestor modele presupune verificarea lacunelor existente între diferite construcții empirice și pornind de la un punct axial, să ne asigurăm de convergența sau discordanța practicilor existente.

Autonomia locală este pretutindeni corelată cu descentralizarea, a cărei traducere juridică include principalele elemente ale autonomiei instituționale și democratice. Conform Cartei menționate, „apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări europene reprezintă o contribuție importantă la construirea unei Europe bazată pe principiile democrației și descentralizării puterii” [1].

În toate țările membre ale Uniunii Europene și în cele care au aderat recent la comunitate se constată o creștere a gradului de descentralizare. Autonomia administrației locale este de obicei garantată în Constituție. În multe state descentralizate administrativ constituția stabilește competențele autorităților locale, iar în statele federale le dedică doar dispoziții scurte, deoarece în acest domeniu competența le revine aproape exclusiv statelor membre a federației. Constituția Poloniei consacră un titlu autorităților locale, plasând autonomia lor sub protecția instanței și garantează resursele financiare ale acestora. În Finlanda, la fel, Constituția garantează autonomia autorităților locale. Organizarea

descentralizată a Republicii Franceze a fost ridicată la statut constituțional prin revizuirea din 2003. Totuși, aceste elemente comune nu sunt suficiente pentru a afirma că este posibilă o convergență totală.

Între statele unitare, cele cu o mai mare autonomie regională și statele federale, diferențele structurale par ireconciliabile din punct de vedere juridic. Oricare ar fi forma de organizare a statului, arhitectura structurilor locale și regionale variază în mod semnificativ pe două paliere: nivelul de organizare teritorială și dimensiunea comunităților locale.

Arhitectura nivelurilor teritoriale pune în evidență structura duală a Danemarcei (comune la nivel local și comitate la nivel regional) sau a Marii Britanii (unde administrația locală este organizată în jurul consiliilor comitatelor sau districtelor), mai multe niveluri în Belgia, stat federal compus din 600 de municipalități și zece provincii, plus nivelul regional și nivelul comunității. Arhitectura pe trei nivele pare să se dezvolte în Franța, Portugalia, cu parohiile, municipalitățile și regiunile administrative, Grecia (cu municipalitățile urbane sau rurale, 54 de departamente și 13 regiuni) sau Italia (8100 comune, 101 provincii și 20 de regiuni, la care se adaugă două provincii autonome) [8, p. 59].

La variabilitatea acestei arhitecturi se adaugă diferențele de mărime sau populație, care nu sunt neglijabile. Ce raport există între Franța cu cele 36 000 de comune și Suedia cu mai puțin de trei sute de unități teritoriale de bază sau Danemarca, care din 2007 are mai puțin de o sută de comune cu o populație medie de peste 50 000 de locuitori? Deși relația dintre dimensiune și eficiență nu este direct proporțională, mișcările de restructurare teritorială sunt la ordinea zilei pentru a reduce numărul unităților teritoriale de bază și a le crea capacitatea să furnizeze serviciile de care cetățenii au nevoie.

În țările din estul Europei reformele recente au fost întreprinse pentru a facilita descentralizarea financiară și administrativă. Acesta este cazul Macedoniei, stat unitar compus din 120 de municipalități. În alte țări, problemele cu caracter politic paralizază sau condiționează schimbările structurale, cum ar fi Kosovo, Muntenegru sau R. Moldova [6, p.378].

Din punct de vedere istoric, autonomizarea s-a realizat întotdeauna de către nivelul comunal în țările europene, deoarece acolo se situează articularea dintre sistemul administrativ al guvernului central sau cvasi-central pentru componentele federalizate și sistemul democrației locale. Acest lucru se traduce astăzi atât prin consolidarea comunelor în cadrul unei raționalizări a competențelor și, în noile democrații din est, prin sporirea competențelor acordate la nivelul comunelor, după cum reiese din exemplul Estoniei (anul 2001), în special în sectorul educației. Indiferent de structura stat, în cazul în care descentralizarea are loc spre nivelul regional, acest proces tinde să încetinească o abordare similară la nivel municipal. În statele federale sau regionale nivelul regional poate, într-o mare măsură, și sub rezerva unor garanții constituționale, uneori reduse, să fixeze statutul comunității descentralizate și să ghideze, în linii mari, acțiunea colectivităților de rang inferior.

În orice caz, construirea unui nou model în baza autonomiei locale este un proces lent, o luptă împotriva reticențelor istorice și reflexelor recentralizatoare ale guvernelor centrale în statele preocupate, în primul rând, de afirmarea propriilor puteri.

Disparitățile între nivelurile de descentralizare au fost reflectate în Carta Consiliului Europei pentru autonomia regională, care nu a întrunit un consens politic suficient de puternic pentru a fi validată. Scopul său era de a afirma nivelul regional ca nivel adecvat pentru promovarea stabilității democratice. Prin autonomie regională Carta înțelegea "dreptul și capacitatea pentru autoritățile regionale din cadrul fiecărui stat membru, cu organe alese situate între stat și autoritățile locale și dispunând de prerogative de auto-administrare fie de ordin etatic, de a se ocupa pe propria lor răspundere și în interesul cetățenilor lor, de o parte importantă a afacerilor publice, în conformitate cu principiul subsidiarității. Carta s-a confruntat cu obstacole majore: inspirată de unele regiuni direct amenințate de extinderea domeniului legislativ al UE, Carta ar putea fi o amenințare pentru anumite state cu o puternică tradiție centralizatoare, cum ar fi Marea Britanie sau Turcia, din diferite motive. Totuși, emergența unor entități regionale în Europa le-ar conduce la dezvoltarea de sinergii și contacte internaționale foarte eficiente, care generează reticența unor state. În cele din urmă, pentru state cum ar fi Franța, unde regiunile sunt deja parte a autorităților locale, Carta nu prezenta interes și chiar ar putea fi un pas înapoi pentru autonomia locală. Un astfel de text ar putea, totuși, să prezinte un anumit interes pentru acțiunea Consiliului Europei față de un grup de state cum ar fi Bulgaria, România, Serbia [7].

Multe state europene au aplicat reforme ale administrației teritoriale pentru a reduce numărul comunelor și pentru a promova nivelul regional (manifestându-se adesea respingerea unor intervenții de tip voluntarist). La nivel comunal au loc, permanent, numeroase schimbări, mișcări de fuziune (Danemarca în 2007, Letonia în 2008), sau încercări de a găsi dimensiunea optimă (Franța). În alte țări însă, cum ar fi Slovenia, Ungaria s-a manifestat și tendința opusă, cea a revenirii la forma inițială a comunelor mici, cu tradiție [5, p. 183].

În multe state europene, procesul descentralizării a avut, în principal, tendința regionalizării, creându-se nivelul teritorial regional (Cehia, Slovacia, Danemarca, Slovenia), fie prin consolidarea autonomiei regiunilor existente (Germania, Spania, Italia, Franța, Polonia etc). Crearea regiunilor în noile state membre (Ungaria, Lituania, România) a constituit prilej de noi experimentări. În țările cu trei nivele de organizare s-au constituit entități intermediare, cu caracteristici foarte diferite. În Europa există regiuni puternice, dotate cu putere legislativă, în 3 țări federale, și în țări regionalizate (Portugalia, Spania, Marea Britanie). Chiar în interiorul aceleiași țări, există o autonomie regională cu mai multe viteze (Spania, Italia, Marea Britanie, Franța).

În Europa există actualmente 319 colectivități la nivel regional care se află în plină ascensiune. Ele au mărime, competențe și resurse foarte diferite. În unele state unitare, nivelul regional are un ancoraj istoric și socio-economic puternic

(Suedia, Polonia, Olanda etc.) [4, p. 74].

Totodată, niciun model european nu stabilește modalitatea relațiilor dintre organele alese. Undeva se regăsesc mecanisme apropiate de modelul prezidențial francez; în Irlanda se consolidează legitimitatea democratică a consilierilor, menținând sistemul managerilor numiți; în altă parte, coalițiile apărute din scrutinurile proporționale guvernează favorizând constituirea unor tehnocrații locale. Aceste raporturi determină diferite mecanisme de responsabilizare a administrațiilor locale în fața cetățenilor.

În Olanda, în conformitate cu Legea Municipală din 2002, consiliul municipal controlează municipalitatea și primarul; în Suedia, în afară de sistemul de răspundere penală, consiliul municipal are dreptul să retragă mandatul membrilor municipalităților în cazul modificării majorității; în Franța, problema responsabilității administrației în fața consiliilor locale a fost avizată negativ.

Dar, aceste diferențe nu au împiedicat apariția unei adevărate guvernante la nivel local sau regional, al cărei scop este de a crește capacitatea administrației locale de a conduce și coordona teritoriul său și, în acest sens, de a-l face mai autonom.

Autonomia locală este indisolubil legată de procesul politic de construire a stabilității democratice. Prin urmare, descentralizarea trebuie să fie integrată în structura tuturor statelor ca mod de gestionare a afacerilor publice și element de exprimare a libertății și diversității. Prin asigurarea acțiunii publice la nivelul cel mai adecvat, precizând că exercitarea responsabilităților publice ar trebui să revină, în general, autorităților celor mai apropiate de cetățeni, principiul subsidiarității, introdus în mai multe dispoziții constituționale și în Carta europeană a autonomiei locale, întruchipează această abordare democratică [3, p. 17]. Aceasta permite, implicit, recunoașterea faptului că autoritățile locale urmează să fie dotate cu un număr de competențe proprii.

La moment nu putem vorbi despre un model european al autonomiei locale, cu toate acestea, se poate afirma că principiile comune determină o dinamică, un demers în care diferența dintre procesele de gestiune a afacerilor publice locale se reduce. Avem convingerea că acest proces, în cele din urmă va conduce la armonizarea diferitor modele.

Preocuparea pentru construirea unui model european de administrare locală reprezintă o mare provocare, deoarece parametrii care au modelat istoria fiecăruia dintre state și forma lor de organizare politică și administrativă sunt foarte diferiți. Procesele de consolidare a autonomiei locale duc la denaturări semnificative în delegarea, transferul sau desconcentrarea competențelor și organizarea controalelor. Această rezistență la orice tentativă de modelare nu poate ascunde convergențele reale: consolidarea descentralizării în toate țările din Europa, inclusiv, în cele din estul continentului, sprijinite de Consiliul Europei, pentru a asigura stabilitatea democratică, armonizarea de facto a competențelor de bază, căutarea de resurse financiare adecvate. Colectivitățile teritoriale au devenit actori publici majori, asociate marilor decizii și proiectelor esențiale

pentru modernizare și redinamizare a teritoriilor. Ele au un rol decisiv în creșterea economiilor naționale, în dezvoltarea locală, dar și în dezvoltarea armonioasă a Europei. Înjurul principiului autonomiei locale se schițează începuturile unui model european de guvernare locală.

Bibliografie:

1. *Carta europeană a autonomiei locale din 15.10.1985*. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97
2. Clucerescu, E.E. *Local și global în procesul deguvernare: un fenomen complex*. În: *Sfera Politicii*, 2015, nr. 4 (186).
3. Delcamp, A., Loughlin, J. *La décentralisation dans les États de l'Union européenne*. Paris, 2002.
4. Fromont, M. *Droit administratif des États européens*. Thémis, 2006.
5. Hoorens, D. *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Organisation, compétences et finances*. Paris, Dexia, 2008.
6. Noureau, A. *L'Union Européenne et les collectivités locales*. La Rochelle, 2011.
7. *Recommandation 34-1997-1 du congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale*// <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=845439&direct=true>
8. Rusu, I., *Sisteme constituționale de administrație publică*. București: Lumina Lex, 2008.

DESCENTRALIZAREA ADMINSTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

ȘI FRANȚA: ABORDARE COMPARATĂ

*GUȚU Nina, doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The administrative system of Moldova, historically, was targeted by so-called „improvements” through numerous legislative changes, some taken from other countries and adapted, others applied directly. Regardless of similarities or common features, there isn't a unique way and identical solution that operate in all states. An efficient administrative system can be designed the same in different countries, but because of different levels of professional and administrative capacity, this process of system building will have different rates of ascension.

Descentralizarea administrativă și creșterea autonomiei locale reprezintă un pas necesar pentru a aduce serviciile publice și deciziile mai aproape de cetățeni. Deși procesul de descentralizare include în sine descentralizarea administrativă, financiară, patrimonială, etc., reorganizarea administrativ - teritorială a Republicii Moldova este considerată a fi primul pas necesar pentru a putea avansa cu toate celelalte aspecte. [7, p. 1].

Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârgheie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept. [1, p. 54], iar asigurarea descentralizării eficiente a sistemului administrativ din Republica Moldova reprezintă o prerogativă de dezvoltare a unui sistem de organizare administrativă, ce permite ca administrația publică să devină mai eficientă și mai operativă, iar problemele care interesează populația să se soluționează la nivele inferioare, în condiții de oportunitate și de operativitate sporită.

Profesorul Ioan Alexandru menționează că organizarea administrativ - teritorială are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale, în special cu unitățile de bază, asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale. [2, p. 53]. În opinia noastră, descentralizarea administrativă constă în transferarea unor atribuții ale diverselor autorități centrale către unitățile administrativ-teritoriale sau chiar autorităților publice locale. În esență, menirea principală a descentralizării rezidând în apropierea factorului politic și administrativ de cetățeni.

Transformările intervenite în Republica Moldova după prăbușirea imperiului sovietic în plan politic, economic și social, au determinat în mod firesc schimbări de substanță și în planul concret al organizării și funcționării administrației statului.

Subiectul descentralizării a apărut în administrația publică încă în Constituția Republicii Moldova, unde se menționează principiul descentralizării serviciilor publice. Acest principiu rezultă din prevederile articolului 109 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova și este strâns legat cu principiul autonomiei locale. Dacă descentralizarea serviciilor publice se referă la sistemul administrației publice, autonomia locală se referă la dreptul colectivităților locale de a soluționa în mod independent o parte din treburile publice locale.

Ulterior, o mai mare conotație a descentralizării în Republica Moldova se realizează în cadrul legislației Republicii Moldova. Domeniul politicii de descentralizare administrativă și de coeziune a început să se conceapă mai profund 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, la 28.12.2006 a fost aprobată Legea 435 privind descentralizarea administrativă. Urmează o serie de studii și analize în domeniul descentralizării administrative, care evidențiază necesitatea elaborării și votării a Strategiei Naționale de descentralizare pentru anii 2012 – 2018 și care a derivat din necesitatea planificării strategice a procesului de descentralizare, pentru a consolida capacitățile autorităților administrației publice locale, a îmbunătăți managementul și calitatea serviciilor publice prestate cetățenilor. Strategia are ca scop primordial ajustarea cadrului instituțional și legal intern la legislația europeană și recomandările UE, la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, eliminarea disfuncționalităților evidențiate de mai multe studii efectuate în domeniul APL, consolidarea autonomiei și democrației locale. [5, preambul]

Practica internațională confirmă că reformele privind descentralizarea serviciilor publice și consolidarea sistemelor democratice de administrare locală sunt, de obicei, niște procese lente, caracterizate de numeroase conflicte și contradicții.

Printre statele Uniunii Europene, Franța este singurul stat care a îmbrățișat pe deplin conceptul descentralizării regionale. Jean-Emile Vie, vede procesul de descentralizare sau de creare a regiunilor în colectivități teritoriale cel de-al „șaptelea dezastru” sau „dezastrul exploziei naționale” [4, p. 61].

Astăzi, făcându-se aplicarea legii din 02.03.1982 și luându-se în considerare alegerile regionale din 1986, Franța numără 25 de regiuni și 4 departamente de peste mare. Aceste regiuni beneficiază de principiul liberei administrări a colectivităților teritoriale, care fusese consacrată mai întâi pentru comune prin Constituție, departamente și teritoriile de peste mare [6, p. 109]. Regimul descentralizării teritoriale a fost el însuși profund modificat într-un sens favorabil autonomiei locale, prin reforma începută în anul 1982.

Legea nr. 92- 125 din 6 februarie 1992 a consacrat caracterul dual al administrației teritoriale franceze hotărînd că ea „este asigurată de colectivitățile teritoriale și de serviciile descentralizate ale statului”, și că ea „este organizată în respectul principiului liberei administrații a colectivităților teritoriale” (art. 1). [3, p.9]

În așa mod, descentralizarea misiunilor administrative ale statului devine,

prin această lege, principiu de drept comun; administrațiile centrale nu ar trebui astfel să păstreze decât misiunile al cărui exercițiu nu ar putea fi descentralizat (art. 2). Ea exprimă adaptarea administrației statului la condițiile noi, care rezultă din reforma descentralizării. În acest cadru regiunea este o circumscripție de servicii descentralizate a statului. Prefectul regiunii, exercită controlul prevăzut prin lege asupra autorităților regionale, și poate singur hotărî în regiune, dar el pune în aplicare și politicile naționale și comunitare privind dezvoltarea economică și socială și amenajarea teritoriului.

Modelul francez al descentralizării teritoriale a fost el însuși profund modificat într-un sens favorabil autonomiei locale, prin reforma începută în anul 1982. Regiunile dispun de o competență materială largă, însă de o competență normativă redusă. Luate global, bugetele lor sunt reduse în raport cu cele ale comunelor și departamentelor, dar regiunile au o mare stăpânire a resurselor lor și o mare libertate în folosirea acestora, mai ales pentru că natura competențelor lor le lasă o destul de mare marjă de manevră financiară și le permite să disponibilizeze o capacitate de investiții importantă. Regiunile au devenit astfel actori politici autonomi și chiar dacă ele pot suferi arbitraje guvernamentale contrarii dorinței lor, ele sunt capabile să formuleze și să pună în aplicare politici publice. [3, 9]

Conform Legii nr. 82-213 din 2 martie 1982, art. 59, alineatul 1 „Regiunile sunt colectivități teritoriale. Ele sunt administrate de un consiliu regional ales prin vot universal direct.” Schimbare de statut s-a produs la prima reuniune a consiliilor regionale alese prin vot universal direct, la începutul lunii aprilie 1986. Regiunile reprezentând, astfel, o nouă colectivitate teritorială creată prin lege pe baza art. 72 din Constituție. Dacă analizăm cazul Republicii Moldova în acest context, observăm că și Moldova are din punct de vedere legislativ structurată divizarea teritorială, și aici menționăm Legea Nr. 764 din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Din păcate, în legislația cu referire la descentralizare [5], nu atât de mult este pus accentul pe structura administrativ – teritorială și modul de organizare a unităților teritorială în procesul de descentralizare și după.

Spre deosebire de Moldova, în Franța, regiunile au fost organizate în colectivități teritoriale, dotate cu instituții concepute după modelul celor al comunelor și departamentelor. Astfel, beneficiind de principiul liberei administrații; ele nu pot exercita tutele asupra unei alte colectivități teritoriale.

O altă diferență majoră în domeniul descentralizării sistemului administrativ din Republica Moldova și cel din Franța, constă în cele două inovații majore din Franța prin introducerea alegerii consiliului regional prin vot universal direct.

De asemenea, principiile esențiale privind instituțiile sunt comune regiunii, comunei sau departamentului: un consiliu ales, un executiv unipersonal ales de consiliu pe durata mandatului său (6 ani) și pe care consiliul nu-l poate revoca. Președintele consiliului regional este astfel singurul titular al puterii executive; asemenea președintelui consiliului general dar, spre deosebire de primar, el nu exercită nici o funcție în sarcina statului. Președintele și vicepreședinții nu pot fi

demiși din mandat de către consiliul regional; în cazul unui conflict care face imposibilă funcționarea consiliului regional, acesta poate fi dizolvat prin decret și au loc noi alegeri. Consiliul general și consiliul regional se deosebesc, în schimb, de comună în ceea ce privește delegarea puterii deliberative. La nivel comunal, consiliul municipal poate atribui anumite puteri ale sale primarului; în schimb, consiliul regional și consiliul general formează în sânul lor o comisie permanentă, care este alcătuită din președintele consiliului, vicepreședinți și eventual din alți membri, și care exercită, în intervalele dintre întrunirile consiliului, puterile deliberative ale acestuia în domeniile în care i-au fost acordate.[3, p.10]

Diferitele modele și oscilații ale reformelor sectorului public dintr-un șir de state europene explică logica și importanța unor schimbări structurale fundamentale în domeniul public administrativ contemporan. O concluzie generală, care se impune ca urmare a studierii diverselor reforme ale administrației publice în Europa Centrală și de Est, este că, indiferent de similitudini, trăsături comune, nu există o cale unică și soluții identice, care să funcționeze în toate statele. Un sistem administrativ eficient pot fi conceput la fel în diferite state, însă, din cauza nivelului diferit de dezvoltare a capacităților profesionale și administrative ritmurile de ascendență vor fi diferite.

Bibliografie:

1. Alexandru I., Gilia C., Ivanoff I., Sisteme politico-administrative europene, Editura Hamangiu, București, 2008.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994.
3. Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar GÉRARD MARCOU, Traducere de Ecaterina Săsărean și Szócs Imre.
4. Jean-Emile Vie Les sept plaies de la descentralisation, Editura Economica, Paris, 1986
5. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018
6. Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Editura PUF, Paris, 1993.
7. Ruslan Codreanu, Consolidarea autonomiei locale, Concept de politică publică, Chișinău, IPRE, 2016.

ASPECTE BIBLIOGRAFICE PRIVIND CONTROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*ANTOCI Ana, doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMAR

The article analyzes some historiographical issues concerning local government control. It highlights research conducted on the issue in Romania and Moldova. Synthesis bibliographic sources confirmed that Moldova local government control study occupies an important place in the national scientific and academic system.

Analiza surselor bibliografice privind controlul administrației publice locale ne-a permis să constatăm că problematica dată și-a găsit reflectare în lucrările științifice ale cercetătorilor din arealul științific național și internațional. O valoare importantă au izvoarele bibliografice ale cercetătorilor contemporani: M. Armstrong, R. Walton, R. Schuler, D. Torrington, E. Fllipo, care au dezvoltat aspectele teoretico-conceptuale ale controlului administrației publice, au argumentat diferite modele și caracteristici ale domeniului respectiv.

În literatura de specialitate *din România* conceptul de control administrativ a fost cercetat de C. Manda în lucrarea „Dreptul colectivităților locale,..”. Autorul afirmă că „organizarea și funcționarea administrației publice locale pe baza principiilor autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice au determinat cerințe sporite, dar și speciale ale instituției controlului prin reconsiderarea obiectului, a câmpului său de acțiune, a naturii și modalităților concrete ale activităților de control exercitate cu prioritate de către stat” [1,p.307]

Cercetătorul Al. Negoită în lucrarea „Drept administrativ și știința administrației”, analizând formele de control în administrația publică menționează că prin însăși natura sa, administrația publică necesită supunere față de multiple forme de control în vederea îndeplinirii valorilor politice. [2,p.203]

Un interes deosebit prezintă contribuția în valorificarea acestui domeniu adusă de A. Iorgovan [3]. Autorul subliniază imperativul funcționării administrației publice în spiritul exigențelor principiului legalității. Asigurarea respectării legii, ca formă juridică ce îmbracă valorile politice, reclamă existența unor factori cu caracter autoreglator, atât la nivelul structurii administrative interne, cât și a celor externe.

Doctrina românească actuală, plecând de la premisa că realizarea competenței unui organ al administrației publice presupune, ca esență, transpunerea în practică a dispozițiilor legii sau, după caz, prestarea celor mai diverse servicii publice este posibilă numai în limitele îngăduite de lege.

Problema controlului administrației publice este studiată de profesorul M. Oroveanu, care distinge după obiectivele controlului, următoarele modalități:

- *controlul de materialitate*, care privește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezența sau absența factorilor măsurabili;
- *controlul de regularitate*, care conduce la confruntarea elementului supus verificării cu o regulă juridică. Acest control se referă, în general, la actele administrative și la operațiunile financiare;
- *controlul de rentabilitate* urmărește evaluarea costului resurselor umane și materiale pentru îndeplinirea sarcinilor administrative;
- *controlul de eficiență* care implică unele comparații cu standardele dintr-o bază de referință;
- *Controlul de oportunitate*. [4,p.135]

Evidențiem lucrarea autorilor T. Pendiuc; A-G. Simionescu., C. Petraru., L. Petria „Administrație publică și management”, în care sunt analizate pe larg formele și metodele de control în administrația publică. Cercetătorii abordează controlul organelor autorității legislative, controlul exercitat de organele administrației publice, precum și controlul extern exercitat de organele specializate de control. Autorii consideră că însușindu-și noțiunile elementare ale științei administrației organele de control rămân integrate în activitatea administrației, a cărei îmbunătățire o urmăresc, fără să fie tentate de a se considera un scop în sine, ceea ce ar însemna o denaturare a naturii controlului. [5.p191]

O contribuție semnificativă în investigația conceptului de controlul administrației publice cu valoare aplicativă aparține autorului I. Alexandru [6], care în anul 1999 a publicat o lucrare despre administrația publică, teoria, realitățile și perspectivele acesteia. În acest studiu, savantul aduce un șir de argumente prin care demonstrează că administrația publică, exprimată în literatura juridică, este acea activitate care constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, a tuturor actelor normative și a celorlalte acte, juridice emise de autoritățile administrației publice.

În contextul investigației noastre prezintă interes monografia cercetătorului I. Vida „Puterea executivă și administrația publică” [7]. Autorul specifică că însuși subordonarea administrației publice față de puterea politică, care îi prescrie conduita și îi stabilește scopurile, furnizându-i și mijloacele adecvate, determină intervenția unor forme de control asupra structurii generale ai administrației publice.

O lucrare consacrată controlului parlamentar este realizată de M. Enache [8], cunoscut printr-o serie de studii și cărți publicate, cât și pentru demnitățile publice pe care le-a onorat. Cartea **Modalitățile controlului parlamentar** reprezintă o realizare științifică, prezentând interes nu numai prin conținutul consistent de idei, ci și prin accentuarea unei direcții practice în cercetarea funcțiilor și activității Parlamentului.

În **Republica Moldova** problemele metodologice, teoretice și practice sunt analizate în lucrările mai multor cercetători. Evidențiem, în primul rând, lucrările fondatorului Academiei de Administrare Publică, savantului M. Platon [9]. Opera

științifică a lui M. Platon include un șir de direcții de cercetare a administrației publice, inclusiv și a controlului administrației publice. În studiile autorului se cercetează: sistemul de control; clasificarea structurilor controlului; controlul politic; controlul administrativ; controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale; controlul exercitat de autoritățile judecătorești.

Un aport deosebit în cercetarea controlului administrației publice și-a reformei acesteia și-a adus cercetătorul A. Sîmboteanu [10]. În investigațiile realizate, autorul demonstrează și argumentează faptul că controlul în stat apare ca o condiție importantă a activității administrației publice și că numai prin control se poate verifica viabilitatea deciziilor administrației publice, se pot descoperi păreri, se pot elabora soluții eficiente în activitatea cotidiană. Aspecte ce țin de controlul activității autorităților administrației publice sunt abordate într-un șir de studii, articole ale specialiștilor în domeniu din republică. Dintre aceste cercetări evidențiem lucrarea autorilor S. Cobîneanu., E. Bobeica., V. Rusu [11]. Cercetătorii abordează caracteristica generală a controlului activității autorităților din administrația publică locală, precum și formele controlului activității administrației publice locale.

Prezintă de asemenea interes lucrările realizate în domeniu de I. Creangă [12], în care detaliat se analizează problema controlului autorităților administrației publice locale, a controlului de oportunitate, controlului de legalitate și contenciosul administrativ.

Problemele controlului administrativ ca mecanism de eficientizare a activității administrației publice, a colaborării și controlului în procesul decizional local, instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova sunt analizate în cercetările autorilor S. Rață [13,p.21-23], T. Castrașan [14 p.23-27], E. Bobeica [15, p.219-222] și alții.

Lucrările cercetătorilor din **România** înglobează o abordare complexă a controlului în administrația publică, precum și modalitățile de control. Interesul mediului academic român în raport cu acest subiect denotă tendința cercetătorilor de a contribui la modernizarea, eficientizarea activității administrației publice de toate nivelurile, la soluționarea problemelor statale, economice, sociale.

În **Republica Moldova** cercetarea controlului ca component de reformare a administrației publice este realizată în cadrul Academiei de Administrare Publică, Catedrei Științe Administrative și a Catedrei Drept Constituțional și Administrativ a Universității de Stat din Moldova.

Sinteza surselor bibliografice ne determină să deducem că în Republica Moldova studiul controlului în administrația publică ocupă un loc important în sistemul academic și științific autohton. Totodată, menționăm că sursele bibliografice autohtone necesită o completare la multe dintre subiectele ce țin de controlul în administrația publică. În literatura de specialitate se atestă o abordare mai mult practică a subiectelor de referință, decât teoretico-cognitivă, vizând în special formele controlului, tehnica controlului, limitele de competență ale organelor controlului, procedurile controlului etc. Acest fapt demonstrează că

subiectul controlului în administrația publică este de o actualitate importantă în lumea academică din republică.

Bibliografie:

1. Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina. Lex, 2002.
2. Negoita Al. Drept administrativ și știința administrației. București: 1991
3. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ vol. II. ed. A III-a. Ed. All Beck. Curs universitar, 2001
4. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ. București: 1994
5. Pendiuc T., A.G. Simionescu., C. Petraru., L. Petria. Administrație publică și management. Independența Economică. București: 2004.
6. Alexandru I. Administrația publică, teorie, realități, perspective. Ed. Lumina Lex. București, 1999.
7. Vida I. Puterea executivă administrația publică. București: 1994.
8. Enache M. Modalitățile controlului parlamentar. București: Universul Juridic, 2014.
9. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: 2007.
10. Sîmboteanu A. Controlul-component de reformare a administrației publice. //Administrația Publică. 1997, N1. p. 75-84; Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Culegere de studii. Chișinău: CEP USM, 2013.
11. Cobîneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ Note de curs. CEP USM. Chișinău, 2012.
12. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău, 2005.
13. Rață S. Colaborare și control în procesul decizional local // Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice 22 mai 2012. AAP. Chișinău, 2012, p.21-23.
14. Castrașan T. Instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova.//Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice 22 mai 2012. AAP. Chișinău, 2012, p.23-27.
15. Bobeica E. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale.// Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională 23 mai 2014. AAP. Chișinău, 2014, p.219-222.

PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

PANFILI Nina, masterandă,
Academia de Administrare Publică

The changes that began to be improved in the public administration system are justified by the establishment of new relations between the government and citizens.

A major challenge in this context is to ensure transparency of public administration at any level.

Transparency is the essentially factor that assure relations between the administration and citizens. By applying transparency in the activity of public authorities, citizens become more informed, can express their opinions freely and are involved in the actual decision-making process.

Administrația publică reprezintă o știință și în același timp o artă, o spun tot mai des cercetătorii domeniului administrației publice, prin intermediul căreia se aduc la îndeplinire politicile statului. Guvernul își atinge obiectivele prin intermediul administrației publice, deoarece aceasta traduce într-un mod concret cetățeanului necesitatea aplicării, dar și respectării legii.

Administrația publică trebuie să fie mereu pregătită să desfășoare acțiuni concrete cu efect direct și imediat astfel încât să se poată evidenția, în fața cetățenilor, rezultatele nefiind în unele cazuri cele mai favorabile. Administrația se află într-un continuu dialog cu grupurile sociale datorită problemelor existente la nivelul comunității, în acest sens sunt instituționalizate formele de consultare.

Sintagma de *transparență administrativă* desemnează setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice) dă socoteală cetățenilor / contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. În calitatea lor de contribuabili, cetățenii au dreptul de a fi informați sau consultați, precum și de a participa la deciziile luate de către autoritățile administrației publice locale și centrale, pe care le susțin financiar prin taxele și impozitele pe care le plătesc. [5, p.19]

Transparența activității administrației publice constituie regula în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monezii și a creditului, a intimității.[3, p.36]

Deși în ultimul timp Guvernul a întreprins un șir de activități complexe privind transparența instituțională a structurilor guvernamentale, eficientizarea colaborării cu societatea civilă, elaborarea și perfectarea unor acte normative, rezultatele monitorizării confirmă faptul că aplicarea Legii privind accesul

la informații și Legii privind transparența în procesul decizional rămîne a fi problematică. Multe autorități și instituții publice ignorează cererile de acces la informație, nu fac publice proiectele de decizii și nu implică cetățenii în procesul de luare a deciziilor. O bună parte dintre reprezentanții instituțiilor publice și ai societății civile, nemaivorbind de cetățenii simpli, nu cunosc prevederile actelor nominalizate.

Consiliul de directori al Băncii Mondiale a aprobat, la începutul lunii decembrie 2016, cea de-a Doua Operațiune pentru Politici de Dezvoltare (DOP-2) destinată Republicii Moldova, în valoare totală de 45 milioane de dolari SUA.

DOP-2 presupune acordarea unui suport bugetar ce va fi utilizat pentru implementarea reformelor structurale privind facilitarea și transparentizarea activității mediului de afaceri, asigurarea stabilității sectorului financiar, eficientizarea managementului investițiilor publice, inclusiv prin asigurarea acordării subvențiilor în mod eficient și echitabil. De asemenea, banii urmează să fie utilizați pentru dezvoltarea programelor de asistență socială din Republica Moldova. Finanțarea acestui domeniu este un argument în plus că este loc de mai bine pe acest segment.

Deocamdată, nu putem vorbi despre stabilirea unui dialog productiv administrație publică - cetățeni, despre un management eficient al informării, consultării și participării publicului în procesul decizional.

Se resimte lipsa unui mecanism, clar și eficient, de informare permanentă, obiectivă și permanentă a publicului, implicare activă a societății civile în procesul de elaborare a deciziilor, prin aplicarea unor forme, procedee și modalități rezultative, practicate în alte țări și, deja, în unele localități de la noi. [4, p.112]

Continuă a fi sporadice și ineficiente activitățile ce țin de sensibilizarea opiniei publice, educația civică, desfășurate de autoritățile/instituțiile statale și organizațiile nonguvernamentale în ceea ce privește o mai bună cunoaștere a drepturilor omului și lichidarea analfabetismului juridic, fapt care generează pasivitatea și indiferența cetățenilor.

În scopul realizării accesului real la informație, extinderii transparenței în procesul decizional, constituite din trei componente de bază - informarea, consultarea și participarea cetățenească - sînt necesare acțiuni concrete, la nivel statal și instituțional.

Propunerile de ameliorare a problemelor administrației locale în ceea ce *transparența decizională* le vom formula astfel:

- campanii de informare a cetățenilor cu privire la atribuțiile primarului și competențele consiliului în calitate de autorități ale administrației publice locale;
- testarea unui sistem de consultare permanentă a cetățenilor;
- organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor și luarea în considerare a opiniilor cetățenilor;
- consultarea decidenților locali cu experți din afara administrației;
- organizarea de dezbateri publice pentru discutarea de proiecte de acte

normative;

- transparentizarea licitațiilor și achizițiilor publice. [8]

În opinia noastră, eforturile pentru ameliorarea problemelor de transparență decizională depind de:

- capacitatea de a organiza dezbateri pe probleme actuale;
- capacitatea și disponibilitatea de timp pentru a face propuneri scrise;
- lipsa de inițiativă a funcționarilor publici, respectiv, lipsa de interes a aleșilor locali.

Propunerile de ameliorare a problemelor administrației locale în ceea ce privește participarea publică **sînt următoarele:**

Cele care implică administrația locală:

- organizarea de referendum;
- intensificarea colaborării cu ONG-uri pe teme clar definite;
- organizarea de dezbateri publice pentru consultarea cetățenilor și mediatizarea acestora;
- editarea publicațiilor periodice care ar reflecta activitatea autorităților publice;
- implicarea organizațiilor și a cetățenilor în grupuri care să ofere feed-back administrației cu privire la activitatea sa.

Cele care exclud administrația locală, îndreptându-se spre modalități de intervenție mai „agresive”, de tip:

- colaborare între ziariștii de investigație și activiștii ONG pentru semnalarea neregulilor din administrația locală;
- acțiuni concertate, de media și cetățeni pentru aplicarea fără discriminare a legilor;
- organizarea cetățenilor în grupuri de presiune;
- consilierii locali trebuie să cunoască direct comunitatea și nevoile ei prin vizite de lucru săptămânale, nu prin audiențe în birouri;
- sondarea opiniei cetățenilor cu privire la calitatea serviciilor și a modului în care aceștia sunt tratați de autoritățile și instituțiile administrației locale.

Dificultățile întâmpinate în realizarea acestor demersuri țin de:

- capacitatea cetățenilor și a organizațiilor de a defini cu claritate scopurile și modul de acțiune și de a fi perseverenți;
- credibilitatea membrilor fondatori ai grupurilor de presiune;
- interesul scăzut al aleșilor locali față de problemele cetățenilor în afara perioadelor electorale;
- lipsa de motivație a funcționarilor publici;
- reticența cetățenilor de a se implica în acest tip de activități care sunt asociate cu „a face politică”.

Principalele sugestii de îmbunătățire a aplicării Legii cu privire la transparența în procesul decizional[1] vizează, în principal, următoarele aspecte:

- alocarea de resurse de toate tipurile (financiare, materiale, umane);
- realizarea de traininguri /schimburi de experiență pentru cei care au ca

responsabilitate aplicarea acestei Legi;

- stabilirea cu exactitate a informațiilor de interes public / exceptate / clasificate (există în acest sens și o propunere de stabilire a unei liste comune de informații de interes public pentru toate instituțiile; de asemenea, se sugerează să se precizeze cât mai clar dacă informații de tipul contractelor și salariilor funcționarilor sunt informații de interes public;

- îmbunătățirea comunicării intra-instituționale (fluidizarea informațiilor între departamente);

- stabilirea de sancțiuni atât pentru funcționari, cât și pentru cetățeni („stipularea unui articol care să sancționeze abuzul de drept»); aprecieri pe marginea legislației; realizarea unor baze de date informatizate la nivel național cu informațiile de interes public pe domenii de activitate accesibile tuturor; obligativitatea răspunsului numai la petițiile din localitatea respectivă etc.

La final putem conchide că cetățenii ar trebui să aibă un cuvânt de spus în deciziile ce privesc acele acțiuni care le afectează viața, le furnizează informațiile necesare pentru ca aceștia să participe într-un mod cât mai semnificativ.

Bibliografie:

1. Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239 din 13.11.2008 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217 din 05.12.2008.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr. 96 din 16.02.2010 (Monitorul Oficial nr. 30-31/161 din 26.02.2010)
3. Ciubotaru M. Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău. Chișinău: «Bons Offices», 2007.
4. Dragoș D. C. Uniunea Europeană: Instituții, mecanisme. București: C.H. Beck, 2007.
5. Drăganu T. Liberul acces la justiție. București: Editura Lumina Lex, 2003.
6. Transparența în procesul decizional. Chișinău: Tipografia «Balacron», 2006.
7. Principiul transparenței administrației <http://www.avocatulroman.ro/principiul-transparentei-administratiei-act-administrativ-cu-caracter-sanctionator-cerinta-mo-ti-varii-16433.html>.
8. Etica și transparența în administrația publică <http://facultate.regielive.ro/cursuri/stiinta-administratiei/etica-si-transparenta-in-administratia-publica-166819.html>.

STRATEGII ȘI TEHNICI DE CREARE A IMAGINII AUTORITĂȚILOR PUBLICE

*SAPTEFRAT Victoria, masterandă,
Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, România*

SUMMARY

This article argues the idea that public image is a reflection of the reputation, of the personality or identity of a public institution. In this context public authorities image is based largely on how it manifests defining elements, these being: goal, objectives, structure, staff and institutional culture. The image of a public institution is considered to be the object of heritage, it is managed and administered like any other object heritage. Imaging process of public authorities is a long process and is in constant evolution. Any public institution who wants to project a positive image must take into account both external audiences and internal audiences. Any negligence may cost quite expensive, especially if the situation cannot be handled quickly and appropriately.

În prezent, imaginea unei organizații tinde să capete din ce în ce mai multă importanță. Cu cât organizațiile sunt mai mari și desfășoară activități mai complexe, cu atât situația lor depinde de conexiunile pe care le realizează și cu atât imaginea despre organizație condiționează mai subtil performanțele acesteia. Se poate aprecia imaginea în cazul dat ca fiind obiect de patrimoniu, fie că este moștenită, fie că este considerată ca dimensiune nematerială, subiectivă, dar care poate fi apreciată în bani, întrucât are valoare pe piață.

Imaginea autorităților publice se bazează în mare parte pe modul în care se manifestă elementele definitorii, acestea fiind: scopul, obiectivele, structura, personalul și cultura instituțională. O strategie de construcție a imaginii autorității publice o constituie crearea în primul rând a unor identități în ceea ce privește publicul-țintă pentru găsirea și menținerea unui echilibru și o bună funcționare organizațională. În lucrările de specialitate sunt ilustrate diverse exemple în care organizațiile urmăresc atingerea unui echilibru prin rezolvarea problemelor de ordin intern și extern având o predilecție pentru temele de imagine, dar și pentru captarea și menținerea atenției din partea publicului.

În demersul creării imaginii, trebuie să ținem cont mai întâi de toate de factorii care alcătuiesc și definesc în ansamblu organizația, de situațiile favorabile care pot fi folosite ca puncte forte, dar și de factorii perturbatori din mediul extern. Un pas important în acest sens îl constituie analiza SWOT.

De regulă, în demersul construcției imaginii unei organizații se urmărește îndeplinirea unor factori esențiali, și anume: scopul și obiectivele propuse; principalele componente ale imaginii unei organizații; categoriile de public-țintă; principalele mesaje sau acțiuni care trebuie întreprinse pentru categoriile de public; canalele de comunicare folosite în raport cu specificul destinatarilor; termenul la care își propune o organizație să finiseze anumite activități pe care

le demarează; resursele materiale de care va avea nevoie, dar și elaborarea unor programe de relații publice care vor spori implementarea unor strategii de creare a imaginii instituționale. Acești pași constituie un element primordial în construcția unei imagini pozitive prin evidențierea caracterului instituțional, prin proiectarea personalității și identității atât în mentalitatea individuală cât și cea colectivă.

Denis L. Wilcox și colaboratorii săi [7], ne reamintesc câteva strategii și tactici de creare a imaginii autorităților publice. O primă strategie presupune realizarea și consolidarea identității acesteia în mentalitatea și viziunea unui grup-țintă pentru echilibru și funcționarea organizației. Literatura de specialitate, demonstrează importanța formării unui climat favorabil în acest sens, organizațiile fiind ocupate mai mult de satisfacerea nevoilor publicului pentru a se putea baza pe acesta în momentele dificile. Interesul lor se axează mai mult pe găsirea unor puncte comune între încredere și loialitate, pe crearea unei imagini pozitive, pe creșterea numărului de susținători loiali ai organizațiilor, pe captarea atenției și bunăvoinței atât a publicului-țintă cât și a liderilor de opinie.

După Philip Kotler [9, p. 11], cele mai cunoscute tehnici de creare a imaginii unei organizații sunt: utilizarea tehnicii *haloului*, atunci când se folosește imaginea unui individ sau a unei instituții care are deja construită o bună reputație, în vederea creării propriei reputații; *răsturnarea imagologică*, reprezentând totalitatea activităților de relații publice puse în aplicare pentru schimbarea într-un timp scurt a caracterului imaginii unei organizații (din imaginea negativă, aceasta să devină o imagine pozitivă); *utilizarea unitară a multiplicatorilor de imagine*, care presupune informarea concomitentă a tuturor angajaților, clienților, vecinilor, admiratorilor și chiar mass-media, cu speranța că ei vor transmite aceste semnale și mesaje mai departe; *diferențierea imaginii*, presupunând diferențierea strictă a mesajului care face referire la propria instituție.

Aceste tehnici pot fi puse în aplicare, atât în mod individual, cât și într-o manieră colectivă. De reținut este faptul că, la construcția și menținerea imaginii, susținerea partenerilor de afaceri, care presupune în primul rând seriozitate, promptitudinea în rezolvarea oricărui tip de întrebări organizaționale, prețuri competitive, și permanenta legătură cu prietenii, este asemenea unui pilon care sprijină procesul de creare și menținere în sens pozitiv.

Odată construită, imaginea, va atrage după sine și necesitatea promovării. La fel cum o organizație nu rezistă dacă nu comunică, ea nu rezistă nici dacă imaginea pe care a reușit să și-o construiască, nu comunică pentru ea.

Ion Chiciudean [6, p. 16] ne reamintește câteva dintre elementele de bază în vederea promovării imaginii unei organizații. Promovarea, presupune o punte de legătură între reclamă, publicitate, activitatea liderilor de opinie și tehnicile de creare a evenimentelor. Astfel se urmărește o promovare multidimensională a imaginii axată în mare parte pe evidențierea rolului organizațional, activităților, rolurilor fiecărui membru al organizației, evenimentele la care aceasta participă sau pe care le coordonează. Consolidarea imaginii se realizează cu ajutorul publicității. Acest proces presupune „notificarea publică rezultând din menționarea

în presă, la radio sau prin orice canal și mijloc de comunicare” împreună cu „măsurile, procesul sau activitatea de asigurare a notificării publice”[10,p.17]. Publicitatea la rândul ei contribuie la consolidarea imaginii unei organizații, prin simplu fapt că este un fenomen de comunicare (orice publicitate comunică) dar și un fenomen social, adresându-se nu numai unui anumit sector de public, ci și întregii populații. De cealaltă parte, reclamele sunt construite pentru a atrage atenția consumatorilor asupra produselor. Scopul lor este de a vinde, fie prin manipulare, fie prin convingere.

Pentru evitarea formării unui haos din acest punct de vedere, activitatea liderilor de opinie este binevenită, ei având un rol important în filtrarea informațiilor din diverse surse și orientarea spre o anumită direcție.

După cum menționam și la începutul acestui articol, imaginea unei organizații în procesul ei de creare necesită timp, răbdare și iscusință. Ea nu poate apărea peste noapte și mai ales să fie pozitivă în ochii publicului. Imaginea unei organizații înseamnă mai întâi de toate percepția publicului asupra acesteia, prin urmare, construcția imaginii presupune efortul pentru obținerea unei percepții pozitive din partea consumatorului. Un moment important, îl constituie modul în care imaginea unei organizații va apărea în percepții diferite la diverse categorii de public. Astfel, dacă pentru instituțiile partenere organizația proiectează o imagine pozitivă, nu vom putea spune de fiecare dată același lucru și despre client. Evaluarea fiecărei autoritate publice poate reduce asemenea discrepante între imaginea proiectată și imaginea dorită a fi proiectată în rândul publicului. Acest lucru presupune ca fiecare organizație să dispună de anumiți factori evaluativi care vor scoate în evidență momentul și nivelul spre care tinde să ajungă și nivelul la care se află la momentul evaluării. Evaluarea respectivă poate fi considerată un punct de plecare spre obținerea succesului dorit. Pentru a face ceva, trebuie mai întâi să știi ce vrei să faci, apoi să stabilești căile de acces spre împlinire. În momentul în care avem de-a face cu o imagine pozitivă orientată către mediul exterior organizației, aceasta va reflecta și nivelul interior și standardele superioare din care face parte.

La capitolul gestionării imaginii deja construite a unei organizații, sunt caracteristice două modalități ce presupun următoarele acțiuni:

- Se face apel la o firmă de consultanță specializată care se poate oferi în gestionarea imaginii;
- Se crează un departament specializat în interiorul organizației pentru gestionarea relațiilor publice și imaginii organizaționale.

Prima situație poate fi una benefică mai ales atunci când organizația respectivă se confruntă cu o situație de criză. Partea mai puțin favorabilă însă, ar însemna implicarea și anumitor costuri care nu întotdeauna sunt ușor de obținut. Mai mult decât atât există și riscul ca această firmă de consultanță la care se apelează să nu fie loială beneficiarului și atunci se poate face trecerea în extrema cealaltă. Pentru ca un asemenea plan să funcționeze, acțiunile trebuie să pornească din mediul intern al organizației, astfel cea de-a doua variantă este binevenită în asemenea situații.

Crearea unui departament propriu va presupune mai întâi de toate instruirea după propriile standarde și garantarea acțiunilor în folosul organizației. Gestionarea imaginii se consideră un obiectiv distinct atribuit departamentului de relații publice dintr-o organizație. Practica în domeniu atestă faptul că, în momentul în care o organizație investește în proprii angajați, în propriile departamente, acestea la rândul lor vor acționa în vederea promovării unei imagini pozitive și vor căuta soluții pentru probleme care apar pe parcurs.

Crizele de imagine ale autorităților publice. Unii specialiști în relații publice definesc criza ca fiind „un eveniment, dezvăluire, acuzație sau set de probleme interne și externe care amenință integritatea, reputația sau existența unui individ sau organizație” [1, p. 10]. Fiecare organizație are o imagine. Unica întrebare rămâne însă dacă aceasta este imaginea pe care și-o dorește să o aibă sau nu. În societățile moderne, când lupta și concurența a devenit mai acerbă și mai importantă decât însăși cererea din partea consumatorilor, asistăm la o apariție și dispariție destul de rapidă a organizațiilor. Unele au succes și chiar reușesc să rămână ca niște adevărate etaloane indiferent de micile situații neplăcute care apar pe parcurs, altele dimpotrivă nu reușesc să își facă un nume sonor în ciuda eforturilor depuse.

Cercetătorii au demonstrat pe baza unor studii aprofundate în acest sens, că cea mai importantă cauză care poate duce o organizație la insucces o constituie *imaginea publică nefavorabilă*. Imaginea comunică și se comunică. Un nume sonor în rândul publicului are în spate o muncă asiduă din partea întregului colectiv al unei instituții. Imaginea oferă notorietate publică, oferă stabilitate și încredere. Organizația însă nu trebuie să devină dependentă de propria imagine pentru că astfel devine și vulnerabilă. O imagine publică poate avea oricând de suferit, organizației revenindu-i rolul de a gestiona situația și nu de a intra în declin din lipsă de idei.

Frank Wylie consideră că „atunci când apare o criză, rezultatele cercetării trebuie să fie la îndemână, faptele trebuie să fie clare, iar comunicatorii trebuie să fie gata să acționeze” [8, p. 62]. Imaginea unei autorități publice presupune reprezentarea publică a acesteia. Fie că este conștientă de acest fapt sau nu, orice organizație are o anumită imagine în conștiința publică. Unele categorii de public vor rămâne fidele indiferent de stările și situațiile prin care trece o organizație, ele orientându-se mai mult după imaginea pe care și-au construit-o deja cu privire la produsul în sine oferit. O imagine coerentă, creată cu bun simț și răspundere îi oferă întotdeauna stabilitate în competiție cu alte instituții antrenate pe piață.

Criza de imagine înseamnă în esență deteriorarea gradului de notorietate de care se bucura până la acel moment organizația respectivă; încrederea diminuată din partea publicului, reputația aproape inexistentă, toate acestea punând în pericol funcționarea și existența ei. Interesul scăzut din partea publicului atrage după sine și pierderi materiale, produsele nu mai sunt la aceeași căutare iar corectitudinea acțiunilor organizației devine un subiect public de dezbatere juridică sau politică.

În lucrările din domeniul relațiilor publice [6, p. 79] putem identifica câteva cauze majore care duc la apariția crizelor de imagine, și anume:

- Incapacitatea organizațiilor de a-și crea și gestiona o identitate puternică, relevantă, atât în interiorul, cât și în exteriorul organizațional.

Conducerea unei organizații presupune și crearea de mediu propice dezvoltării și creșterii mediului intern (angajații). Fiecare program de dezvoltare care va ajuta angajații să se identifice cu organizația presupune o treaptă pentru construcția unei imagini de succes. Atitudinea angajaților reflectă munca ce se desfășoară în interior. În momentul în care un angajat nu se identifică cu imaginea pozitivă pe care organizația încearcă să o promoveze, atunci el devine un simplu lucrător care muncește pentru a fi plătit și nicidecum nu va contribui la o dezvoltare la nivel de imagine organizațională. Mai mult decât atât angajații de cele mai multe ori se dovedesc a fi extrem de sensibili când vine vorba de percepția din partea publicului extern.

- Lipsa de preocupare a managementului pentru promovarea și gestionarea unei imagini coerente.

Acest lucru se întâmplă mai ales atunci când o organizație, de îndată ce și-a creat o anumită imagine pentru mediul extern, nu mai este atentă la anumite reacții din partea publicului. Dincolo de această atitudine, neavând o concurență la nivelul lor pe piață au ajuns până la a-și stabili singuri prețul și valoarea, fără să țină cont de cererile consumatorilor.

- Imposibilitatea de a avea control total asupra mesajelor care crează vizibilitatea în spațiul public.

Asupra reacțiilor din mediul intern (în materie de comunicare și mesaje), organizația deține un oarecare control, însă când vine vorba de spațiul mediatic, situația se complică. Mass-media vor căuta să relateze mai mult despre evenimentele negative în care este implicată o organizație decât cele pozitive. În acest caz, mesajele nu pot fi întotdeauna preluate de către specialiștii în relații publice care fac parte din organizație.

Orice organizație publică care vrea să își proiecteze o imagine pozitivă trebuie să țină cont, atât de publicul extern, cât și de publicul intern. Orice neglijență îi poate costa destul de scump, mai ales dacă situația creată nu poate fi gestionată rapid și corespunzător.

Spre deosebire de alte tipuri de criză, de remarcat este faptul că o criză de imagine nu apare brusc. Ea înregistrează o evoluție lentă și pornește de la anumite nereguli care la prima vedere pot fi catalogate ca ne semnificative. Dezvoltarea ei depinde de numărul de categorii de public interesat/implicat și poate atrage după sine și alte tipuri de criză (cum ar fi criza de comunicare, de organizare etc.). Pentru a identifica o criză de imagine este necesară o studiere mai aprofundată prin folosirea unor analize și evaluări care vor ilustra încrederea și susținerea, atât a salariaților, cât și a publicului extern. Aceste evaluări sunt cu atât mai importante, cu cât există riscul ca o criză de imagine să fie confundată cu o criză de tip organizațional. Indiferent de metodele alese, o criză de imagine necesită timp, întrucât se manifestă pe termen lung. Credibilitatea se obține greu, se pierde ușor și se recâștigă și mai greu.

„Datorită crizei de imagine, o organizație poate rămâne stigmatizată pe toată durata existenței sale, dacă nu se întreprinde nimic pentru refacerea imaginii publice” [6,p.81]. Efectele crizei încetează atunci când organizația își redefinesc și restructurează scopul și obiectivele, sau în cazul crizelor mediatice, acestea încetează atunci când mass-media consideră ca a scos la iveală neregulile ce țin de respectiva organizație, și aceasta urmează să întreprindă careva măsuri. De multe ori, autoritățile publice care se confruntă cu situații de criză, încearcă să țină piept neștiind la ce riscuri sunt supuși, mai exact la ce efecte se pot aștepta.

Atunci când o criză de imagine se află în plin proces de acțiune, poate genera o întreagă criză organizațională. Publicul își pierde încrederea și are tendința să catalogheze acțiunile organizaționale – negative. Efectele în acest sens se țin lanț; credibilitatea, legitimitatea și dezvoltarea întregii ramuri organizaționale au de suferit.

Așadar, riscul ca o criză de imagine să apară este valabil pentru orice autoritate publică, diferită fiind doar strategia la care acestea fac apel pentru a le gestiona. În primul rând fiecare organizație odată ajunsă în fața acestei probleme trebuie să conștientizeze riscul la care se supune și efectele care pot apărea oricând și în al doilea rând să pregătească într-o perioadă scurtă de timp un plan strategic pentru soluționare (plan de criză). În cazul în care nu se pot găsi soluții rapide, există riscul declanșării unor crize de ordin organizațional care antrenează daune majore pe termen lung.

Bibliografie:

1. Barry McLonglin, *Risk and Crisis Communication*, Canada, Ottawa, McLonglin Multimedia Publishing Ltd., 1996.
2. Cismaru, Diana Maria, *Comunicarea internă în organizații*, București, Editura Tritonic, 2008.
3. Cismaru, Diana și Iacob. D., *Relații publice. Coeziune și eficiență prin comunicare, SNSPA*, București, Editura Comunicare.ro, 2011.
4. Cmeciu, Camelia-Mihaela, *Introducere în Relații publice*, Bacău, Editura „EduSoft”, 2009.
5. Coman, Cristina, *Comunicarea de criză. Tehnici și strategii*, Iași, Editura Polirom, 2009;
6. Chiciudean, Ion și Tomeș Valeriu, *Gestionarea crizelor de imagine*, București, Editura Comunicare.ro, 2010.
7. Denis L.Wilcox, Phillip H., *Public Relations: Strategies and Tactics*, NewYork, Harper Collins Publisher Inc., 1992.
8. Frank Wylie, *apud* Doug Newsom și alții, *Totul despre relațiile publice*, Iași, Editura Polirom, 2003.
9. Kotler, Philip, *Managementul marketingului*, București, Editura Teora, 1994.
10. Webster’s Encyclopedic Unabridged *Dictionary of the English Language*. Gramercy Books, Rondon House Value Publishing, Inc.

STRESUL ÎN ACTIVITATEA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE

*CASIANOVICI Dorina, masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Working in public administration appears to be associated with high levels of stress. Workplace stress is caused by factors at the organizational, management and individual levels. It can have a negative impact on the health, performance and behaviour of public servants. The main stress factor in public administration is the low level of remuneration. Other work-related stress factors included high workload, too many and diversified tasks, time pressure and low levels of autonomy. For this reason, workplace stress needs to be managed effectively. Stress management is all about taking charge: of your lifestyle, thoughts, emotions, and the way you deal with problems.

Activitatea funcționarilor publici este complexă și diversă. Satisfacerea nevoilor cotidiene ale colectivității, a nevoilor omului care trăiește într-o societate organizată, rămâne finalitatea esențială și singura justificare a administrației publice, atât de diversificată, mai ales în prestațiunile sale către populație. Din acest motiv stresul este inerent activității funcționarilor publici, acesta reprezintă o provocare zilnică cu care se confruntă personalul din administrația publică datorită fluxului de cetățeni, varietății de sarcini și responsabilități, managementului defectuos al timpului, motivării ineficiente.

Stresul profesional a devenit un subiect foarte actual, atât la nivel internațional, cât și național, reprezintă o problemă globală, care afectează toate țările, toate profesiile și toți angajații. Stresul a devenit una dintre multiplele probleme majore cu care se confruntă societatea contemporană, fiind generat de viața profesională activă, de mediul muncii, cu consecințe directe asupra activității profesionale, dar și asupra sănătății celor care prestează munca respectivă.

Activitatea profesională, ca modalitate esențială a existenței umane ce se desfășoară în baza unor criterii riguroase, ca durată și mod de organizare, la care nu se poate renunța în mod arbitrar, ceea ce generează cele mai variate situații stresante în societatea contemporană tehnicizată. Ritmul cotidian de muncă necesită un plus de consum nervos, precum și eforturi suplimentare de adaptare a oamenilor la condițiile schimbătoare ale vieții lor. Una dintre consecințele cele mai grave ale acestui ritm de viață alert este stresul profesional.

Acesta reprezintă o problemă majoră, care reduce abilitățile și performanțele funcționarilor publici, influențând astfel calitatea rezultatelor personale, cât și ale instituției în general.

Starea de stres descrie reacțiile adverse, în plan psihic și fiziologic, pe care le are o persoană atunci când nu este capabilă să facă față solicitărilor la care este supusă. Stresul este declanșat mai puțin de problemele externe cu care ne

confruntăm, cât de modul în care facem față acestor probleme. Starea de stres apare atunci când există un dezechilibru între percepția pe care o are o persoană asupra constrângerilor pe care i le impune mediul înconjurător și percepția acelei persoane asupra resurselor personale de care dispune pentru a le face față.

Termenul de origine engleză *stress* se traduce prin cuvinte înrudite ca înțeles, dar cu nuanțe ce pot diversifica sensul: *încordare, presiune, povară, forță, efort, solicitare, tensiune, constrângere* [5, p.580]. În ceea ce privește etimologia termenului *stres*, acesta provine din verbul latin *stringere*, care înseamnă „a strânge, a supăra” [1].

Hans Selye a utilizat acest termen pentru a desemna o acțiune externă de suprasolicitare exercitată asupra organismului de un șir de agenți cauzali fizici (traumatisme, arsuri), chimici, biologici (infecții), psihici etc., capabili să producă un ansamblu de modificări morfofuncționale în organismul uman. Cea mai complexă definiție îi aparține lui Hans Selye: „*Stresul este răspunsul nespecific pe care îl dă corpul la orice solicitare la care este supus*”. [2, p.17]

Dicționarul explicativ al limbii române definește stresul ca fiind: „*nume dat oricărui factor (sau ansamblu de factori) de mediu care provoacă organismului uman o reacție anormală; efect nefavorabil produs asupra organismului uman de factorul de mediu*”. [4]

Stresul poate fi definit ca o stare de dezechilibru, o reacție anormală, nefavorabilă a organismului uman provocat de momente tensionate trăite repetat.

Stresul reprezintă „colecția” de temeri, frământări, griji și conflicte, care contribuie la dereglarea echilibrului intern al organismului afectând grav sănătatea.

Heinz H. Wolff definește stresul ca fiind reacția individului la diverși agenți nocivi și amenințători; o stare dinamică a organismului. Autorul consideră că o experiență stresantă poate cauza atât tulburări psihologice și fiziologice, cât și posibilitatea ca stresul psihologic în combinație cu factori biologici ar putea provoca o varietate de maladii [8, p.526].

Stresul reprezintă un dezechilibru perceput subiectiv, între cerințele organismului și capacitatea sa de răspuns. Această percepție subiectivă trece prin două filtre apreciative: filtrul primar, prin care persoana evaluează gradul de pericol al unui agent inductor de stres, și filtrul secundar, prin care persoana se evaluează pe sine pentru a-și determina potențialul de a combate agentul nociv.

Conceptul de stres a fost definit deseori atât ca variabilă independentă, cât și ca variabilă dependentă, dar și ca proces. Această confuzie terminologică se datorează aplicabilității conceptului de stres în cercetările din științele medicale, comportamentale și sociale în ultimii 50-60 de ani. Fiecare disciplină a cercetat stresul dintr-o perspectivă unică, singulară, adoptând fie modelul stimulilor (stresul fiind o variabilă independentă), fie modelul răspunsului (stresul fiind o variabilă dependentă).

Aproape toate cercetările încep prin a evidenția dificultățile generate de confuzia existentă în jurul încercărilor de a defini ceea ce este stresul.

Stresul a fost definit ca „un stimul sau un răspuns sau ca rezultat al interacțiunii stimul-răspuns, interacțiune care exprimă un oarecare dezechilibru al relației persoanei cu mediul său” [3, p. 237].

Opiniile actuale cu privire la felul în care trebuie definit stresul impun cercetătorilor să analizeze stresul ca fiind ceva relațional, ca rezultat al unui schimb (tranzacție) între individ și mediu. Abordarea tranzacțională orientează cercetătorii spre identificarea acelor procese care leagă individul de mediu, accentul plasându-se pe tranzacție și considerând că stresul nu ține doar de individ sau doar de mediu.

În anul 2007, 13,8 % dintre persoanele, care activează în administrația publică din Uniunea Europeană, au raportat una sau mai multe probleme legate de sănătate în ultimele 12 luni, în Franța - 48,8 %, cu cele mai mici rate de îmbolnăvire în Luxemburg (3,8%) și Irlanda (3,0%) [6]. Cercetările au demonstrat, de asemenea, că aspectele psihosociale legate de muncă sunt asociate cu diferite aspecte de sănătate, cum ar fi: modificări temporare ale dispoziției, reclamații psihosomatice și maladii (de exemplu, maladii cardiovasculare). În anul 2009, un procent estimat de 25 la sută din toate problemele de sănătate la locul de muncă în sectorul administrației publice din țările Uniunii Europene au fost asociate cu stresul, anxietatea și depresia.

Potrivit studiilor existente, România are cea mai ridicată valoare europeană în ceea ce privește numărul persoanelor afectate de stres (52%, față de media europeană de doar 33%), urmată de hipertensiune, problemele cu vederea, colesterolul crescut, problemele de somn, obezitatea, depresia, pe ultimul loc fiind cele legate de mobilitate [7]. În Uniunea Europeană, stresul în muncă reprezintă a doua problemă de sănătate legată de activitatea profesională, după afecțiunile dorsale, care reprezintă cea mai des întâlnită problemă de sănătate de la locul de muncă. Acesta poate fi cauzat de riscuri *psihosociale* cum ar fi proiectarea activităților, organizarea muncii și management, de exemplu: solicitări profesionale deosebite și posibilități reduse de control asupra propriei activități sau probleme cum ar fi violența și hărțuirea la locul de muncă. Unele riscuri *fizice* cum sunt zgomotul și temperatura din mediul de muncă pot, de asemenea, să cauzeze stresul în muncă. Prevenirea stresului în muncă constituie unul din obiectivele formulate în Comunicatul Comisiei Europene privind noua strategie în domeniul securității și sănătății în muncă.

În pofida faptului că stresul legat de locul de muncă este recunoscut drept o problemă globală, în Republica Moldova despre aceasta se vorbește mai puțin, cu toate că în ultimul timp inspectorii de muncă înregistrează numeroase petiții ale salariaților, în cadrul controalelor întreprinse în organizații/instituții, care acuză climatul psiho-emoțional complicat la locul de muncă, acesta provocând îmbolnăviri și pierderea capacității de muncă.

În urma observației activității profesionale a funcționarilor publici din cadrul primăriei satului Cuizăuca, raionul Rezina, factorii stresori care afectează activitatea funcționarilor publici pot fi clasificați în trei categorii: factori stresori

ce țin de conținutul muncii, de condițiile de activitate și de mediul social la locul de muncă.

Tabel 1. Categorii de factori stresori în activitatea funcționarilor publici

Categorie	Factori stresori
Conținutul muncii	Supraîncărcarea muncii Monotonie și repetitivitatea muncii Responsabilitate crescută Solicitări conflictuale din cauza fluxului de cetățeni
Condițiile de activitate	Programul de lucru (ore peste program) Remunerare scăzută Posibilități reduse de dezvoltare a carierei
Mediul social la locul de muncă	Suport social scăzut Participare scăzută la luarea deciziilor pentru funcționarii publici de execuție Discriminare și violență din partea cetățenilor

Sursa: *Elaborat de autor în baza obsevației activității profesionale a funcționarilor publici din cadrul primăriei satului Cuizăuca, raionul Rezina*

În cazul în care stresul afectează funcționarii publici din instituție, pot apărea mai multe simptome negative: pasivitatea din partea angajaților, evitarea responsabilităților și a sarcinilor, rigiditate în viziune, apariția conflictelor interpersonale și a problemelor de comunicare, scăderea motivației și a satisfacției în muncă, rezistențele la schimbare, scăderea productivității și a eficienței în muncă, scăderea calității, interesului și orientării către cetățeni și dorințele acestora, luarea unor decizii nepotrivite etc. Aceste consecințe negative tind să apară în condițiile în care există mai multe surse generatoare de stres, deoarece odată cu înmulțirea acestora scad șansele ca individul să facă față tuturor provocărilor sau amenințărilor existente, instalându-se situația de distres. Riscurile psihosociale și stresul la locul de muncă generează costuri semnificative pentru orice tip de instituție, inclusiv și cele ale administrației publice. Chiar dacă angajații sunt prea bolnavi, stresați sau tensionați, aceștia vin la muncă, nefiind capabili să funcționeze aplicând întreaga lor capacitate și competență.

Remunerarea scăzută, gradul sporit de responsabilitate, posibilitatea redusă de control decizional, lipsa de control asupra duratei timpului de muncă, monotonie muncii, termenele limită foarte restrânse, nesiguranța locului de muncă, condițiile nefavorabile, managementul deficitar al timpului sunt o multitudine de factori care cauzează stresul profesional în activitatea funcționarilor publici.

Stresul profesional afectează starea generală și poate duce la apariția unor maladii destul de serioase pentru sănătatea angajatului, generând majoritatea accidentelor și bolilor cardiovasculare. Din această cauză stresul profesional poate și trebuie să fie prevenit. Prevenirea stresului în muncă rămâne o problemă care necesită a fi soluționată.

Pentru aceasta este necesar de a atribui o importanță deosebită programului

de muncă, dacă se menționează că durata zilei de muncă este de 8 ore, atunci aceasta trebuie să fie respectată, nu înseamnă că munca peste program este o muncă productivă și calitativă, deseori se întâmplă contrariul.

Un alt moment important ar fi planificarea corectă a timpului. Nu este normal să ne supraîncărcăm cu sarcini, trebuie să ne învățăm a spune „Nu”, când observăm că nu reușim. Mai întâi, trebuie să acordăm o anumită prioritate sarcinilor, să le aranjăm într-o anumită ordine, iar la anumite intervale de timp ar fi necesară câte o pauză de 5-10 minute pentru a relaxa organul vizual.

Lipsa feedback-ului din partea managerului direct crește atât de mult nivelul de frustrare profesională încât poate duce foarte repede la insatisfacție profesională, și implicit la scăderea performanțelor. Ar fi necesar ca managerii să găsească metode de a încuraja rezultatele angajaților, de a-i promova, de a-i motiva să activeze cât mai productiv.

În general, aproape orice poate fi o sursă de tensiune, pentru cineva anume, la un moment dat, iar indivizii percep în mod diferit sursele potențiale de presiune, pentru aceasta ar trebui să privim situația sau problema obiectiv, să ne stăpânim emoțiile și să încercăm să găsim soluții la probleme fără a fi influențați de situație.

Pentru a menține performanțele corespunzătoare ale instituției, conducătorii trebuie să controleze stresul și să îl mențină în limite normale, evitând astfel apariția efectelor sale negative. Cele mai eficiente strategii care pot fi folosite sunt: recunoașterea angajaților pentru performanțele lor, instituțiile publice trebuie să le ofere angajaților oportunitățile de dezvoltare a carierei, fiecare instituție trebuie să formuleze politici de dezvoltare a carierei, să promoveze o cultură organizațională ce valorizează angajatul și să realizeze acțiuni manageriale ce se încadrează în valorile instituției.

Deși mecanismele fiziologice și psihologice care guvernează reacția de stres sunt aceleași la toate ființele umane, fiecare individ reacționează într-un mod particular la solicitările cotidiene. Tehnicile și metodele de reducere a stresului trebuie individualizate pentru fiecare caz în parte și trebuie adaptate la situația concretă, dar următoarele metode și tehnici de reducere a stresului pot fi aplicate în toate domeniile, inclusiv cel al administrației publice: înțelegerea politicilor instituției, organizarea spațiului personal de lucru, relații bune cu colegii de serviciu, managementul timpului, un climat relaxat și prietenos, echilibrul interior, gândirea pozitivă și calmul, stilul de viață sănătos.

Excluderea stresului din activitatea profesională este imposibilă. Din moment ce acesta reprezintă o stare de adaptare a organismului la solicitările provenite din mediu și din moment ce activitatea profesională, chiar dacă este foarte interesantă și se desfășoară în condiții excelente, solicită organismul, nu putem aspira la eliminarea lui totală, pentru aceasta o soluție ar fi să ținem cont de aceste tehnici și metode de reducere a stresului pentru ca munca, pe care o realizăm, să devină o plăcere, dar nu o obligație.

În concluzie, suprasolicitarea organismului contribuie la consumarea prematură și inefficientă a energiei de adaptare. Acest lucru este dăunător atât pentru propria persoană, cât și pentru cei din jur, creând situații neplăcute, tensiuni,

un climat de lucru nefavorabil. Alternativa o reprezintă utilizarea echilibrată a propriei energii și a energiei celorlalți în scopul rezolvării problemelor și satisfacerii intereselor cetățenilor.

Bibliografie:

1. Arnold J., Randall R., Prof. Patterson F., Prof. Silvester J. & al. *Work Psychology: Understanding Human Behaviour in the Workplace*, FT Publishing International, 6 edition (22 April 2016) // https://www.amazon.co.uk/Work-Psychology-Understanding-Behaviour-Workplace/dp/1292063408/ref=dp_ob_title_bk (accesat 15 octombrie 2016)
2. Băban A. *Stres și personalitate*. – Cluj: Editura Presa Universitară Clujeană, 1998. - 231 p.
3. Bogathy Z. *Manual de tehnici și metode în psihologia muncii și organizațională*. - Iași: Editura Polirom, 2004. - 320 p.
4. Dicționar explicativ al limbii române // <https://dexonline.ro/>, (accesat la 25 octombrie 2016)
5. Eurofound *High levels of stress in public administration* // <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/high-levels-of-stress-in-public-administration-work>, (accesat la 10 noiembrie 2016)
6. Gründler R., Cosmar M. *Psychosocial issues in public administration* // https://oshwiki.eu/wiki/Psychosocial_issues_in_public_administration, (accesat la 5 noiembrie 2016)
7. Reader's Digest România, *Cum ne afectează stresul* // <http://www.erd.ro/cum-ne-afecteaz%C4%83-stresul>, (accesat la 20 noiembrie 2016)
8. Wolff H. H. *Basic psychosomatic concepts* // Postgraduate Medical Journal (August 1971) nr. 47, pp. 525-532

INIȚIEREA PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE PRIN COOPERARE INTERCOMUNALĂ: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

*BULAT Veaceslav, doctorand,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The current administrative-territorial organization of the Republic of Moldova is characterized by a highly fragmented system. The small size of communities, limited economic potential provides insufficient financial resources in local budgets and causes the existence of municipalities unable to fulfill their competences and functions to provide quality public services to citizens. In period 2010-2016, with support of external development partners (UNDP, USAID, GIZ) in the Republic of Moldova have been launched 17 groups of communities that have initiated and provide quality public services to citizens through Inter-municipal cooperation (IMC). In the frame of implementation of the decentralization reform, the Government of the Republic of Moldova undertook to actively promote, stimulate and support the implementation of Inter-municipal cooperation as a tool of improving public service delivery at local level. For broad application of IMC, the first thing needed to be performed, is justification of communities grouping where the IMC is possible to be established, determining the type of service and the way of their providing. In this regard, it is necessary to perform, even at the initiation stage a comprehensive evaluation of the potential and opportunities for IMC. In this article are described several theoretical-practical tools and methods that could help local public authorities to justify their decisions of initiating the creation and provision of common public services based on IMC.

Strategia privind Reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, stabilește că „Fragmentarea administrativ-teritorială și întârzierea reformelor în domeniul descentralizării în Republica Moldova creează dificultăți pentru funcționarea adecvată a autorităților locale. Prima consecință negativă este că marea majoritate a autorităților locale nu furnizează servicii publice calitative, având în principal un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii, inclusiv comunale. Baza fiscală și veniturile locale colectate sunt insuficiente pentru a susține aparatul administrativ care ar putea furniza servicii publice calitative”[1, p.12]. În același document se menționează că: „Situația actuală în sistemul administrației publice locale impune noi domenii de intervenție și activități pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate la nivel local. Modificările esențiale se referă la creșterea capacității administrative a UAT, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice” [2, p. 11].

Una din formele de eficientizare, creștere a capacității precum și a calității prestării serviciilor publice locale este cooperarea intercomunală (CIC), care a devenit, în ultimul timp, o practică tot mai mult aplicată, fiind considerată o alternativă reală la insuficiența resurselor pentru crearea și dezvoltarea de servicii publice locale. Prin CIC autoritățile publice locale pot pune în comun expertiza, resursele umane, financiare precum și proprietatea pentru a crea, dezvolta și furniza în condiții mai bune serviciile publice necesare locuitorilor. Începând cu anul 2010, cu suportul financiar al donatorilor externi (PNUD, UE, USAID), în Republica Moldova sunt în implementare cel puțin 17 proiecte de CIC, majoritatea absolută din ele având rezultate bune[3]. Serviciile publice prestate prin CIC sunt: gestionarea deșeurilor, aprovizionarea cu apă potabilă, amenajarea teritoriului, infrastructura, eficiența energetică, etc., adică unele din cele mai stringente servicii publice care în majoritatea localităților rurale lipsesc. În contextul implementării reformei de descentralizare, Guvernul Republicii Moldova s-a angajat să promoveze în mod activ, să stimuleze și să sprijine aplicarea CIC în calitate de instrument al îmbunătățirii prestării serviciilor publice la nivel local. Aplicarea acestui instrument vizează și creșterea capacității APL de a obține economii de scară, de a stimula cooperare între comunități crescând astfel capacitatea lor de a atrage investiții, de a furniza servicii de calitate, precum și de a promova dezvoltarea economică locală.

Unul din aspectele dificile identificate în proiectele de CIC aflate în implementare este etapa de inițierea cooperării. Aspectele dificile cel mai des menționate de reprezentanții autorităților locale se referă la: cum se identifică partenerii de cooperare; care ar fi numărul optim de comunități într-un grup CIC; ce servicii ar putea fi create/dezvoltate între comunitățile partenere; unde de amplasat sediul serviciului astfel încât să fie cât mai eficient și eficace posibil. Pentru depășirea acestor dificultăți, la nivel teoretico-practic sunt elaborate metode și instrumente care ar putea ajuta autoritățile locale să-și fundamenteze deciziile de inițiere a CIC. Aceste instrumente și metode sunt: criterii de grupare, metode economico-matematice de calcul a eficienței, analize ale clusterelor, indicatori de evaluare.

Experiența internațională și națională în domeniu, atestă că inițierea CIC pornește de la identificarea potențialelor parteneri care ar putea face parte dintr-un potențial cluster CIC. Pentru stabilirea clusterelor CIC și a componenței lor este necesar de a fi aplicate anumite criterii de grupare. Experiența internațională, dar și unele modele teoretico-practice elaborate de cercetători din Republica Moldova, [4], [5]propun a fi aplicate diverse criterii de grupare principalii dintre care sunt: criteriul geografic și criteriul demografic.

Criteriul geografic vizează: 1) comunitățile membre ale potențialelor clusterelor să fie amplasate în vecinătate, fără a fi lăsate între ele enclave teritoriale; 2) lipsa barierelor naturale dificile (relieful accidentat, râurile) între comunitățile clusterului; 3) distanța maximă care trebuie parcursă din orice localitate până la localitatea reședință-cluster să nu depășească 7-10 km; 4) existența unei bune

conectivității prin drumuri (cel puțin variantă albă) a localităților cu satul/orașul de reședință a clusterului; 5) poziția mai mult sau mai puțin centrală a satului/orașului de reședință în cadrul clusterului; 6) limitele potențialului cluster pot depăși hotarele UAT de nivel doi; 7) puterea economică mai mare a posibilelor centre de reședință a clusterelor reprezentată prin Indicatorul puterii economice calculat conform metodologiilor oficiale sau Indicatorul deprivării economice stabilit prin IDAM.

Criteriul demografic vizează: 1) numărul minim al populației clusterului format din câteva localități să fie nu mai mic de 4.000-5.000 locuitori; 2) numărul maxim al populației să nu depășească 500.000 locuitori; 3) într-un cluster CIC pot fi incluse UAT cu etnii dominante diferite, doar ca și condiție pentru sporirea măsurilor de încredere între comunități.

Pentru stabilirea posibilei localități centru de reședință al clusterului CIC, unde de regulă este amplasat oficiul central al serviciului public comun se propune a utiliza metode economico-matematice de tip matrice aplicate în determinarea distribuției optime a lucrărilor și serviciilor. Astfel, pentru a identifica o distribuție optimă a lucrărilor, serviciilor între un anumit număr de localități, având la bază condiția că un prestator de servicii poate presta doar un singur serviciu, iar acest serviciu va putea fi realizat doar de un singur prestator, se stabilește dependența între eficacitatea serviciului în raport cu numărul populației din fiecare localitate și distanța de la localitate până la locul de amplasare al serviciului. În acest caz, eficacitatea serviciului este direct proporțională cu numărul populației localității și invers proporțional cu distanța de la „serviciu” până la localitatea luată în calcul. Între această relație este calculat Indicatorul eficacității care caracterizează dinamica eficacității serviciului public și care poate crește sau descrește în dependență de factorii menționați.

Drept exemplu, această metodă a fost aplicată în cazul determinării locului amplasării serviciului de salubritate din clusterul Congaz-Cotovscoe-Chioselia Rusă - Chioselia Mare - Căietu - Borceag. Drept date inițiale au fost luate în calcul:

Tabel 1: Matricea distantelor, km

	Congaz	Cotovscoe	Chioselia Rusă	Chioselia Mare	Căietu	Borceag
Congaz	0	10	17	18	10	11
Cotovscoe	10	0	12	11	6,3	18
Chioselia Rusă	17	12	0	1	6,5	6,8
Chioselia Mare	18	11	1	0	5,5	7,8
Căietu	10	6,3	6,5	5,5	0	15
Borceag	11	18	6,8	7,8	15	0

Tabel 2: Numărul populației, persoane

	Congaz	Cotovscoe	Chioselia Rusă	Chioselia Mare	Câietu	Borceag
Populație	12380	1011	752	1551	1452	1502

Tabel 3: Calcule conform metodologiei

	Congaz	Cotovscoe	Chioselia Rusă	Chioselia Mare	Câietu	Borceag
Congaz	$\frac{12380}{1} = 12380$	$\frac{12380}{10} = 1238$	$\frac{12380}{17} = 728,2$	$\frac{12380}{18} = 687,8$	$\frac{12380}{10} = 1238$	$\frac{12380}{11} = 1125,5$
Cotovscoe	$\frac{1011}{10} = 101,1$	$\frac{1011}{1} = 1011$	$\frac{1011}{12} = 84,3$	$\frac{1011}{11} = 91,9$	$\frac{1011}{6,3} = 160,5$	$\frac{1011}{18} = 56,2$
Chioselia Rusă	$\frac{752}{17} = 44,2$	$\frac{752}{12} = 62,3$	$\frac{752}{1} = 752$	$\frac{752}{1} = 752$	$\frac{752}{6,5} = 115,7$	$\frac{752}{6,8} = 110,6$
Chioselia Mare	$\frac{1551}{18} = 86,2$	$\frac{1551}{11} = 141$	$\frac{1551}{1} = 1551$	$\frac{1551}{1} = 1551$	$\frac{1551}{5,5} = 282$	$\frac{1551}{7,8} = 198,8$
Câietu	$\frac{1452}{10} = 145,2$	$\frac{1452}{6,3} = 230,5$	$\frac{1452}{6,5} = 223,4$	$\frac{1452}{5,5} = 264$	$\frac{1452}{1} = 1452$	$\frac{1452}{15} = 96,8$
Borceag	$\frac{1502}{11} = 136,5$	$\frac{1502}{18} = 83,4$	$\frac{1502}{6,8} = 220,9$	$\frac{1502}{7,8} = 192,6$	$\frac{1502}{15} = 100,1$	$\frac{1502}{1} = 1502$
	12893,2	2766,2	3559,8	3539,3	3348,3	3089,9

¹ Se împarte la 1 deoarece împărțirea la 0 nu are sens

$$\max_i \{12893,2; 2766,2; 3559,8; 3539,3; 3348,3; 3089,9\} = 12893,2$$

Din calculele efectuate rezultă că serviciul intercomunal va fi cel mai eficient dacă va fi amplasat în Congaz. Dacă excludem această comunitate din calcule, dat fiind faptul că are cel mai mare număr de populație, atunci este recomandat ca serviciul să fie amplasat în Chioselia Rusă, care deși are cel mai mic număr de populație din cadrul clusterului, însă este poziționat avantajos față de celelalte localități.

Odată cu stabilirea componenței clusterului CIC și a locului optimal de amplasare a serviciului public se va purcede la evaluarea potențialului de cooperare în cadrul clusterului. Evaluarea potențialului și oportunităților de cooperare se vor axa pe două dimensiuni: 1) la nivelul fiecărei comunități componente CIC, evaluându-se aspecte de potențial și oportunități la nivel de fiecare localitate a clusterului; 2) la nivelul clusterului CIC: aspectele de evaluare vor fi agregate la nivel intercomunal.

Evaluarea la ambele nivele va cuprinde diverse caracteristici de ordin general, instituțional, economic, social și tehnic, precum și, în termeni de valorificare a

efectului de sinergie.

Aspectele generale de evaluare vizează obținerea unei imagini clare asupra potențialului existent (infrastructură, economic, social) și experienței anterioare de cooperare. Pentru o analiză pertinentă se evaluează date despre organizarea administrativă a teritoriului, efectivul populației, interconexiunile de infrastructură, utilizarea comună a drumurilor locale, a terenurilor unde se stochează deșeurile, a resurselor de apă, a rețelei de iluminare publică, a instituțiilor educaționale, etc. Totodată se analizează experiențele anterioare de cooperare precum și activele de patrimoniu sau proiectele implementate în comun, în trecut. Din analiza datelor menționate pe fiecare comunitate membră din potențialul cluster, trebuie să rezulte tendințele generale în acest sens, pe domeniul demografic, economic sau social, de dezvoltare teritorială, dotare cu infrastructură edilitară, astfel fiind scos în evidență potențialul de cooperare în cluster, precum oportunitățile de cooperare.

Prin analiza situației curente a serviciilor publice prestate în comunitățile clusterelor se urmărește obținerea de date cu privire la capacitatea și nivelul de prestare a serviciilor publice, precum și identificarea tendințelor de dezvoltare a acestora. În același context, pentru a identifica potențialul și oportunitățile de dezvoltare a unor servicii comune este necesar să cunoaștem datele despre capacitatea autorităților locale precum volumul bugetului local, potențialul de personal calificat, dotările tehnice și alte particularități de ordin economic și social. Structura, mărimea și modul de utilizare a resurselor locale, în special a celor financiare, reprezintă și ele elemente principale care sunt necesare pentru a evalua capacitatea de a organiza și presta servicii publice. În mod particular, aspectele de evaluare vizează: ponderea veniturilor proprii și a transferurilor, volumul veniturilor extrabugetare, valoarea investițiilor publice, serviciile publice de care beneficiază populația, nivelul de acoperire cu servicii publice, numărul de persoane beneficiare de servicii publice, tarifele pentru serviciile publice, rata colectării plăților pentru serviciile publice, nivelul de acoperire a costurilor de către tarife la serviciile publice, modul de organizare și gestiune a serviciilor publice, etc.

Luând în considerație că, actualmente capacitatea bugetelor locale de finanțare a proiectelor este foarte mică, soluționarea problemelor de ordin instituțional, economic și social ale comunităților locale este posibilă doar în condițiile stabilirii unor relații de colaborare și parteneriat cu toți actorii interni și externi: autoritățile publice de alte niveluri, instituțiile și agențiile naționale, instituțiile și agențiile donatoare internaționale, societatea civilă, mediul de afaceri etc. În acest sens, sunt analizate și domeniile de colaborare, implicarea instituțiilor și agențiilor naționale și internaționale în soluționarea problemelor UAT. Astfel, aici se analizează angajamente de finanțare a diferitor proiecte în zona clusterului din sursele bugetului național, bugetului raional, local sau din sursele donatorilor internaționali.

Aplicarea criteriilor de grupare a comunităților în clustere CIC precum și

analiza potențialului și oportunităților de cooperare intercomunală asigură o fundamentare argumentată a prestării unui serviciu comun în cadrul unui grup de comunități și, în acest fel, dificultățile etapei de inițiere a CIC pot fi ușor depășite.

Totodată, cercetările în domeniu atestă că atunci când se examinează similaritățile și disimilaritățile dintre obiecte aparținând unei anumite mulțimi, în scopul grupării acestora sub forma unor clase distincte între ele și omogene în interior se apelează la diverse alte instrumente și metode de tip analiza cluster. Aceste instrumente și metode presupun aplicarea unei varietăți de proceduri statistice și indicatori care au ca scop gruparea unei varietăți de obiecte în funcție de un set de caracteristici stabilite, astfel încât să se obțină grupuri similare, cât mai omogene intern și cât mai eterogene extern[6, p. 7], [7, p. 5]. Având în vedere că aceste metode se aplică mai mult determinării eficacității entităților economice, și vizează creșterea competitivității operatorilor economici vom reveni la subiect în contextul analizei altor etape ale CIC.

În calitate de concluzie. Așa cum atestă experiența internațională și națională CIC este un remediu tranzitoriu pentru soluționarea problemei fragmentării teritoriale, dar, în același timp, este un instrument eficace de eficientizare a organizării și prestării serviciilor publice locale. Aplicarea CIC în Republica Moldova este la o etapa inițială cu anumite rezultate bune. Inițierea CIC întâmpină anumite impedimente, care pot fi depășite aplicând metode teoretico-practice descrise anterior care permit fundamentarea deciziilor de inițiere a prestării unor servicii publice în comun pe bază de CIC.

Bibliografie:

1. Strategia privind Reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016, Publicat în Monitorul Oficial Nr. 256-264, art. 1033 din 12.08.2016
2. Ibidem
3. Ionescu, A., Drezgic, S., Rusu, I., Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, PNUD Moldova, www.md.undp.org
4. Prohnițchi, V., Osoianu, I., și alții. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova, Centrul Analitic independent Expert-Grup, PNUD Moldova, 2010.
5. Bulat, V., Roșcovan, M., și alții. Metodologia de identificare a clusterelor și evaluare a potențialului și oportunităților de cooperare intercomunală. Chișinău, PNUD Moldova, 2016
6. Babucea, A.G., Utilizarea analizei cluster în comparații teritoriale. București, 2013.
7. Coșniță, D., Iorgulescu, F., Analiza situației existente privind polii de competitivitate existenți și potențiali din România. București, 2011.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

*Комаровский Иван, докторант,
Университет „Александру Иоан Куза”,
Яссы, Румыния*

SUMMARY

The main objective of an effective budget planning is to give a real assessment of your finances. It is proposed to consider the local budget as the sum of the current and development budgets. This article proposes the definition of institutional and political constraints of fiscal policy formation and the main components of the legal and institutional framework of budget planning.

Практическая реализация процесса развития органов местного самоуправления обеспечивается за счет формирования соответствующего бюджета, принятого на местах и дополненного внешним финансированием. А для этого, как известно, местные органы публичного самоуправления должны решить задачу формирования местного бюджета, сбора местных налогов и получения субсидий от государства [1,5,6]. Таким образом, на местах должен быть сформирован на базе планирования бюджет, который состоит из двух частей: текущего и бюджета развития.

На наш взгляд, отличительной чертой эффективного бюджетного планирования, как раз и является органическая интеграция текущего бюджета и бюджета развития. Представление интегрированного местного бюджета необходимо так же и для привлечения финансирования.

При подготовке единого бюджета обязательным условием выступает отсутствие институциональных и политических ограничений, которые сохраняются для таких стран Восточной Европы, как Молдова, Украина или Грузия.

На уровне местных органов публичного управления формируется основной бюджет территории и отдельной законодательной нормой формируется бюджет развития. При этом сам бюджет развития зачастую представляется как программа, финансирование которой представляет самостоятельную задачу[1].

Использование такого двойного бюджета обеспечивает разделение финансовых потоков, которые относятся к различным направлениям деятельности системы публичного управления. Важно отметить, что они могут иметь разные политические цели и источники финансирования, что определяет и задачи самих статей расходов. Поэтому эффективная интеграция текущих и капитальных бюджетов возможна при одном важном условии, когда они соответствуют и взаимно дополняют друг друга.

Бюджетная система с высокой степенью интеграции текущего бюджета

и бюджета развития должна удовлетворять следующим требованиям:

- единый процесс рассмотрения, принятия и выполнения бюджета;
- единые обязанности по подготовке бюджета для всех учреждений государственного сектора;
- единые стандарты представления бюджета в системе бухгалтерского учета.

Опыт формирования единого бюджета свидетельствует, что возможности бюджетной интеграции зависят от целого ряда факторов влияния, но, в первую очередь, включая такие, как состояние законодательной, политической и институциональной среды[2,7]. При этом эффективность интеграции текущего бюджета и бюджета развития больше всего проявляется при планировании и детальной классификации бюджетных поступлений и расходов. На наш взгляд, выбор структуры бюджетной классификации имеет важное значение, поскольку он обеспечивает методическую основу для комплексного планирования и рационального использования текущих и капитальных расходов.

Формирование бюджета на уровне органов публичного управления основывается на следующих положениях:

- национальные законодательные нормы, которые регламентируют условия разбивки общего бюджета на отдельные группы;
- административная компетенция: распределение степени участия и обязанностей по управлению статьями интегрального бюджета;
- принципы экономического анализа: применение методологии экономического анализа при оценке эффективности использования интегрального бюджета.

Рассматривая содержание статей интегрального бюджета, следует особо отметить его социальную составляющую. На фонды социального обеспечения обычно приходится до половины от общего объема текущих расходов. Повысить эффективность использования бюджетных средств можно путем развития публично-частного партнерства в таких областях, как здравоохранение, образование, безопасность и охрана окружающей среды.

Анализируя литературу, посвященную проблеме определения института бюджетного планирования, можно сделать вывод о его некоторой амбивалентности[1,6,7]. С одной стороны, преобладающее значение имеет его ограничительный характер. И одновременно, процесс бюджетного планирования должен обеспечить возможность выбора и действий по эффективности финансирования. Это, на наш взгляд, объясняется тем, что программы развития бюджета создаются на основе сознательного и рационального выбора представителями местного сообщества с целью возможности получения выгоды от сотрудничества. К тому же, институциональные механизмы формирования бюджета развития обеспечивают не только осуществление самой программы, но и

возможность получения дополнительного эффекта на основе оптимального сочетания условий финансирования.

Применение институциональных механизмов формирования бюджета МЭР в ряде случаев ограничено полномочиями органов публичного управления. Поэтому институциональные преобразования, связанные с проблемой формирования бюджета для финансирования МЭР происходят довольно медленно.

Наибольшие трудности в системе институциональных отношений в сфере бюджетной политики сегодня представляют неформальные институты, нерегламентированные в нормативных и законодательных документах. Поэтому формирование институциональной среды бюджетного планирования должно основываться, по нашему мнению, на соответствующих принципах развития, включая первоначальные положения, правила и параметры, которые должны определять формирование бюджета и критерии оценки эффективности финансирования.

Институциональная структура бюджетного планирования включает также и внешние институты, которые устанавливают, как общие правила применения, так и более конкретные внутренние нормы, которые устанавливаются и регламентируются государственными органами и органами публичного управления в бюджетной сфере.

Можно выделить основные компоненты правовой и институциональной структуры бюджетного планирования в странах Восточной Европы, которые включают в себя [7]:

- законодательство и правила, определяющие деятельность, компетенцию и полномочия местных органов власти: областных и районных государственных администраций, органов местного самоуправления;
- методику проведения технико-экономического обоснования бюджета, включая идентификацию рисков бюджетного процесса;
- гарантии органов власти по обеспечению финансовой стабильности;
- формирование бюджета и распределение его средств с учетом интересов местных общин.

Внешними источниками формирования бюджета для программ развития являются привлеченные средства, инвестиции, кредиты и гранты.

Процесс бюджетного планирования основывается на использовании институциональных механизмов прямого применения, когда органы публичного управления обеспечивают доходную часть бюджета, используя для этого: налоги и сборы, продажу и аренду муниципального имущества, целевые программы; привлечение бюджетов более высоких уровней; местные инвестиционные фонды; кредитные средства и гранты.

При этом существенным преимуществом использования концепции интегрального бюджета является возможность комбинировать данные группы и формировать на их основе следующие фонды:

- Специальные: фонды, созданные для конкретных целей, и

финансируемые за счет специальных налогов или других целевых доходов.

— Фонды развития, созданные для поддержки программ развития с возможным использованием средств внешнего финансирования и внутренних источников.

— Резервные фонды, предназначенные для финансирования непредвиденных расходов.

— Стабилизационные фонды, созданные для снижения зависимости от последствий экономических кризисов.

— Фонды накопления, аккумулирующие финансовые активы для будущих поколений.

— Фонды поддержки, чьи средства могут использоваться для финансирования общей сбалансированности бюджета.

Управление перечисленными фондами на местном уровне, как правило, осуществляется органами публичного управления или уполномоченными организациями.

Следует подчеркнуть, что особенностью управления такими фондами является повышенная конфликтность, возникающая как при поступлении средств, так и их использовании. Примерами таких конфликтов может быть конфликты, возникающие между исполнительной властью и законодательными органами в определении приоритетов финансирования или доступа к ресурсам. Как правило, причиной возникновения конфликтов может быть отсутствие механизма согласования потребностей покупателей и поставщиков общественных товаров и услуг, неспособность признать потребности местных сообществ в распределении ресурсов.

В заключение отметим, что в таких условиях возникает дополнительный стимул для местных властей и общин в создании альтернативных механизмов для удовлетворения бюджетных потребностей по обеспечению программ МЭР.

Библиография:

1. Boex, J., Martinez-Vazquez, J. *Local Government Finance Reform in Developing Countries*. - Houndmills: Palgrave, 2006.
2. ElDaher, S. *Specialised Financial Intermediaries for Local Governments. A Market-based Tool for Local Infrastructure Finance*. - Washington D.C.: TheWorldBank, 2000.
3. Kehew, R., Matsukawa, T., Peterson, J. *LocalFinancingfor Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries. Case Studies*. -Washington D.C.: The World Bank, 2005.
4. Shah, A. *Local Budgeting*. - Washington D.C.: The World Bank, 2007.
5. Місцеві фінанси. Підручник. / За редакцією д.е.н., проф. О.П. Кириленко. —К.: Знання, 2006.- 677с.
6. Савчук С.В. Теоретико-концептуальні засади визначення доходів бюджетів як об'єкта бюджетного планування / С.В. Савчук //Наука й

економіка. –2012. - № 1. – С. 81-88.

7. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. /Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.

TIPURI DE FINANȚARE ALE DEZVOLTĂRII LOCALE.

METODA „LED PROCESS PROFILE”

*Dobriy Diana, doctorandă,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, România*

*Komarovsky Ivan, doctorand,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, România*

*Starciuc Carolina, doctorandă,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, România*

SUMMARY

The possibility to implement local economic development programs is considered in terms of providing resources. For their production, local governments are encouraged to use appropriate public mechanisms.

The immediate solution of the problem in order to attract alternative finances is based on the use of resources from various economic agents (resources from the private sector). It is proposed to use a methodology that will produce an integrated assessment, which will increase the efficiency of local development and will focus on investment in this sector to monitor and evaluate the effectiveness of the use of borrowed funds.

Conform conceptului de *Dezvoltare Economică Locală* (în continuare - DEL) la implementarea acestuia trebuie pus accentul pe asigurarea eficienței și creșterea economiei locale bazate pe alocarea optimă a resurselor[6, 7]. În acest scop, autoritățile publice ar trebui să încurajeze dezvoltarea economiei regionale, care se prezintă prin:

- crearea de noi locuri de muncă;
- creșterea bazei de impozitare;
- și extinderea posibilităților de dezvoltare a liniilor de afaceri, care să reflecte interesele comunității locale.

Ca urmare a experienței din punerea în aplicare a programului DEL în cazul Ucrainei și Republicii Moldova, putem determina următoarele nevoi pentru implementarea de astfel de programe:

- prioritatea dezvoltării economice (diversificarea economiei locale, creșterea competitivității sale, asigurarea atractivității investiționale);
- ca o soluție completă la problemele existente (programul DEL ar trebui să includă astfel de sarcini și să se dezvolte ca servicii sociale sau de mediu);
- pentru asigurarea unui echilibru între sarcinile decisive ale programului DEL, folosind diverse instrumente și tehnici.

Din motive de securitate, prin punerea în practică a procesului de DEL, autoritățile publice trebuie să rezolve problema atragerii resurselor necesare și utilizării eficiente a acestora.

Baza acestei categorii de resurse ar trebui să fie bugetul local, completat cu finanțare externă (publică). În acest scop, autoritățile publice ar trebui să rezolve

problema formării bugetului local, colectarea taxelor locale și a subvențiilor de la stat. În scopul de a atrage fonduri externe este necesară stabilirea unui sistem de cooperare cu alte sectoare.

Astfel, în linii generale, se poate afirma că *funcțiile financiare* ale guvernului pot fi reprezentate ca un “mecanism public de administrare, care reunește activitățile autorităților locale și ale organelor puterii executive într-un anumit teritoriu public, care vizează dezvoltarea locală de alocare și susținere a resurselor, precum și creșterea numărului și gradului de eficiență a activităților în sectorul comunitar”.

În scopul obținerii unei evaluări globale a eficienței managementului public în cadrul programului DEL, s-a propus să se utilizeze o metodologie pentru o dezvoltare durabilă.

Conform conceptului de *dezvoltare durabilă și echilibrată*, în cadrul organului de control public pentru care este aplicat programul DEL, ar trebui să fie respectate unele proporții considerate adecvate în formarea conducerii locale centrale. Luând în considerare importanța principalilor factori de influență, ne propunem să luăm în considerare următoarele proporții de dezvoltare și caracteristicile acestora:

1) caracteristicile economice (producția industrială și sfera non-producției, investițiile, costurile și rezultatele dezvoltării sferei sociale);

2) dimensiunea structurală (raportul și relațiile între microîntreprinderi și întreprinderile medii și mari);

3) caracteristicile sociale (consumul privat și public, cererea și oferta de piață, calitatea vieții);

4) aspectele demografice (resursele umane și disponibilitatea locurilor de muncă, raportul dintre zonele urbane și rurale);

5) caracteristicile de mediu (întreținerea și restaurarea resurselor naturale, disponibilitatea materiilor prime pentru producție);

6) finanțarea (utilizarea venitului național, a bugetului local) [7].

Respectarea raportului echilibrat între proporțiile date va determina capacitatea de a atrage și de a folosi finanțare externă. În același timp, pentru a finanța programele de dezvoltare economică locală, pot fi folosite resurse ale diferiților agenți economici:

- întreprinderile private;
- organizațiile non-guvernamentale;
- instituțiile financiare internaționale, fonduri și bănci.

Autoritățile publice pot utiliza, de asemenea, surse de finanțare externă precum creditele (de la organizații și instituții financiare internaționale sau bănci), privatizarea proprietății, parteneriatele public-privat, asistența tehnică internațională, emisiunea de obligațiuni, programe de dezvoltare specifică. Pentru a putea beneficia de aceste categorii de finanțare, autoritățile publice ar trebui să utilizeze diferite mecanisme de finanțare.

Prin *mecanisme de finanțare*, în cazul de față, se înțeleg anumite combinații

de metode și mijloace de acumulare, distribuire și utilizare a resurselor financiare necesare pentru a asigura programul DEL.

În practica mondială, pentru implementarea DEL, se utilizează mecanisme de finanțare diferite. Unele dintre ele sunt și versatile, deoarece pot fi folosite în diferite țări, pentru a aborda problemele sociale și economice. Alegerea lor rațională este determinată de specificul surselor existente de finanțare: bugetul, investițiile, creditul sau grantul[1-5].

Soluția practică a problemei finanțării externe pentru dezvoltarea locală ar trebui să fie asigurată și garantată de autoritățile publice, prin utilizarea acestor mecanisme adecvate de guvernare.

Prin utilizarea mecanismelor pieței, autoritățile publice ar trebui:

- să genere și să formeze mediul economic, social, juridic și instituțional pentru o dezvoltare locală eficientă;
- să asigure integrarea în spațiul economic european;
- să determine nivelul standardelor sociale, indiferent de potențialul economic deja existent;
- să fie de acord asupra condițiilor de dezvoltare socio-economică a teritoriului;
- să asigure protecția mediului și eliminarea efectelor poluării mediului;
- să identifice posibilități de utilizare a resurselor naturale, caracteristicilor geografice și climatice naturale.

Introducerea dezvoltării economico-sociale locale ca obiect al administrației publice permite determinarea proprietăților sale de bază:

- prezența scopului, care este definit de posibilitățile reale de gestionare a dezvoltării locale;
- adaptabilitatea ca și abilitatea de a se adapta la condițiile și influența factorilor de mediu, precum și utilizarea feedback-ului pentru nu numai a executa sarcini curente, dar, de asemenea, pentru a dezvolta în continuare programul;
- dependența de condițiile obiective ale vieții sociale și factorii specifici programelor DEL.

Pentru a oferi soluții practice la problema estimării eficienței utilizării împrumuturilor pentru finanțare, se propune să se utilizeze metodologia dezvoltată numită "*LED Process Profile*", care să permită obținerea unei evaluări integrate, care să rezume eficiența dezvoltării locale și să stabilească obiectivele principale în cadrul finanțării dezvoltării locale.

După cum se știe, evaluarea gradului de dezvoltare a „cercului de echilibru” este un proces iterativ, cu repetare la fiecare iterație a unui număr de pași standard:

1. *COMMIT* (se ia decizia cu privire la dezvoltare): confirmarea angajamentelor în ceea ce privește dezvoltarea: organizarea structurii și punerea în aplicare a managementului - clearance-ul documentelor;

2. *ENGAGE* (definirea unui grup de experți): alegerea grupurilor-cheie și a persoanele fizice care pot prezenta un model de date pentru studiu; formarea unui grup de experți; invitația de participare la cooperarea reprezentanților comunității

locale: acordul partenerilor;

3. *ASSESS* (definirea setului de date): determinarea gradului de suficiență a cunoștințelor și a resurselor necesare; evaluarea contextului social și a impactului factorilor în luarea deciziilor; definirea preliminară a conținutului și prezentarea rezultatelor cercetării; analiza datelor disponibile publicului, inclusiv documentele referitoare la politică și la cercetare, studiul și prezentarea datelor deja existente; proiectarea de scenarii viitoare și redactarea documentelor de politici;

4. - *DEFINE (Analytical Processing)*: definirea criteriilor de evaluare; definirea obiectivelor și a riscurilor; identificarea surselor de risc; dezvoltarea opțiunilor; revizuirea posibilelor propuneri;

5. *IMPLEMENT* (propuneri pentru punerea în aplicare a proiectului de lucru): implementare: suport software; organizarea interacțiunii cu părțile interesate; monitorizare;

6. *MEASURE* (evaluarea punerii în aplicare a planului de dezvoltare): monitorizarea rezultatelor și corectarea acțiunilor;

7. *COMMUNICATE* (comunicarea privind punerea în aplicare a rezultatelor): prezentarea și discutarea rezultatelor dezvoltării proiectului și analiza eficienței utilizării resurselor;

Punerea în practică a metodei „*LED Process Profile*” presupune următoarele două condiții:

1. Pentru evaluarea finală a proceselor financiare în ceea ce privește bunăstarea socială, este necesar să se ia în considerare astfel de factori și influențe care să nu fie legate de tipul analizei economice și financiare.

2. Conținutul etapelor individuale ale evaluării finale a datelor ar trebui să reprezinte contextul activităților financiare.

Caracteristica de bază a proceselor financiare și a evaluării impactului acestora asupra stabilității metodei DEL reprezintă utilizarea unei cantități mari de date. Aceste date pot fi legate de diferiți factori de influență și nu pot fi legate între ele.

Corelarea datelor obținute cu sistemul de „cercuri de sustenabilitate” oferă oportunitatea unei estimări a dezvoltării rezistenței, care va combina indicatorii cantitativi și cu cei calitativi. Prin schimbarea sistemului de date care caracterizează factorii individuali de influență, se pot lega, de asemenea, caracterul intern al dezvoltării locale cu mediul extern global.

Desigur, metoda propusă are limitele sale. Astfel, studiul proceselor sociale oferă o analiză a legilor vieții sociale la nivelul unei analize empirice. Cu toate acestea, o astfel de evaluare ar reflecta doar opinia comunității locale. Criteriile sale de evaluare nu se vor baza pe indicatori economici standard, ci pe concepția lor personală referitor la bunăstarea socială, definirea căreia nu este întotdeauna clară.

În general, metoda „*LED Process Profile*”, ar trebui să se bazeze pe utilizarea a două reguli importante:

1. evaluarea indicatorilor care reflectă o înțelegere a comunității locale, așa

cum ar trebui să trăiască aceasta;

2. această trebură să fie adaptată și aplicată la nivel local și legată de rezultate practice.

Principalele metode de cercetare sunt:

– calitative (datele unui sondaj sociologic, analiza datelor statistice, inclusiv statistici descriptive);

– analiza *SWOT*.

Un studiu preliminar al problemei a arătat că o legătură directă cu privire la relația dintre volumul finanțării externe atrase și eficiența managementului public nu există. În scopul stabilirii unei astfel de conexiuni este necesar să se definească mai întâi indicatorii pentru evaluarea eficacității administrației publice. Datele ar trebui să fie legate cu un impact la nivel macroeconomic al acțiunilor întreprinse de autoritățile publice pentru a atrage fonduri externe.

Dacă tragem o linie sub tot ce s-a amintit anterior, se poate concluziona că:

– poziționarea ca reper și punct principal pentru dezvoltarea factorilor locali de influență, permite optimizarea mecanismelor adecvate ale administrației publice și, prin urmare, asigurarea existenței și dezvoltarea sectoarelor publice, comerciale și non-profit;

– impactul fiecărui factor are propriile interese specifice, propriile priorități și obiective, ceea ce reprezintă o sursă potențială de conflict, de diferite forme distructive de interacțiune și pot conduce, în final, la abandonarea activităților comune;

Complexitatea fenomenelor sociale conduce la abordarea pe care eficiența deciziilor de gestionare și de minimalizare a efectelor negative posibile este posibilă numai pe baza coordonării competente a diferitelor puncte de lucru.

Bibliografie:

1. Andy Scerri and Paul James, 'Accounting for Sustainability: Combining Qualitative and Quantitative Research in Developing "Indicators" of Sustainability', *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 13, no. 1, 2010, pp. 41–53.
2. John M. Bryson, Barbara C. Crosby, Melissa Middleton Stone, *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*, University of Minnesota, Public Administration Review • December 2006 • Special Issue
3. Liam Magee, Paul James, and Andy Scerri, 'Measuring Social Sustainability, A Community-Centred Approach', *Applied Research in the Quality of Life*, vol. 7, no. 3, 2012, pp. 239–61.
4. Paul James, 'Urban Design for the Global South: Ontological Design in Practice', in Eleni Kalantidou and Tony Fry, eds, *Design in the Borderlands*, Routledge, London, 2014
5. Paul James with Liam Magee, Andy Scerri, and Manfred Steger, Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability, Routledge,

London, 2014.

6. Bartik, Timothy J. 2003. „Local Economic Development Policies.” Upjohn Institute Working Paper No. 03-91. Kalamazoo, MI: W.E.Upjohn Institute for Employment Research. <http://dx.doi.org/10.17848/wp03-91>
7. Seidman, K. F. (2005). *Economic development finance*. Thousand Oaks, CA: Sage.

CRISTALIZAREA SUPREMAȚIEI E-GVERNĂRII DE DECIDENTĂ A INFRASTRUCTURII REPUBLICII MOLDOVA ÎN CADRUL INOVAȚIILOR GLOBALE

Victoria GOREA, doctorandă,
Academiei de Administrare Publică

SUMMARY

The scientific article reveals the crystallization of the specific trends of egovernment of the Republic of Moldova and especially of the branches of egovernment outlining the supreme decider of national and global amplitude. For this purpose, the administrative sciences argues the egovernment what promoting the moral and the material investment in the consolidation of the infrastructure of the egovernment such as the supreme decider, namely by developing the innovative practical and digital platforms specific of the decision making process intensifying the interrelationship of the scientific – academic and practical environments. The egovernment supremacy may be crystallized when it touches filling the unit of the national infrastructure interrelated the decisions received from different environments, obligatory, being necessary to respect the norms, values, beliefs etc., etc. in a global unity.

E-guvernarea Republicii Moldova denotă directivarea vectorială ascendentă a aplicării rentabile a inovațiilor specifice diverselor medii de activitate pe plan intern adaptiv cerințelor globale, acest fapt cristalizează importanța satisfacerii supremației unității decizionale mondiale amplificând forța motrice emancipatoare a noilor ideologii socializate practic și digital la nivel microstemic într-un mod integraționist tendințelor și perspectivelor eguvernării internaționale.

Puterea de decizie națională prezintă și poate demonstra o transparență formală și digitală în progresivitate continuă rentabilizând multitudinea domeniilor de activitate pe plan intern promovând platforme inovaționale eguvernamentale concomitent și obligativ racordând noile decizii, în scopul atingerii performanțelor U.E. internaționalizate și alinierii totale decizionale mondiale, implicit respectând drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În acest context, eguvernarea Republicii Moldova denotă un impact optim asupra procesului decizional conformat fenomenului globalizării pe plan național devenind din ce în ce mai transparentizată publicului larg prin intermediul activității practice și digitale a organelor de stat competente în domeniu, tot aici, a organismelor de stat activând drept autorități publice, specialiști înalt calificați și grupuri formale de persoane ce îndeplinesc funcții publice de conducere statală de vârf eguvernamentală, precum și ierarhice documentate, specialmente, activități intersistemice fortificatoare în ascensiune a funcționalității infrastructurii naționale aliniate total decizional

integraționist global din punct de vedere politic, social, administrativ public, precum și ciberadministrativ public ș.a., etc.

E-guvernarea de decidență a Republicii Moldova fortifică ramura administrării publice decizionale din punct de vedere nanotehnologic creând posibilitatea de instituționalizare a eadministrării publice de decidență inovate demarând de la conștientizarea științifico – academică a aplicabilității rentabile a digitizării progresive statale, conform cerințelor globale, implicit, a domeniilor educaționale și ocupaționale ce țin de sferele de activitate politică, socială, culturală, informațională precum și de alt gen avansate inovațional din punct de vedere digital.

Misionar, acționând în aceeași ordine de idei, se cristalizează tendința de instituționalizare și chiar de constituționalizare a unor aspecte ce pot ține de sfera **e-guvernării** de decidență supremă a Republicii Moldova. Modular, poate fi creată posibilitatea de consolidare digitală a infrastructurii inovaționale particulare organelor și organismelor puterii statale decizionale înrolate a fi solidare respectării normelor, inclusiv, legislației în vigoare, standardelor internaționale, valorilor, credințelor, implicit, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului ș.a. e-guvernarea de decidență posedă drept mecanism promotor al noilor decizii cu caracter practic și digital socializarea soluțiilor inovaționale comune ale interferenței unor factori naturali, umanitari și tehnici, factori care sunt sensibili la schimbările de proveniență e-guvernamentală parvenite în timpul racordării infrastructurii mediilor intern și extern. În acest mod, e-guvernarea are obligativitatea de a devansa dilemele ce apar în cadrul asigurării integrității infrastructurii naționale, anume, a infrastructurii e-guvernării, specifice e-guvernării de decidență; a economiei, a domeniului TI, tot aici a infostructurii; a arhitecturii; a transporturilor; a drumurilor; a nișelor sferei eculturii, domeniului esocial, emedicinal, eeducațional ș.a., etc. În acest scop, **e-guvernarea** de decidență a Republicii Moldova are obligativitatea de a își asuma noi riscuri decizionale ce trebuie să fie soluționate la nivel micro și macrosistemic corelând organizarea solidă și dirijarea dinamică a sistemului administrativ public decizional și a sistemul politic, suplinind integritatea infrastructurii naționale dezvoltând motivațional și nanotehnologizând progresiv infrastructurile particulare diverselor ramuri de activitate națională, precum: a sferei economice și eeconomice, a sferei culturii și eculturii, a ramurei educaționale și elearning, a domeniului social și esocial, a domeniului medicinal și al esănătății și a altor activități educaționale și ocupaționale naționale, care necesită a fi prioritizate, restructurate, ierarhizate, documentate și edocumentate, mai ales prin intermediul interactivității intersustenabile a muncii asidue a funcționarilor publici ai instituțiilor administrării publice, a oamenilor de afaceri și a colaboratorilor entităților sectorului privat, precum și a tuturor cetățenilor în ansamblu. Efectiv, eficient și econom e-guvernarea promovează noi etaloane specifice infrastructurii luării deciziilor on-line, respectiv, misionar uniformizând procesul decizional într-un mod sistemic și organic pe plan național adaptiv cerințelor globale, specialmente

valorificând integritatea înfostării statale din punct de vedere nanotehologic aplicând practic și digital noile decizii în scopul creării noilor platforme digitale și a realizării obiectivelor societății informaționale spre orizontul anului 2020, de asemenea și de viitor, perpetuând unitatea societății civile, prioritar, realizând multitudinea sarcinilor e-guvernamentale specifice alinierii totale decizionale ale micro și macrosistemului în favoarea autorealizării morale, intelectuale, spirituale și materiale naționale dezvoltând în ascensiune societatea umană. Dezvoltarea motivațională a infrastructurii specifice cadrului relațional G-G, G-B, G-C și a altor coraporturi de talie națională și de anvergură globală poate oportuniza enorm de mult ascensiunea supremației e-guvernării de decidență spre realizarea misiunii de satisfacere a stadiului etic de aliniere totală decizională, precum și a scopurilor, sarcinilor, obiectivelor etc. Constructiv, e-guvernarea de decidență a Republicii Moldova valorifică digitizarea și evoluționarea unei societăți informaționale durabile și fructificatoare în scopul realizării sarcinilor platformelor practice și electronice integraționiste U.E, concomitent, se axează pe participarea la atingerea performanțelor înaintate de către promotorii geoplatformelor internaționale de dezvoltare a e-guvernării inovaționale și mai ales a aspectului e-guvernării de decidență poziționate ierarhic superior altor trepte inovaționale particulare infrastructurii top conducerii digitale statale, federative, confederative, globale, implicit și a conducerii digitale statale de vârf a Republicii Moldova. Solidar și contributiv, mediul științifico – academic, conturând propria infrastructură promotoare a deciziilor practice și on-line cu caracter inovațional, anume fiind în strânsă cooperare cu mediul administrației publice, are menirea de a contura și transparentiza noua informație ce se referă la cadrul e-guvernamental de decidență dezvoltat la nivel național, similar și la nivel internațional îmbogățind cu date relevante, originale patrimoniul intelectual valorificator al infinității informaționale globale. Documentat și edocumentat, la nivel științifico – academic se poate cristaliza activitatea unei noi direcții cu caracter de unitate aparte în baza platformelor elearning ce pot oferi studii de performanță în domeniul e-guvernării și a ramurilor acesteia etalonând infrastructura particulară interrelațiilor mediilor științifico – academice și practice în vederea înaintării e-guvernării deciziilor considerate a fi pretestate și preevaluate în scopul atingerii de noi performanțe de către sferele existente și noile ramuri posibil de creat anume la nivel de Internet și Intranet. Repercusiv, infrastructura cadrului decizional poate cuprinde noi domenii care pot demonstra noi performanțe, precum atingerea acestora de către: sfera eadministrării publice; domeniul politicilor digitale; domeniul relațiilor internaționale digitale, al cooperărilor internaționale digitale, al negocierilor digitale; posibilitățile digitale specifice ramurei eadministrării publice de edecidență; sfera eculturii eadministrării publice și / sau a administrării și a eadministrării publice a eculturii; ramurile administrării și eadministrării publice a eeconomiei, a banilor numerici sau a efinanțelor, a ebusinessului; sfera administrării și a eadministrării publice esociale; domeniul administrării și a eadministrării publice emedicinale, domeniul esănătății ș.a., etc. Progresiv,

acționând în acest mod poate fi amplificată infrastructura e-guvernării de decidență supremă conferindu-i verticalitate decizională on-line, precum și poate fi construită în mod digital, arhitectural și practic o eadministrarea publică de decidență integră susținută de societatea civilă, a căror decizii să demonstreze o aplicabilitate practică sporită care în același timp asigură respectul normele, valorile și credințele atât formal, în mediul practic, cât și în mediul digital, nemijlocit, asumându-și noile responsabilități esociale specifice unei societăți informaționale avansate, de asemenea realizându-și obligațiile într-un mod transparent, jurisprudent, echitabil, eligibil ș.a. E-guvernarea Republicii Moldova manifestă mai mult sau mai puțin voluntar o necesitate de fortifica cadrul interrelațional dintre mediile științifico – academic și practic care în mod firesc presupune atât documentarea, cât și edocumentarea aspectelor ce țin de noile proiecte, noile platforme digitale, noile investiții informaționale, intelectuale, financiare ș.a., etc., anume în scopul consolidării infrastructurii specifice platformelor naționale practice și digitale de procesare decizională ca dezvoltându-se integraționist geoplatformelor. Mediul științifico – academic al „Academiei de Administrare Publică a Republicii Moldova” dezvoltat sub egida Guvernului Republicii Moldova tinde să transparentizeze noile tendințe ale digitizării naționale, care prezintă necesitatea de juxtapunere a intereselor științelor administrative, tot aici, ale științei administrării publice și ale științelor politice de conturare în cadrul noii epoci istorice informaționale a unei noi perioade; epocă istorică revoluționară și inovațională care promovează o infrastructură inovațională, anume, a perioadei de e-guvernare, care prezintă uniunea intereselor și deciziilor acestora, precum și pilonii comuni de avansare a digitizării naționale racordate global; specialmente, contributive la realizarea scopului de participare adecvată a e-guvernării de decidență a Republicii Moldova în cadrul dezvoltării noilor geoplatforme practice și electronice.

Extrovert, în corespondență cu manifestarea introvertă a aspectelor particulare dezvoltării infrastructurii interrelațiilor mediilor științifico – academice și practice, interrelații ce se referă la perioada de e-guvernare, îndeosebi a demersurilor e-guvernării de decidență supremă pot prezenta o imagine oportună și integrată total ajustând cadrului legal e-guvernamental decizional la noile realități micro și macrosistemice. Acest fapt prevede asigurarea unui nivel înalt de securitate, de supervizare, de protecție a patrimoniului intelectual și material național, precum și a proprietății patrimoniale intelectuale și materiale a cetățenilor, punând accent pe respectul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. În aceste condiții, mediul științifico – academic, nemijlocit, Academia de Administrare Publică din Republica Moldova participă contributiv la fortificarea e-guvernării de decidență națională transcendentă competitiv global, de asemenea, tinde a deveni membru oficial participativ al sporirii nivelului „alfabetizării digitale”, al fortificării numerice, al edificării societății informaționale și al utilizării NTIC – urilor mai facile și propice unui mediu sănătos de viață atât la nivel microstemic, cât și macrosstemic. Contextual, consensual direcționat în corespundere cu evoluția

fenomenului globalizării, mediul științifico – academic, implicit, Academia de Administrare Publică elucidează o multitudine de norme teoretico – metodologice și aplicații practice care corespund accepțiunilor universale ce se referă la solidificarea integrității totale a infrastructurii naționale demarând de la fortificarea infrastructurii a conducerii electronice de decidență, a elitei digitale ș.a. branșe ale infrastructurii naționale îndeosebi, ce țin nemijlocit de sfera e-guvernării de decidență supremă a Republicii Moldova de impact optim asupra procesului decizional, respectiv, care poate fi astfel și intitulată „E-guvernare de Decidență Supremă” evoluționată la nivel național similar dezvoltării infrastructurii e-guvernării competitive transcendent decizional la nivel global. În acest scop, se tinde a contribui din punct de vedere științifico – academic și practic enorm de mult la fortificarea societății numerice promovând impementarea și aplicarea continuă a inovațiilor NTIC – urilor avansate în domeniul TIC – ului, SI, SSI, precum și a multitudinii domeniilor de activitate educațională și ocupațională pe plan intern similar planului mondial edificând infrastructura noilor geoplatforme practice și digitale decizionale respectând:

- normele – standardele internaționale, indicatorii de performanță globală ș.a.; actele legislative și normative, concepțiile, strategiile, planurile, programele, proiectele, deciziile, ordinele, drepturile și obligațiile ș.a., implicit, înaintând instituționalizare și chiar constituționalizarea e-guvernării de decidență, a derivatelor și a amplificărilor acesteia ș.a.;
- valorile – anume, valorile ideologice, morale, implicit, spirituale și materiale acționând pacifist; anihilând conflictele de gen, rasă ș.a.; devansând paradigmele divergențelor ideologice; creând noi comportamente model depășind stereotipurile anterioare; promovând, propunând, acceptând și performând noi modele etalonate la nivel național și internațional, precum și a reperelor derivate de la acestea, mai ales, a etalonării naționale și internaționale a e-guvernării de decidență; luptând contra corupției uzuale și a infracțiunilor electronice; implicit, adecvând ideologic, practic și electronic media proporției de aur dintre fațetele ce se referă la moralitate și la materialism, fațete, care sunt informale tradiționale, informale on-line și / sau documentate, edocumentate, de asemenea recunoscute patrimonial intelectual și material la nivel național, similar la nivel internațional, în așa mod sporind chiar și îmbogățirea globală; tinzând spre alinierea totală etică, decizională ș.a.; tinzând spre alinierea totală națională adaptiv celei globale autorealizând cetățenii, motivându-i din punct de vedere moral și material în dependență de competențele, aptitudinile, atitudinile ș.a. aspecte ocupaționale și educaționale; îndeplinind obligațiile respectând drepturile și libertățile fundamentale ale omului, manifestând responsabilitate sporită ș.a.; delimitând aspectele ideologice, morale, etice, numerice și materiale ale valorilor acceptate și / sau promovate de om, în același timp echilibrând interdependența acestora una de alta și / sau altele ș.a.; edificând societatea informațională în conformitate cu societatea civilă în baza societății uma-

ne; respectând drepturile și libertățile fundamentale ale omului; perpetuând recunoașterea, conștientizarea și aplicarea în practicile e-guvernării de decidență supremă a accepciunilor universale, similar și în practice de alt gen ș.a., etc., etc.;

- credințele, dogmele, aspectele de spiritualitate ce țin de religie ș.a.;
- alte cerințe de autorealizare națională similar cerințelor de autorealizare mondială interactivând multitudinea acțiunilor de nivel „micro” și de nivel „macro” din punct de vedere organic și intersistemic, inclusiv, corelațional, procesual, sincron, simbiotic ș.a.
- ascensiunea națională în conformitate cu ascensiunea globală perpetuă și / sau rentabilizată progresiv etc.

Prioritar decizional, e-guvernarea de decidență a Republicii Moldova, mai ales prin intermediul activității Centrului de Guvernare Electronică a Republicii Moldova C.G.E.R.M., interconexionează și corelează sistemic și organic mecanismele de edificare nanotehnologică națională integraționist la nivel global interactivând pe plan intern instrumentele de instruire on-line elaborate cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare aplicat în peste 170 de țări, anume, dezvoltând directivele P.N.U.D. Moldova evoluează din punct de vedere e-guvernamental și nanotehnologic în corespundere cu particularitățile Republicii Moldova, inovațional, prevenind riscurile noilor rețehnologizări particulare diverselor domenii, specifice geospațiului, implicit, spațiului cosmic spre orizontul anului 2020 ș.a. În acest context, e-guvernarea de decidență a Republicii Moldova are obligativitatea a avansa pe plan intern și pe plan extern integraționist macrosistemic: consolidând infrastructura, fortificând relațiile internaționale, cooperând diplomatic în cadrul relațiilor internaționale ș.a.; luptând cu terorismul mondial, anihilând pericolul criminalității cibernetice în creștere, anihilând riscul de încredere scăzută în viabilitatea, implicit, valabilitatea și funcționalitatea supervizării, inclusiv a securizării rețelelor și serviciilor on-line ș.a.; precum și investind informațional și financiar în diverse proiecte inovaționale, noi programe, noi planificări ș.a.; activând formal și informal într-un mod transparent, formalizat din punct de vedere diplomatic și etic, documentat și edocumentat, licit, jurisprudent, respectiv, diplomatic și etic în cazul derulării evenimentelor și faptelor mai mult sau mai puțin informale ș.a.; prezentând multă creativitate a cadrului corelațional a mediilor științifico – academice și practice, creativitate cu o viziune bogată, evoluționată în ascensiune, nemijlocit, într-un mod contributiv la rentabilizarea progresivă a interactivităților interconexionate și intercorelate organic și sistemic, inclusiv, sincron, simbiotic, în corespundere cu soluțiile etalonate, documentate, edocumentate ș.a.; valorificând managementul subiectelor, deciziilor, ideilor, inovațional ș.a., implicit, știința administrativă promovînd practicarea unui time – management adecvat a aspectelor ce țin de creație și / sau a managementului operațional, în conformitate cu standardele internaționale administrative, și anume, un management a timpului precalculat asigurând respectarea coraportului prestabilit „planificare / acțiuni” ca fiind de

20% / 80%, neneglijând respectarea coraportului de 10% / 90% de categorisire a clasei intelectualilor în raport cu clasele muncitorilor – intelectuali și a muncitorilor, precum și alte obligații de respectare a cazurilor excepționale. În ascensiune, convingtiv, reactualizat perpetuu, contributiv la ascensiunea fructificatoare perpetuă a infrastructurilor diverselor țări în cadrul infrastructurii e-guvernamentale globale, cristalizat decizional la nivel global, incrementat ideologic și aplicat la nivelul microsystemelor ș.a. științele administrative, implicit, știința administrării publice promovează investirea în cadrul infrastructurii specifice mediului decizional practic și on-line creativ din punct de vedere științifico – academic, minuțios corelat în corespundere cu cadrul practic funcțional administrativ – public și politic, anume, socializat și acceptat de către populația Republicii Moldova în ansamblu. Evident, respectarea tuturor principiilor prestabilite, a normelor, a valorilor, a credințelor, implicit a tuturor accepțiunilor universale în mediul de activitate științifico – academic precum și în practicile e-guvernamentale poate soluționa cadrul optimal de promovare a deciziilor celor mai bune, care emergent pot prezenta cele mai înalte rezultate ale eguvernării Republicii Moldova pe plan intern și la nivel e-guvernamental macrodecizional. Supremația e-guvernării de decidență presupune motivarea elevării eculturii în ansamblu performată digital într-o manieră eligibilă de implantare în ideologia de masă a acceptării și susținerii bunei e-guvernări capabile a delimita acțiunile benefice dezvoltării continuității umane de cele corupte solidificând deciziile optime procesate electiv pe plan intern și la nivel global, integrând total unitatea deciziilor soluționate practic și electronic, aliniind total opinia publică e-guvernamentală, administrativ – publică, comunitară, națională și mondială, investind moral și material în autorealizarea cetățenilor, scopurilor e-guvernării de decidență națională și globală, ascensionând la infinit.

Bibliografie:

1. Guvernul Republicii Moldova, „Centrul de guvernare electronică” al Republicii Moldova, <http://egov.md/index.php/ro/resurse/legislatie#.VSfpP-HzFOY>, Resurse / Legislație, edocumente, [citat 24.02.15].
2. Web page of eGovernment work in Europe, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/life-and-work/public-services>, Public services, [citat 05.12.14].
3. Pacific Council on International Policy, Los Angeles, CA 90089-0035, E-MAIL: pcip@usc.edu, rapoart de monitorizare 36 p., [citat 26.01.15].D8
4. C.E.C a Republicii Moldova, Planul de dezvoltare strategică a Comisiei Electorale Centrale pentru perioada 2012-2015, edocumentare, https://cec.md/files/files/Planificare_Strategica.pdf, planificarea evotului ș.a. de către C.E.C.R.M. cu suportul Fundației Internaționale pentru Sisteme Electorale I.F.E.S. și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare P.N.U.D. în cadrul proiectului „Suport electoral pentru Moldova”, 2011, edocument [citat 02.04.15].
5. Republica Moldova, GUVERNUL, HOTĂRÎRE Nr. 857 din 31.10.2013

- cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020” Publicat: 08.11.2013 în Monitorul Oficial Nr. 252-257, art. Nr.: 963.
6. Portal oficial de lucru al eguvernării în Uniunea Europeană, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/67314>, studiu sumar ex – ante evaluare, [citat 05.12.14].
 7. Portal digital, manuale digitale, Geert Hofstede, cele 5 dimensiuni culturale, <http://gendocs.ru/>, modelul lui Hofstede G., 5 dimensiuni ale culturii, [citat 29.01.14].
 8. Republica Moldova, GUVERNUL, HOTĂRÎRE Nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020” Publicat: 08.11.2013 în Monitorul Oficial Nr. 252-257, art. Nr.: 963.

РОЛЬ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

GOREAINOV Victoria, masterandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the information society it is very important the process of interaction between the government and society. Electronic government it is a tool for optimizing the interaction between citizens with the governance structures. Particular attention is paid to analysis of problems and perspectives of the formation of e-government in the Republic of Moldova.

В современных условиях развития, деятельность государственного управления заключается главным образом, в организации и обеспечении исполнения положений Конституции, всех нормативных и правовых актов, а также в достижении политических ценностей, которые выражают общие интересы общества, в том или ином государстве. В правовом государстве, государственное управление представляет собой, практическое организующее и, что немаловажно, регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей опираясь на силу закона.

Целью деятельности государственного управления является регулярное и непрерывное удовлетворение основных, общих потребностей человеческого общества, в рамках единого правового поля, устанавливая общие правила, нормы функционирования, и обеспечивая контроль за их соблюдением [12, с. 20]. В последние десятилетия в различных государствах, стремительно развивается сектор государственного управления, проявляется непрерывное увеличение государственных услуг.

Основным фактором обеспечения эффективности государственного управления является своевременное выполнение общественных потребностей, ожиданий, а также повышение доверия граждан и общественных организаций к деятельности государственного аппарата. В этой связи, важным инструментом достижения эффективности и дальнейшего развития государственного управления является использование и применение информационных технологий в деятельности государственных органов.

Очевидным является тот факт, что сегодня, развитие информационных и телекоммуникационных технологий во многом определяет направления развития современного общества. Так, в эпоху информационного общества особую актуальность приобретает оптимизация процессов взаимодействия властных государственных структур и общества.

Органы государственного управления, отвечая на вызовы современности,

направляют свою деятельность на повышение эффективности собственного управления, а также на совершенствование процессов предоставления услуг. Одним из процессов, инструментов совершенствования государственного управления с учетом и применением информационно-коммуникационных технологий, на сегодняшний день является создание и имплементация «электронного правительства».

Концепция, как и сам термин «электронное правительство» появились в конце XX века, когда многие государства столкнулись с проблемой низкой эффективности деятельности органов государственного управления, которая выражалась в больших расходах, задержках с принятием решений, плохом управлении, и коррупции. На сегодняшний день существует ряд определений термина «электронное правительство», среди которых можно выделить следующие.

«Электронное правительство является одним из способов предоставления информации и оказания уже сформировавшихся государственных услуг гражданам, бизнес-структурам, другим ветвям государственной власти, при котором личное взаимодействие между государством и субъектом минимизировано и широко используются информационные технологии» [10, с. 72].

«Электронное правительство представляет собой систему электронного документооборота в области государственного управления, которая основана на автоматизации управленческих процессов в масштабах государства, имеющая целью повышения эффективности государственного управления и снижения издержек социальных коммуникаций для каждого члена общества» [7, с. 239].

«Электронное правительство представляет собой изменение внутренних и внешних отношений государственных структур на основе использования возможностей Интернета, информационных и телекоммуникационных технологий с целью оптимизации предоставляемых услуг, повышения вовлеченности общества в вопросы государственного управления» [4, с. 11].

Проанализировав данные определения, можно сделать вывод о том, что термин «электронное правительство» гораздо многограннее, чем представляется на первый взгляд. Он достаточно активно используется для описания процесса предоставления государственных услуг, политического участия граждан и управления при помощи современных информационных технологий. Главным средством коммуникации во взаимодействии государственных органов с населением и различными организациями является Интернет, как наиболее доступное на сегодняшний день, для людей средство электронного взаимодействия.

Электронное правительство предоставляет гражданам возможность выразить мнение по тому или иному вопросу, а также получить необходимую информацию. Полноценная реализация таких возможностей осуществима только в условиях демократического политического режима,

гарантирующего и защищающего указанные права.

Сегодня, большинство развитых государств успешно используют современные технологии в рамках государственного управления и находятся на завершающем этапе формирования инфраструктуры электронного правительства. Это в свою очередь, объясняется усилением глобальных тенденций к большей прозрачности и свободе получения информации, упрощению доступа к ней. Как показывает практика, создание электронного правительства в различных странах происходило постепенно, в несколько этапов, и для каждого государства были характерны определенные особенности [3, с. 28].

Так, в разных странах существуют различные подходы к реализации идей электронного правительства. Существует 3 основные модели, которые находят свое применение в разных государствах в зависимости от их специфики:

- Континентально-европейская модель, которая характеризуется наличием надгосударственных институтов, как например, Европарламент, Еврокомиссия, Европейский суд, решения которых обязательны для всех странами Европейского союза.

- Англо-американская модель, характерна для таких государств как США, Канада и Великобритания, а строится она на принципах улучшения предоставления гражданам государственных услуг.

- Азиатская модель, которая характеризуется специфическим стилем управления, и опирается на принцип иерархической пирамиды. Главной целью внедрения электронного правительства в азиатских странах является сокращение государственного аппарата за счет применения информационных технологий [2, с. 75].

Что касается, области анализа эффективности внедрения проектов электронного правительства, то в 2001 году под эгидой Организации Объединенных Наций впервые было проведено исследование под названием «Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States» [5, с. 19]. Целью данного исследования было дать сравнительный анализ 169 стран-членов ООН с точки зрения «прогресса», то есть приближения к идеалу «электронного правительства». Главным индикатором выступала степень приближения к данному концепту, а также были использованы официальные сайты органов власти. Их оценивали с точки зрения содержания и спектра реальных услуг, которые доступны в интерактивном режиме гражданам. Наличие или отсутствие тех или иных услуг определяли место каждой страны в рейтинге «электронного правительства». На этой основе был создан «индекс электронного правительства» (E-government Index), который появляется ежегодно, где рассчитано значение этого индекса для каждой из стран [1, с. 323].

На сегодняшний день, в рейтинге ООН участвуют 193 государства мира, а в его основе лежит индекс развития электронного правительства.

Специалисты ООН рассчитывают индекс по трем показателям: уровень развития онлайн-услуг, инфраструктура, количество людей, которые пользуются государственными услугами через интернет. Так, в соответствии с последними данными Индекса развития электронного правительства, проведенного под эгидой ООН в 2016 году, лидерами по этому показателю являются следующие государства: Великобритания, Австралия, Южная Корея, Сингапур, Финляндия.

В то же время, стоит отметить, что Республика Молдова в 2016 году заняла 65 место в рейтинге стран по индексу развития электронного правительства [11, с. 111]. По сравнению с результатами предыдущего выпуска данного рейтинга в 2014 году, Молдова улучшила свой индекс на одну позицию в 2016 году, а ее показатель классифицируется как высокий уровень развития электронного правительства.

Стоит заметить, что для Республики Молдовы, реализация электронного правительства стала важной необходимостью шагать в ногу со временем. В Республике Молдова, термин электронное правительство, впервые был использован в рамках «Национальной Стратегии создания информационного общества – Электронная Молдова». Так, в данной концепции, «электронное правительство определяется как управление, осуществляемое на основе использования информационно-коммуникационных технологий» [9].

Согласно другому нормативному акту в данной области, а именно «Концепции электронного правления Республики Молдова», внедрение электронного правления является приоритетным направлением создания информационного общества в Республике Молдова, а органы публичного управления в пределах возложенной на них компетенции обязаны обеспечивать внедрение и развитие электронного правления [8].

Важнейшей задачей электронного правления Республики Молдова является обеспечение доступа к официальной информации, предоставление услуг гражданам и деловому сообществу с использованием электронных средств, улучшение качества публичных услуг, повышение степени участия граждан в процессе управления, повышение эффективности деятельности публичной администрации, укрепление демократии и институтов правового государства.

Внедрение электронного правления в Молдове преследует следующие специфические цели:

- обеспечение транспарентности деятельности органов публичного управления;
- создание и внедрение компьютерных систем и приложений для поддержки процессов политического, социального и экономического реформирования в стране;
- развитие государственной информационной инфраструктуры;
- повышение уровня подготовки государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий;

- развитие правовой базы внедрения электронного правления и электронной демократии [8].

Одним из важнейших шагов в области реализации электронного правительства в Молдове, стало создание учреждения «Центра электронного управления» (E-Government)» в 2010 году. Центр электронного управления выполняет такие обязанности как внедрение нормативной базы в области электронного правительства, участие в разработке стандартов и технических регламентов в области электронного управления и их внедрении, развитие и администрирование правительственного портала, единой системы оборота электронных документов, системы электронной почты и центра сертификации открытых ключей органов публичного управления, оказание помощи органам центрального публичного управления при развитии проектов в области электронного управления, участие в развитии системы подготовки и повышения квалификации кадров в области электронных публичных услуг, обеспечение безопасности информационных систем и защита информации, сотрудничество с аналогичными подразделениями из других стран и международными организациями [6].

Однако, несмотря на достижения Республики Молдовы в области имплементации электронного правительства, в этой области существует и ряд проблем. Среди этих проблем можно выделить следующие:

- Цифровое неравенство граждан Молдовы, а также неравенство между органами публичного управления разных уровней, городской и сельской местностями.

- Отсутствие надлежащего бюджетного финансирования, предназначенного для внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов публичного управления.

- Ограниченность знаний, сопротивление общества изменениям, поверхностное мышление, не соответствующая требованиям информационного общества организационная культура.

- Разрыв между архитектурой электронного правительства и реальностью.

Если рассуждать о преимуществах использования электронного правительства для Молдовы, то стоит выделить следующие аспекты:

- Технологии электронного правительства способствуют развитию демократии, укреплению гражданского общества и содействию гласности и прозрачности.

- Сокращение времени обращения за услугами и времени предоставления услуг со стороны органов власти. С помощью Web-порталов органов власти граждане могут заполнять формы, записываться на прием, приобретать лицензии и разрешения, подавать налоговые декларации и заявки на получение социальных льгот, осуществлять поиск работы через службы занятости.

- Упрощение доступа к новым законопроектам.

- Повышение степени прозрачности работы органов власти, общественного контроля и снижается уровень коррупции в государстве.
- Обеспечение информационной открытости органов государственной власти, рост уровня доверия и взаимодействия.
- Повышение качества принимаемых решений, снижение издержек на управление за счет внедрения ведомственных информационно-аналитических систем
 - Хранение, защита, автоматизация и виртуализация документов.
 - Оптимизация и интеграция процессов и систем.
 - Снижение объемов ручной неквалифицированной работы.
 - Повышение производительности и скорости процессов, уменьшение затрат на хранение бумаги.
- Сокращение расходов при передаче информации и возможность интернет-сделки.

Подводя итоги, важным видется отметить, что в начале XXI века человечество получило инструмент, дающий возможность получать и распространять информацию практически мгновенно. Электронное правительство реализуется через систему законодательных актов, механизмов автоматизации управления, финансовых институтов, электронных средств массовой информации, институтов сбора статистических данных, инструментов обслуживания общества и систем контроля.

Для успешной реализации электронного правительства в Республике Молдова, требуются не только больше инвестиций, но и технологическая основа. Требуется разработка методов интеграции и моделей взаимодействия уже имеющихся информационных систем, ресурсов и порталов, а также создание унифицированных форматов данных и способов их обработки.

Исходя из существующих реалий, можно предположить, что в будущем электронное правительство приобретет все большую актуальность. Эта тенденция будет являться следствием развития социальных сетей. Развитие новых технологий в условиях демократического и правового государства позволяет предположить, что в дальнейшем публичные органы будут более ответственными при выполнении публичных функций, а также будут учитывать мнение граждан в ходе принятия решений.

Библиография:

1. ДЬЯКОВА, Елена. «Электронное правительство» как элемент этатистского дискурса информационного общества. В: Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2009, nr. 9, pp. 317-322. ISSN 1818-0566
2. ЛАВРОВ, В. Развитие электронного правительства в России и зарубежных странах. В: Современные проблемы сервиса и туризма. 2012, nr. 4, с. 71-78.
3. ОЛЕЙНИК, Сергей, МЕЛЬНИЧУК, Мария. Правовые основы деятельности электронного правительства в России и за рубежом

- и тенденции их развития. В: Вестник Международного института экономики и права. 2014, nr. 2 (15), с. 26-35.
4. ФРАНГУЛОВА, Екатерина. Сущность концепции «Электронное правительство» и мировой опыт ее реализации. В: Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Управление, вычислительная техника и информатика. 2010, nr. 1, pp. 10-14. ISSN 2072-9502
 5. Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States. United Nations Division for Public Economics and Public Administration. New York, 2002, 81 p.
 6. Centrul de Guvernare Electronică. [accesat 30 ianuarie 2017]. Disponibil: <http://www.egov.md/ro/despre>
 7. FOGLI, Daniela. Towards a new work practice in the development of e-government applications. In: Electronic Government, An International Journal. 2013, nr. 3-4, pp. 238-258
 8. Hotărîrea Guvernului cu privire la Concepția guvernării electronice. nr. 733 din 28. 06. 2006. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2006, nr. 106-111.
 9. Hotărîrea Guvernului privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale - „Moldova electronică”. nr. 255 din 09. 03. 2005. In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2005, nr. 46-50.
 10. IRIBERRI, Alicia, NAVARRETE, Carlos J. E-government services: design and evaluation of crime reporting alternatives. In: Electronic Government, An International Journal. 2013, nr. 2, pp. 171-188.
 11. United Nations E-Government Survey 2016, E-Government in support of Sustainable Development. Department of Economic and Social Affairs. New York, 2016, 242 p.
 12. VIORESCU, Răzvan. Drept administrativ și administrație publică. Suceava: Ed. Universității „Ștefan cel Mare” din Suceava, 2006. 203 p. ISBN 973-666-232-2

ATELIERUL NR. 3

DIMENSIUNI SOCIO-ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

REPERE PRIVIND COOPERAREA DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI SOCIETATEA CIVILĂ

CERNELEV Olga, cercetător științific,
Centrul Național de Sănătate Publică,
lector universitar, USMF „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

It is well known that a positive synergy of the public authorities and non-governmental organizations (NGOs) have impressive results on the development of a country and wellbeing of the population. In this context, the paper is based on assessment of the factors that influence the cooperation between public authorities and NGO's in the Republic of Moldova. Also, there are illustrated some recommendations necessary for strengthening the national collaboration of NGO's and Government in realisation of public tasks.

O societate democratică se bazează pe cooperarea actorilor din toate sectoarele: public, privat și nonprofit. În general, interacțiunea organizațiilor societății civile și a cetățenilor cu autoritățile publice în procesul de luare a deciziilor reprezintă un factor de importanță majoră în formularea și implementarea de politici publice. Această interacțiune conferă transparență procesului de luare a deciziilor, de alocare a resurselor, măsurând gradul de responsabilitate a instituțiilor publice. [18] Astfel, un exemplu elocvent în acest sens este prezentat de țările din Uniunea Europeană care demonstrează faptul că parteneriatul dintre organizațiile neguvernamentale (ONG-uri) și autoritățile publice reprezintă abordarea optimă în vederea identificării și rezolvării problemelor în diverse domenii ale vieții sociale, politice, economice, etc. cu care se confruntă comunitățile. Datorită implicării reprezentanților societății civile în formarea și implementarea politicilor Uniunii Europene, ONG-urile se bucură de o recunoaștere largă în rândul publicului european. La momentul actual, se estimează că peste 1,000 milioane de euro pe an sunt acordați direct de către Comisia Europeană pentru ONG-uri, mai ales pentru proiecte din domeniul relațiilor externe, drepturile omului, programe democratice și, în particular, pentru ajutor umanitar (în mediu 400 milioane euro). De asemenea, sunt direcționate alocații semnificative pentru sectoarele sociale (aproximativ 70 milioane euro), educație (aproximativ 50 milioane euro) și mediul înconjurător. [11, 12]

Spre deosebire de țările europene, Republica Moldova se caracterizează prin existența unei societăți civile cu capacități destul de reduse, având în

vedere lipsa de capacități instituționale eficiente și de necesități tehnice vitale pentru activitatea acesteea. Potrivit datelor din cadrul Registrului de Stat al Organizațiilor Necomerciale în anul 2014 au fost înregistrate 8627 de organizații neguvernamentale dintre care 84 fac parte din instituțiile gazdă a activității de voluntariat. Circa 65 % dintre acestea sunt localizate în municipiul Chișinău și mai puțin în zonele rurale. Estimările arată că Republica Moldova are aproximativ 1.9 de organizații a societății civile la 1000 de locuitori, ceea ce reprezintă un anumit progres în comparație cu Ucraina - 1.2 ONG-uri la 1000 locuitori și Federația Rusă - 1.6 ONG-uri la 1000 locuitori. Cu toate acestea, numărul ONG-urilor este unul mic în comparație cu alte țări precum România (2.9), Macedonia (5.6), Ungaria (6.6) sau Croația (9.6). Rezultatele studiilor naționale demonstrează că, doar circa 25% din numărul total al ONG-urilor sunt suficient de active și dezvoltă diferite proiecte și inițiative, deși statul protejează drepturile sectorului civil. [9, 14]

De fapt, problemele majore ale ONG-urilor sunt legate de lipsa de resurse necesare (materiale, financiare, umane) pentru propria dezvoltare instituțională precum și suportul modest din partea finanțatorilor privați din Republica Moldova. În acest context, se evidențiază și participarea scăzută a societății civile la procesul decizional. Spre exemplu, rezultatele studiului desfășurat în România în cadrul proiectului “Transparență și calitate în administrația publică prin social media” din 2014-2015, au indicat faptul că deși există un interes (declarat) pentru informare și participare din partea cetățenilor, disponibilitatea și comportamentele de informare, participare și implicare efectivă a lor se situează la cote scăzute. Circa 57.4 % dintre respondenți nu au încercat să relaționeze cu instituțiile/autoritățile publice locale în probleme de interes general. Forma de implicare în luarea deciziilor la nivel local cea mai frecvent practică de cetățeni este depunerea unei petiții. Interesul cetățeanului pentru problemele generale ale comunității este minor. Marea majoritate a cetățenilor are un nivel scăzut (33.8% dintre respondenți) sau foarte scăzut de încredere (31% dintre respondenți) în deciziile autorităților publice locale care interesează comunitatea în ansamblul său. Lipsa de încredere este susținută și de faptul că respondenții consideră, în procent de 67%, că autoritățile nu își justifică în mod adecvat motivele care au stat la baza unor decizii și respectiv măsura în care opiniile cetățenilor au fost luate în considerare. Funcționarii publici au o estimare pozitivă în privința propriilor lor instituții. Peste 90% dintre cei chestionați cred că funcționarii publici din instituția pe care o reprezintă respectă principiul profesionalismului în relația cu cetățenii; au ca prioritate interesul public în fața interesului personal și prin activitatea desfășurată și comportamentul etic manifestat asigură respectarea principiului egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și a instituțiilor publice, precum și a imparțialității. [4; 8; 15, p.39-40;]

Deși ONG-urile și autoritățile publice au de jucat roluri diferite, obiectivul comun de a îmbunătăți viețile oamenilor poate fi atins în mod satisfăcător doar dacă se bazează pe încredere și cooperare. Actualmente, mecanismul de cooperare

dintre autoritățile publice și ONG-uri presupune participarea societății civile la procesul de luare a deciziilor precum și executarea unor sarcini publice ce țin de competența ONG-urilor. În primul caz, principiul și formele acestei colaborări sunt formulate de legislația și reglementările interne privind cadrul instituțional al activității guvernamentale, iar în al doilea caz, acestea sunt reglementate de legislația cu privire la diferite domenii de intervenție guvernamentală. [6-7, 20-21]

Necesitatea susținerii organizațiilor societății civile reiese din rolul pe care acestea îl au pentru comunitate și anume: de a implementa politica publică; de a acoperi necesitățile populației ce nu pot fi cuprinse de instituțiile statului; de a identifica cele mai stringente necesități ale comunității; de a sensibiliza comunitatea la problemele persoanelor social vulnerabile; de a participa la luarea deciziilor publice, etc. Cu toate acestea, există o serie de obstacole care împiedică asigurarea unei relații eficiente de cooperare, conlucrare și coparticipare între ONG-uri și autoritățile publice. Dintre acestea fac parte următoarele: diferența de percepții ale celor două părți referitoare la aceleași situații; lipsa de înțelegere a specificului activității desfășurate de celălalt; efectele particularităților economice și culturale ale comunității asupra stilului de comunicare, a modului de distribuire a informațiilor și a modului de luare a deciziilor; diferența de putere în cadrul relațiilor dintre cele două părți, etc. [16, p.41-44] În rezultat, se accentuează o participare redusă a reprezentanților societății civile la procesul decizional la diferite etape: planificare, elaborare, consultare, adoptare, implementare a politicilor publice. Studiile în domeniu arată că reponsabilitatea directă pentru implicarea ONG-urilor în procesul decizional ține de ministerele ce planifică/elaborează/implementează politicile, iar majoritatea dintre acestea nu dispun de instrucțiuni sau ghiduri de cooperare cu ONG-urile la diferite etape ale acestui proces. De asemenea, majoritatea departamentelor de relații și comunicare cu publicul din cadrul acestor ministere nu sunt implicate în cooperarea cu ONG-urile. Acestea devin responsabile de informarea publicului larg prin intermediul ONG-urilor doar după adoptarea deciziilor sau politicilor publice. Astfel, deși comunicarea reprezintă un proces de interacțiune a emițătorului cu receptorul, de obicei, departamentele menționate nu colectează și publică informația privind impactul politicilor adoptate asupra grupurilor țintă. În acest context, problema insuficienței comunicării autorităților publice cu ONG-urile devine alarmantă. În primul rând, este importantă identificarea și stabilirea căilor de comunicare accesibile pentru cele două părți (email, telefon, etc.). O soluție importantă în acest sens ar fi implicarea reprezentanților ONG-urilor în procesul de elaborare a politicilor în cadrul grupurilor de lucru stabilite de ministere. La momentul actual, doar unele ministere apelează la reprezentanții societății civile, iar cei interesați nu au acces la informație privind activitatea grupurilor de lucru (desfășurarea întâlnirilor, subiectul, rezultatele, etc.). Ministerele nu trebuie să ia în considerare doar opiniile organizațiilor din domeniul de specialitate, dar și celelalte ONG-uri interesate care ar putea aduce idei inovative pentru elaborarea sau implementarea politicilor publice. [1-3, 5]

O altă cauză ce determină ineficiența procesului de cooperare a ONG-urilor cu autoritățile publice este reprezentată de cadrul legislativ deficient. Este important a acorda o perioadă suficientă de timp pentru ca ONG-urile să-și expună viziunea privind politicile publice. De exemplu, Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional din 13.11.2008, prevede un termen restrâns (de cel mult 15 zile lucrătoare) pentru prezentarea recomandărilor asupra proiectelor de decizii, limitând în acest sens participarea părților interesate la procesul decizional. De asemenea, majoritatea autorităților publice nu postează pe paginile lor web sinteza recomandărilor primite și a deciziilor luate în legătură cu contribuțiile părților interesate. În acest sens, iarăși se limitează participarea ONG-urilor în procesul decizional. În unele cazuri sunt luate decizii privind retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare, iar anunțul despre retragere și/sau motivul pe pagina web oficială lipsesc. Rămîne o practică frecventă adoptarea în regim de urgență a proiectelor în cadrul ședințelor de guvern, fără informarea și consultarea prealabilă a părților interesate. [13]

De obicei, activitatea comună a ONG-urilor cu autoritățile publice este pe un termen definit, dar această cooperare trebuie să fie durabilă prin intermediul participării în cadrul atelierelor/conferințelor/proiectelor, constituirii grupurilor de lucru, etc. [10, 17-18]

Lipsa unor programe de susținere la nivel național a ONG-urilor care participă la procesul decizional și la implementarea politicilor publice determină dezvoltarea indifferenței și a dezinteresului în participarea publică. Astfel, în țările occidentale există numeroase practici pozitive de susținere din resurse bugetare a ONG-urilor care desfășoară activități și programe de monitorizare a calității guvernării („watchdog”, etc.). Cu regret, în Republica Moldova aceste practici încă nu au fost implementate. [10, 19]

În acest context, o conlucrare eficientă dintre administrația publică și ONG-uri poate avea loc doar în cazul stabilirii unor pârghii legale și financiare din partea statului și implicarea ONG-urilor la implementarea politicii publice.

Bibliografie:

1. Bonser Charles (rap.): “The role of non-governmental organizations in local development”, Accessibility and sensitivity of public administration, Proceedings of XXI International Confres of Administrative Sciences (Marrakech - Morocco, 24-28 July 1989) IIAS, Rabat 2000, p. 203-230.
2. Nilda B., Toftisova R., “O analiză comparativă a Politicilor și Practicilor europene în cooperarea dintre Guvern și Organizații Neguvernamentale”, The International Journal of Not-for-Profit Law, Nr. 4, Volumul 7, Septem. 2005, International Center for Not-for-Profit Law.
3. Caddy Joanne, Jabes Jak (ed.) : Improving Relations Between The Administration and the Public. Proceedings from the NISPAcee Seventh Annual Conference held in Sofia, Bulgaria in March 1999, ed. NISPAcee, Bratislava, 2000.

4. Badea Camelia, Pavel Florina, Transparența instituțiilor publice și participarea cetățenilor la actul de decizie, 2008, APDD – Agenda 21.
5. Chetwynd & Chetwynd, Participarea cetățenilor pentru îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică locală, 2001, RTI, București.
6. Collaboration of state administration with non-governmental organizations in 2000 (in polish). Annual report, Department of Programs Analysis, Prime Minister Office, Warsaw, November 2000.
7. Contact (2011). Studiul „Transparența și durabilitatea financiară a organizațiilor neguvernamentale din Moldova”, p. 6. http://www.fhi360.md/files/Raportul_Studiu_de_Transparența_si_durabilitatea_ONG_Final.
8. Dinu D., Ginea C., Ciucu C., R. Albișteanu. Participarea societății civile la procesul decizional. Ghid, 2013. p. 30-43.
9. Eco-Tiras. Pentru ce și cum se înființează asociațiile obștești? Ed. III. Chișinău, 2008.
10. ECNL, ICNL (2011). European Practices on Implementation of Policy Documents and Liaison Offices that Support Civil Society Development. p. 1-37. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf>
11. M.Lisetchi, V.Micescu. Politica Guvernului României privind relațiile cu ONG, 27 martie 2014 <http://www.forum-ong.ro/wp-content/uploads/2014/04/Politica-Publica-ONG-draft.pdf>
12. M. Lisetchi, I. Olteanu. Carte alba la Forumul Național ONG, 1998: “Organizațiile neguvernamentale și conceptul de parteneriat”.
13. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, MO nr. 215-217 nr. 798 din 05.12.2008, art. 3 (4)
14. LEGE Nr. 205 din 28.09.2012 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012–2015 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei
15. Raport de cercetare: Administrația publică mai aproape de cetățeni prin social media. România, 2014. p. 39-40.
16. S.Cace, N.Sali. Relația ONG-urilor cu administrația centrală și administrația locală. Jurnalul practicilor pozitive comunitare. Nr. 1-2/2002, p.41-44. <http://www.jppc.ro/reviste/JPPC%20Nr.%201-2%202002/articole/relatia.pdf>
17. L. Salamon, Partners in Public Service: Government Non-Profit Relations in the Modern Welfare State, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
18. Zinta Miezaine. Public Administration and non-overnmental organizations – opportunities for cooperation. The Soros Foundation, Latvia, 2003. p. 61-74.
19. Wisniewski C.: “Limits of freedom of NGO’s creation and functioning related to their legal – organizational framework” in: Wyrzykowski Mirosław (ed.): Legal bases of non-governmental organizations’ functioning. Institute of Public Affaires, Warsaw 1999.
20. <http://www.forum-ong.ro/wp-content/uploads/2014/04/Politica-Publica-ONG-draft.pdf>
21. http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/reports/2011/2010complete_document.pdf

TEHNOLOGIILE INFORMAȚIONALE – FORMĂ DE IMPLICARE A SOCIETĂȚII ÎN PROCESUL DECIZIONAL

BUGA Natalia, masterandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A true democracy, both at central and local level, is today inconceivable without implementing of some information and communication techniques - the milestones underpinning theory and practice of public relations. Commissioning of new techniques of information and communication it is part of a reformist character of the changes taking place now in the public administration everywhere.

This is manifested especially in relations between elected and electors. More and more public authorities are aware of the role of information and communication, administrative transparency and involvement, on this basis, of the public in decision-making process, regardless of the level and institutions that are implementing it, is the most important investor and, at the same time, user of information technology.

O adevărată democrație, atât la nivel central cat și local, este astăzi de neîncăput fără implementarea unor tehnici noi de informare și comunicare – repere care stau la baza teoriei și practicii de relații publice. Punerea în funcțiune a unor noi tehnici de informare și comunicare se înscrie în caracterul reformator al schimbărilor ce au loc în prezent în administrația publică de pretutindeni. Aceasta se manifestă mai ales în relațiile dintre aleși și alegători. Tot mai multe autorități publice conștientizează rolul informării și comunicării, transparenței administrative și implicarea pe această bază, a publicului în procesul decizional, indiferent de nivel și instituțiile care o pun în aplicare, este cel mai important investitor și în același timp, utilizator al tehnologiei informației.

Administrația publică este în proces de transformare, important pe termen mediu și lung, iar disponibilitatea sa în ceea ce privește implementarea tehnologiilor moderne ale informației este cheia acestei transformări. Rolul cetățeanului trebuie să fie acela de a participa activ la guvernare și nu cel de simplu utilizator.

În cazul administrației publice, aceasta va trebui să învețe să-și organizeze informațiile deținute, astfel încât să faciliteze procesul democratic al luării de decizii, al construirii în consens, al dialogului și deliberării. Existența unei eroziuni a încrederii în instituțiile publice se manifestă clar la nivelul administrației publice din toată lumea și impune, ca unică soluție, o atitudine curajoasă și dorința de schimbare reală și evoluție din partea celor ce o conduc.

Incompetența politicienilor, corupția și mituirea nu sunt fenomene rare și o serie de decizii vitale sunt luate în spatele ușilor închise. În unele țări introducerea dreptului cetățenilor de a iniția legi și referendumuri, de a fi consultați privitor la diverse decizii, a reușit în destul de mică măsura să compenseze aceste defecte

ale democrației „reprezentative”.

Idealul ca toți membrii unei comunități să aibă posibilitatea de a participa la luarea în comun a deciziilor a fost deseori respins ca fiind nepractic (îndeosebi atunci când este vorba de populații mari, dar și pentru alte motive). O „întrunire a întregului oraș” pentru Paris sau pentru Tokyo, ar fi greu de conceput. Dar cu ajutorul tehnologiilor moderne este teoretic posibil să permiți tuturor cetățenilor să se informeze despre problemele de interes public și să voteze electronic. Acesta este un vis apărut încă din primele zile ale dezvoltării telecomunicațiilor, fiind propuse și soluții întru realizarea lor.

Pentru cetățean, sistemul modern de comunicații, în special rețelele de computere cum ar fi Internet-ul, au dus la o largă creștere a vitezei și volumului comunicațiilor, precum și a accesului la informație. Grupurile de discuții de pe Internet (Usenet) precum și World Wide Web-ul prezintă o cantitate mare de informații și analize politice. Există multe discuții „on” și „off-line” despre șansele tehnologiei informației de a mări și îmbunătăți participarea cetățenilor la viața politică, care datorită noului mediu electronic, poate căpăta forme noi și surprinzătoare.

E clar că pentru început poate fi vorba doar de un fenomen dezvoltat la nivelul democrațiilor „bogate”, de tip occidental, care ar putea să-și permită acest lux și din punct de vedere tehnic și organizațional.

Cu toate acestea, se consideră că în țările contemporane și în toate sistemele de guvernare, îmbunătățirea calității deciziei colective și a implementării politice a acestora este posibilă și dezirabilă.

Dreptul cetățenilor de a propune legi în parlamente, de a iniția și lua parte la referendumuri pe teme de interes local sau național, de a fi consultați asupra planificării strategice comunitare etc. variază mult de la o țară la alta. La noi consultări ale cetățenilor au fost, în general, posibile doar în grupuri mici în sate sau orașe și deseori limitate la teme minore (de ex. problemele funciare și cele legate de taxe, de revocare a primarilor etc.). De asemenea, referendumurile și rezultatele consultării populare au, de multe ori, doar caracter consultativ-orientativ și nu de obligativitate asupra oficialilor sau delegaților.

Constituția Republicii Moldova [1] prin articolul 34 garantează dreptul persoanei de a avea acces la orice informație publică. Autoritățile publice potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informația corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii

Legea privind accesul la informație [2] dezvoltă în continuare prevederile constituționale privind accesul la informație. Prin prezenta lege se reglementează:

a) Raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație;

b) Principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile

oficiale, aflate în posesia furnizorului de informații;

c) Aspectele accesibilității informației cu caracter personal și protecției acesteia în cadrul soluționării problemei;

d) Drepturile solicitanților informației, inclusiv a informației cu caracter personal;

e) Obligațiile furnizorului de informații în procesul asigurării accesului la informațiile oficiale;

f) Modalitățile apărării dreptului la informație.

Printre obiectivele principale ale legii vizate sunt:

- crearea cadrului normativ general al accesului la informațiile oficiale;
- eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice;

- stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Administrația publică este principala verigă și, implicit, cea mai responsabilă componentă a societății, chemată să asigure cadrul favorabil dezvoltării comunității, să realizeze servicii diversificate și de calitate pentru cetățeni, sectorul economic și cel social. Administrația publică trebuie să ia măsurile pentru asigurarea cadrului optim de desfășurare a activităților pentru satisfacerea cerințelor actorilor implicați. În aceste condiții se impune:

- extinderea și modernizarea infrastructurii informaționale naționale;
- dezvoltarea de aplicații și servicii bazate pe convergența tehnologiilor informației, comunicațiilor cu media, care să permită informatizări omogene și coordonate ale instituțiilor din administrația publică centrală și locală;

- îmbunătățirea serviciilor publice și realizarea interacțiunii societății civile cu administrația publică prin mijloace electronice adecvate.

Construirea unui sistem informațional bazat pe TIC la nivel național pentru administrația publică este una dintre etapele cele mai importante ale acestui proces. Pentru extinderea utilizării TIC la nivelul întregului sistem al administrației publice centrale și locale se preconizează satisfacerea următoarelor cerințe:

- fiecare funcționar public trebuie să dispună de un calculator, și fiecare instituție publică să beneficieze de o rețea locală de calculatoare;

- fiecare funcționar public trebuie să posede un certificat ECDL (European Computer Driving Licence), care să gireze abilitățile de utilizare a calculatoarelor;

- conectarea instituțiilor publice la Internet și crearea unui Intranet pentru acestea;

- fiecare funcționar public să dispună de o adresă de poștă electronică;

- fiecare instituție a administrației publice să aibă un site propriu pe Internet;

- legiferarea documentelor și a semnăturii electronice [3] și crearea pentru fiecare document tipizat a unui document electronic înmagazinat pe servere naționale, pentru a fi accesat;

- proiectarea și realizarea *registrelor permanente* (registrele de persoane

fizice, persoane juridice, unitățile administrativ teritoriale, inclusiv arterele de circulație și cadastrul), a *dicționarului de documente și proceduri administrative* precum și o serie de *nomenclatoare* unitare de uz general, sub forma bazelor de date care reunesc informații referitoare la produse, servicii, tipuri de agenți economici, sociali etc.

Pentru administrația publică se are în vedere crearea de mijloace electronice care să ușureze procesul de informatizare a structurilor administrative și a actorilor cu care acestea intră în contact. Astfel, se au în vedere utilizarea de centre publice de informare pe cale electronică a cetățenilor, inclusiv utilizarea de chioșcuri cu ecrane senzitive, ghișee unice (*one-stop-shop*), carduri electronice mono sau multifuncționale, raportări financiare pe cale electronică, e-mail, pagini web, licitații electronice, semnătură digitală, videoconferințe, vot electronic, orașe digitale, rețele civice etc. Și, nu în ultimul rând, guvernare on-line.

Impactul extraordinar al TIC își pune amprenta asupra întregii vieți economice, sociale și culturale, guvernând practic toată lumea modernă. Prefixul e pune în evidență una dintre cele mai importante facilități oferite omenirii de rețeaua Internet: *capacitatea de a comunica dincolo de granițe, de timp și spațiu, adică de a crea așa numitele „comunități electronice /comunități virtual”*.

În aceste condiții, se manifestă și în administrația publică tendința de trecere de la informatica individuală, la informatica de grup.

Nevoia integrării în munca administrativă și de birou a tehnicilor moderne de comunicație și prelucrare automată a datelor, în scopul creșterii calității acestora a condus la consacrarea unui nou termen, cel de *birotică*. Rolul acestora îl reprezintă automatizarea activităților de birou prin folosirea tehnicilor, conceptelor și produsele informatice adecvate operațiilor ce vizează prelucrări elementare de date, editări de documente, reprezentări grafice, prelucrări multimedia. Sistemele informaționale vor avea, un impact profund asupra caracterului muncii umane, fizice și intelectuale, cu implicații sociale și economice. Munca intelectuală va fi degrevată de operații cu caracter de rutină care necesită un efort îndelungat, influențând în mod pozitiv procesele de conducere și decizie.

Ritmul rapid al dezvoltării tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC) a determinat apariția noii economii, digitală, care tinde să se globalizeze. Economia digitală este caracterizată de mutații radicale în natura muncii și a relațiilor de muncă, cu implicații profunde asupra stilurilor de muncă și viață ale oamenilor. Piața muncii a cunoscut, în ultimul deceniu, o dezvoltare puternică, tinzând și ea să se globalizeze. Telucrul, teleactivitățile, telesocializarea etc., reprezintă activități moderne, caracteristice unei societăți informaționale bazate pe cunoaștere.

Prin introducerea Internet-ului și a facilităților TIC în administrația publică s-au creat noi oportunități de genul colaborării electronice interdepartamentale, facilitându-se "*cyberdemocrația*", ceea ce înseamnă participarea publică la procesele de guvernare. În vederea luării deciziilor fundamentate corect, agențiile și organizațiile guvernamentale nu mai operează într-o arie funcțională unică,

după conceptul de organizație publică exterioară (*external public organization*), ci trebuie “să-și distrugă frontierele și să fie legate prin parteneriate de colaborare”.

WWW-urile (World Wide Web) întreținute de către agențiile publice tind să devină, mai degrabă, un mijloc pentru relațiile publice decât de externalizarea organizației. O metodă de simplificare a activității în administrația publică o constituie adoptarea *documentelor electronice*. Aceasta presupune realizarea electronică a tuturor documentele guvernamentale, completarea on-line, de către cetățeni și transmiterea lor. Cetățeanului i se permite să completeze un singur formular electronic, informațiile conținute de acesta fiind transmise automat fiecărui departament guvernamental implicat în soluționarea problemei, într-un mod care este transparent pentru cetățean.

Administrația publică poate spori eficiența operațiunilor uzuale, zilnice și îmbunătăți relațiile cu partenerii ei externi (întreprinderi, instituții economice financiare și diverse alte administrații publice), prin folosirea *schimbului electronic de date (EDI- Electronic Data Interchange)*, minimizând cantitativ tranzacțiile olografe și interacțiunile umane, precum și redefinirea datelor, tipărirea și transmiterea documentelor prin poștă sau fax. EDI permite automatizarea mai multor proceduri administrative și a relațiilor comerciale între un departament și diverși parteneri (furnizori, bănci, alte administrații etc.) și conduce la descentralizarea administrațiilor publice. O cerință importantă a acestui sistem o reprezintă securitatea mesajelor (autentificarea originii, integritatea și confidențialitatea conținutului etc.).

În cadrul administrației publice, pentru o transparență totală în achiziționarea de bunuri, se impune realizarea de *licitații electronice*. Comisia Europeană încurajează proiectele pilot care pun în valoare schimbul electronic.

În ultima vreme este avut în vedere și conceptul de *Guvernare On-line*, care are ca obiectiv utilizarea TIC în acțiunile administrațiilor publice. Sistemul a fost proiectat ca urmare a hotărârii Conferinței G7 (SUA, Anglia, Franța, Germania, Italia, Canada, Japonia), din februarie 1995 de la Bruxelles.

Obiectivele guvernării on-line.

Îmbunătățirea cunoașterii sistemului de guvernare. Acest aspect se referă la furnizarea de informații despre sistemul de guvernare, administrație, drepturi individuale etc. Furnizarea informațiilor se poate face atât prin mijloace electronice (Internet, rețele civice etc.) cât și non-electronice (ziare, lucrări tipărite, postere etc.).

Guvernarea electronică[4] este una dintre manifestările importante ale societății informaționale, deoarece implică instituții ale statului, organizații publice și private și, mai ales, cetățeanul, pe care îl transformă în *e-cetățean*, implicat direct, concret și constructiv în toate domeniile vieții politice, sociale, culturale, cetățenești și morale.

În Republica Moldova, tehnologiile informaționale moderne sunt utilizate în mai multe direcții. Au însușit acest domeniu destul de bine instituțiile bancare, firmele private și mai ales cele transnaționale amplasate la noi. Mai

timid și neîncrezător pipăie această modalitate de relații cu cetățenii autoritățile publice de toate nivelurile. Dacă la nivel local se resimte criza de echipament, lipsa accesului la Internet și a specialiștilor care ar putea face ca acest sistem să funcționeze, atunci la nivel regional și central rămânerea în urmă se datorează inerteiei, neconștientizării priorităților pe care le oferă sistemele informaționale moderne sau poate lipsa de interes față de o astfel de formă de dialog cu cetățenii alegători.

Dar în condițiile dezvoltării rapide a societății și diversificării și măririi cerințelor timpului, administrația publică trebuie să-și ia propriile măsuri de restructurare, modernizare și chiar de regândire a rolului și modului de funcționare, în special în condițiile cerute de *epoca informațională*, cu scopul edificării unei societăți prospere bazate pe un dialog constructiv dintre instituțiile publice și societate, asigurând astfel un nivel maxim de transparență a interacțiunilor dintre acestea.

În concluzie putem spune că sectorul public nu rămâne în urmă în privința instituirii e-serviciilor. Serviciile publice on-line sunt din ce în ce mai avansate și generează creșteri vizibile ale eficienței.

A crescut numărul serviciilor disponibile on-line, acestea au devenit mai sofisticate și din ce în ce mai mulți cetățeni au contacte online cu sectorul public.

În acest sens, serviciile administrației publice se află pe primul loc, urmate de cele de sănătate și din sectorul educației. Finanțarea acestui domeniu din fonduri europene sporește și mai mult gradul de transparență a autorităților publice atât centrale cât și locale, iar cetățenii sunt mult mai informați, constatând că dezvoltarea tehnologiilor informaționale sunt plus valoare la asigurarea transparenței activității autorităților publice dat fiind faptul că cetățenii sunt mult mai interesați de faptul unde și cum se cheltuie banul public.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație.
3. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 27.06.2014.
4. [http://www.egov.md-portalul Centrului de Guvernare Electronică](http://www.egov.md-portalul_Centrului_de_Guvernare_Electronică).

ASPECTE PRIVIND SECURIZAREA VOTULUI ELECTRONIC ÎN ESTONIA

CIOBANU Ion, dr., conf.univ.

Universitatea de Stat Alecu Russo din Bălți

SUMMARY

In recent decades, most of governments worldwide have faced challenges in increasingly way, significant in terms of transparency, efficiency and effectiveness of governance. In this context, E-government and electronic governance have become important subjects in most contemporary states.

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

În articolele științifice precedente am abordat formarea bazei organizațional-tehnologice a alegerilor, precum și modalitățile de votare curente în Republica Moldova [2, 3, 4, 5]. De asemenea, am reflectat metodele, instrumentele și tehnologiile informaționale care sunt utilizate de guvernarea electronică. Astfel, subiectul necesar pentru următoarele studii din acest domeniu ar fi analiza gradului de securizare a votului electronic după modelul electoral estonian.

Actualmente, votul electronic la distanță este deja utilizat, la un anumit nivel, în peste 20 de țări, iar câteva țări au analizat posibile implementări a acestuia” [6].

Sistemele de votare electronică au început să câștige popularitate dorind să înlocuiască sau să fie complementare metodelor tradiționale de votare.

Este necesar de menționat că țara care a implementat votul electronic la nivel național cu succes este Estonia.

În procesul evoluției procesului electoral, este relevant de împărtășit experiența Estoniei, care din 2005 (la alegeri locale) a implementat votul electronic. Estonia a devenit primul stat din lume care a organizat votarea electronică juridic recunoscută. În anii 2014, 2015, în procesul votării fiecare al 3 cetățean a votat cu ajutorul votului electronic. Încrederea populației estoniene în sistemul de votare electronic este destul de mic. Una din cauze fiind credibilitatea și securitatea sistemului de votare.

Actualmente, Estonia investește cca. 50 de milioane de euro, anual, pe cercetări din domeniul tehnologiei informației. Sistemul electoral Estonian se bazează pe doi piloni: primul este cardul de identitate care este emis pentru fiecare estonian de la vârsta de 15 ani, iar al doilea pilon este infrastructura tehnologică, denumită X-Road și care conectează bazele de date publice și private în serviciul digital al țării. Fiecare card de identitate național este prevăzut cu funcționalități criptografice. Cu aceste carduri, cetățeanul estonian poate să se înregistreze pe site-uri folosind autentificarea TLS pentru a semna diverse documente. În ziua votului, alegătorii își folosesc cardul de identitate pentru a se autentifica la servere și pentru a-și exprima opțiunea electorală.

Sistemul de vot electronic folosește următorul concept. Semnătura digitală stabilește identitatea alegătorului, iar o parolă pentru encriptare protejează caracterul secret al votului. Odată ce s-a stabilit eligibilitatea alegătorului, semnătura este îndepărtată iar buletinele de vot anonime sunt encriptate. Apoi, voturile sunt stocate pe un alt server care le decriptează și le numără.

Alegătorul începe procesul în momentul în care accesează aplicația și își introduce cardul ID, tastând PIN-ul asociat parolei de autentificare folosită pentru a stabili o conexiune TLS.

Serverul confirmă eligibilitatea votantului pe baza parolei publice și returnează lista candidaților. Alegătorul alege una din opțiuni și tastează apoi PIN-ul său. Votul encriptat este transmis către server care apoi îi returnează clientului răspunsul că votul său a fost validat sau nu. Alegătorii pot să voteze de mai multe ori în timpul procesului electoral, dar numai ultimul vot este luat în considerare.

Fiecare card de identitate conține două parole, una pentru autentificare și una pentru semnăturile digitale. Certificatele care fac legătura între identitatea deținătorului de card și aceste parole sunt stocate atât pe card dar și într-o bază de date. Cardul nu permite exportarea acestor parole iar toate operațiunile criptografice sunt procesate intern. Ca o măsură de siguranță, fiecare parolă este asociată cu un cod PIN care autorizează fiecare operațiune. Estonienii pot să semneze documente electronic și cu ajutorul telefoanelor smart dacă sunt dotate cu un card SIM special. Este necesar de menționat că cca. 9% din voturi au fost exprimate la europarlamentare cu ajutorul telefoanelor mobile [7].

Sistemul de vot electronic folosește următorul concept. Semnătura digitală stabilește identitatea alegătorului, iar o parolă pentru encriptare protejează caracterul secret al votului. Odată ce s-a stabilit eligibilitatea alegătorului, semnătura este îndepărtată iar buletinele de vot anonime sunt encriptate. Apoi, voturile sunt stocate pe un alt server care le decriptează și le numără.

Alegătorul începe procesul în momentul în care accesează aplicația și își introduce cardul ID, tastând PIN-ul asociat parolei de autentificare folosită pentru a stabili o conexiune TLS. Serverul confirmă eligibilitatea votantului pe baza parolei publice și returnează lista candidaților. Alegătorul alege una din opțiuni și tastează apoi PIN-ul său. Votul encriptat este transmis către server care apoi îi returnează clientului răspunsul că votul său a fost validat sau nu. Alegătorii pot să voteze de mai multe ori în timpul procesului electoral, dar numai ultimul vot este luat în considerare.

Pentru identificare se folosesc electronic ID card cu cip care permite cetățenilor să se identifice și să semneze digital documente sau de a efectua acțiuni online. Fiecare card are atașat 2 PIN-uri de securizare a accesului la informație personală. Primul PIN, din 4 cifre, folosit la autentificare personală, al doilea, din 5 cifre, pentru semnătura mobilă. Aceasta permite sistemului să aibă un nivel înalt de securitate. Posibilitatea folosirii e-votului în Estonia se bazează pe folosirea internetului și utilizarea cardurilor de identificare digitală cu cip (digital ID card).

Cardurile digitale ID permit cetățenilor utilizarea semnăturii digitale și folosirea a serviciilor online private și guvernamentale ce necesită autentificare securizată. De asemenea, ele permit cetățenilor să voteze electronic legal, având un sistem de securitate la un nivel înalt. Participarea în votarea electronică necesită un calculator cu conexiune la internet și „smart-card reader”. Începând cu anul 2011, în Estonia, cetățenii pot face autentificarea electronică cu ajutorul „Mobile-ID”, care necesită o cartelă SIM specială ce certificate de securitate și 2 PIN coduri. Cu ajutorul „Mobile-ID”, cetățenii pot oficial să se autentifice doar folosind telefon mobil. De asemenea, E-voting este disponibil în perioada de votare, înaintea de ziua votării, prin web-site gestionat de Comitetul Național Electoral Estonian (2005-2011).

Pentru a vota online, oamenii trebuie să introducă cardul de identificare digitală în smart reader conectat la calculator și internet. Următorul pas, necesită descărcarea aplicației de votare, care este un program independent pentru e-voting estonian. Folosind digital ID card și primul PIN code, format din 4 cifre, utilizatorul poate să se identifice în sistem, după ce sistemul verifică dacă alegătorul este eligibil să participe în alegeri. Dacă este eligibil, atunci sistemul e-voting afișează lista candidaților pentru votare.

După ce alegerea era făcută, alegătorul indică al doilea PIN, format din 5 cifre, pentru a vota. Dacă totul este introdus corect, votul este primit și transmis spre server unde va fi înregistrat în timpul apropiat.

Așadar, această modalitate de vot reprezintă o alternativă posibilă la votul exprimat în secțiile de votare. Autorul proiectului de lege face trimitere la obiectul Recomandării Rec(2004)11 a Comitetului de Miniștri al statelor membre privind standardele legale, operaționale și tehnice pentru votul electronic, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 30 Septembrie 2004.

Actualmente, nu există o opinie unanimă privind funcționalitatea votului electronic. Pe de o parte, există cercetători sceptici ai implementării E-votingului/I-votingului din rațiuni de securitate și legitimitate reduse a procesului electoral, iar pe de altă parte asistăm la un progres tehnologic considerabil care ar putea revizui radical mecanismele și instrumentele exercitate în procesele electorale.

Prin urmare, unii autori sunt de părerea că deși votul electronic la distanță ar ușura sarcina exprimării preferințelor politice pentru o parte dintre alegători, cu siguranță, dacă procedura respectivă nu ar fi opțională, ar îngreuna-o pentru categorii socio-demografice determinate (bătrâni, grupuri ce nu beneficiază de educație, alte grupuri defavorizate) [8].

Ne raliem, însă, opiniei cercetătorilor Alvarez, Hall și Trechsel [9] care, referindu-se la cazul Estoniei, au invocat trei dimensiuni fundamentale de buna funcționare a sistemului electoral estonian:

1. Dimensiunile și caracterul centralizat al politicii estoniene.
2. Intensitatea confruntărilor politice conflictuale relativ mici în Estonia.
3. Evidența electorală precisă (registru electoral este cuprinzător, iar structura buletinului de vot - simplă).

Desigur, nu putem ignora și cadrul legal estonian explicit, dar și infrastructura telecomunicațiilor modernă. 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 [8].

Bibliografie:

1. Boțan Igor, Gurin Corneliu, Prohnițchi Elena. Votarea peste hotare: Practici internaționale și recomandări pentru Republica Moldova. Studiu analitic. Chișinău, 2010. p. 27. [online] <http://www.e-democracy.md/files/votarea- peste-hotare-2010.pdf> (vizitat 28.10.2015)
2. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea accesului electronic la oficialii aleși prin vot electronic. În: mat.conf. șt.-practice intern. CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, 2015, p. 99-107. ISBN 978-9975-115-62-9.;
3. Ciobanu Ion. Garantarea dreptului de vot și de a fi ales în Republica Moldova. În: mat.conf. șt. intern. *Colloquia professorum: tradiții și inovare în cercetare științifică*, ed. a IV, 2014, p. 48-52. ISBN 978-9975-50-136-1.;
4. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea votului electronic în sisteme electorale contemporane, În: Mat.conf. șt. Coord. Academia Română-filiala Cluj, Institutul de Istorie George Barițiu, Departamentul de Cercetări Socio-Umane, În mat.conf.intern. Studii și cercetări din domeniul științelor socio-umane, Cluj-Napoca: Limes & Argonaut, 2015, p. 14-28, 489 p. ISBN 978-973-726-925-6, ISBN 978-973-109-574-5.
5. Ciobanu Ion. Asigurarea și garantarea bunei guvernante prin conexiunea democrației digitale la necesitățile societății civile. Implementarea E-votingului în Republica Moldova. În mat. Conferinței științifico-practice internaționale: Consolidarea administrației publice locale: instrumente și mecanisme din 3-4 decembrie 2015, Chișinău: S.n. (Garomomt-Studio), 2015. p. 86-93, 268 p. ISBN 978-9975-115-86-5.
6. Mihkel Solvak, Kristjan Vassil, „E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015), 2016, pag. 46-57. [online] http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a_web.pdf
7. <http://europolitics.ro/zona-euro/sistemul-electoral-din-estonia-explicat-pas-cu-pas-de-ce-in-romania-nu-se-poate/>(vizitat la 14.12.2016)
8. Stoica Virgil, Gherasim-Proca Ovidiu, Guvernanta electronica. De la promisiuni teoretice la realitati empirice. Iași: Editura: Universitatea Al. I. Cuza Iași, 2014, 253 p. ISBN:978-606-714-001-9
9. M. Alvarez , T.E. Hall, A. H. Trechsel. Internet Voting in Comparative Perspective. The Case of Estonia.PS, Political Science & Politics, 42 (3), 2009, 497-505.

COOPERAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CU ONG-urile PRIVIND DEZVOLTAREA ÎNVĂȚĂMÎNTULUI PREUNIVERSITAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*IURAȘCO Elena, doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

This article aims to analyze the current situation of the third sector in Moldova, emphasizing the needs of NGOs, their activity's vectors and their future development prospects. We intended „to diagnose” the level of activity and productivity of NGOs working in the field of Education and Youth. We have also made some recommendations to develop more sustainable nonprofit sector. Our study is based on extensive factual material and on the following instruments of empirical research: analysis of documents is the empirical method that was used in researching the legal framework for the operation of NGOs in Moldova, the research of studies and reports on the development of the NGO sector in Moldova and of activities carried through this nongovernmental sector. It needs a great socializing strategy default constant communication with the entire society and disseminating the output of associative sector approach that encompasses the preparation of this study.

Organizațiile necomerciale sau ONG-rile reprezintă un instrument social prin intermediul căror cetățenii au posibilitatea de a-și realiza ideile și de a-și soluționa problemele la nivel local și național. La momentul actual, în Republica Moldova sunt înregistrate peste 5.000 de ONG-uri. Majoritatea lor își desfășoară activitatea separat. Ținând cont de acest aspect, considerăm necesar a scoate în evidență importanța dezvoltării parteneriatelor sociale pentru construcția unei societăți participative. Nu trebuie să neglijăm faptul că colaborarea ONG - APL și cooperarea ONG - ONG oferă posibilități de soluționare mult mai eficientă a problemelor sociale. Coagularea intereselor cetățenilor și mobilizarea acestora în soluționarea unor probleme comunitare este datoria oricărui ONG. Impactul activităților derulate ar fi mult mai mare dacă organizațiile din domeniu ar stabili parteneriate viabile și parteneriate cu APL [1, p. 13].

Prin ONG-uri (organizații neguvernamentale) se înțelege o gamă largă de forme organizatorice voluntare și nelucrative, apolitice: asociații, fundații, societăți, federații, care lucrează independent de stat, dar colaborează cu acesta, prin intermediul parteneriatelor cu APL. Funcțiile și rolul sectorului non-profit sunt: prestarea serviciilor; inovare și pionierat în domenii variate; garant al valorilor în cadrul societății; liant între politicile statului și societatea civilă. Impactul dezvoltării ONG-urilor pentru sistemul educațional din Republica Moldova: crearea unei rețele de ONG-uri de profil; dezvoltarea parteneriatelor

sociale; dezvoltarea inițiativelor locale; asigurarea sprijinului pentru APL; angajament civic sporit în rândul cadrelor didactice, cadrelor manageriale din instituțiile de învățământ preuniversitar și a discipolilor; participarea largă la procesul decizional; crearea și renovarea instituțiilor sociale; sporirea accesului la servicii educaționale noi.

Astfel, fiecare ONG își are grupul-țintă, spre care este orientată preponderent cea mai mare parte din activitățile desfășurate. Referitor la categoriile de beneficiari, opțiunile ONG-urilor se repartizează în felul următor: 1. copii, 2. vârstnici, 3. persoane cu dizabilități, 4. familii vulnerabile, 5. elevi, 6. femei, 7. persoane nevoiașе. În societatea moldovenească, beneficiarii enumerați mai sus reprezintă categoriile cele mai vulnerabile, care dispun de surse minime de existență și primesc sprijin minim din partea factorilor de decizie locali și guvernamentali[5, p. 23].

Considerăm că trei vectori sunt definitorii pentru viitorul organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova:

- coeziunea celor trei sectoare ce presupune un demers complex și de durată, noi relații inter-sectoriale și intrasectoriale, în vederea asigurării sustenabilității financiare prin surse interne și responsabilizării sectorului asociativ, sectorului public și sectorului privat.

- Eficiența este importantă pe două dimensiuni. Prima ține de capacitatea de a formula idei noi și de a presta servicii sociale de calitate, când este nevoie de acțiuni rapide și foarte specializate.

- Imaginea publică a organizațiilor neguvernamentale este evident denaturată în Republica Moldova, iar îmbunătățirea acesteia nu înseamnă doar îndreptarea unei neînțelegeri, dar și dovada creșterii legitimității acestor instituții.

În general, proiectele implementate de ONG-uri în sistemul educațional și de tineret pot fi divizate în 5 categorii: 1. Servicii pentru copii cu dizabilități; 2. Dezvoltare comunitară, consolidarea parteneriatelor ONG - APL pentru dezvoltare durabilă, creșterea activismului civic în rândurile elevilor, cadrelor didactice, lucrătorilor publici; 3. Dezvoltarea artizanatului, meșteșugului popular în rândul elevilor și tinerilor; 4. Educație timpurie pentru toți copiii; 5. Consiliere și asistență psihologică pentru copii și familii și asistența școlară.

Mai jos exemplificăm unele proiecte din cadrul categoriilor sus- enumerate:

Tabel 1.

Denumirea proiectului	Servicii pentru copii cu dizabilități multiple și severe din or. Hîncești. Asociația Obștească „Viitorul”
Prezentare generală a proiectului	Crearea Centrului educațional de zi pentru copiii cu dizabilități „Pasărea albastră”

Activități	1.renovarea și reparația Centrului 2.procurarea mobilierului specializat, a echipamentului și materialelor didactice specializate 3.selectarea, instruirea, angajarea și promovarea personalului implicat în proiect 4.elaborarea programelor de recuperare, instruire și socializare individualizate 5.transportarea copiilor pe ruta: domiciliu- centru- domiciliu 6.organizarea procesului de instruire și educare a copiilor cu dizabilități multiple 7.organizarea procesului de reabilitare neuromotorie a copiilor cu dizabilități 8.organizarea activităților ce țin de socializarea copiilor cu dizabilități multiple 9. elaborarea, dezvoltarea Serviciului pentru copiii cu dizabilități severe și multiple, în parteneriat cu APL. 10. elaborarea, dezvoltarea Serviciului pentru copiii cu dizabilități severe și multiple, în parteneriat cu APL.
Beneficiari	10 copii cu dizabilități multiple și severe din r- nul Hîncești Părinții, rudele copiilor Personalul angajat al Centrului

Tabel 2.

Denumirea proiectului	Revitalizarea meșteșugăritului prin crearea unui atelier de confecționare a obiectelor din lemn. Asociația Obștească „Casa Părintească”, s. Palanca, r- nul Călărași
Prezentare generală a proiectului	Ajutor acordat elevilor liceului s. Hîrjăuca, r-nul Călărași, precum și tinerilor satului în încadrarea în proiecte de tip „Antreprenoriat social”. În cadrul acestui proiect sunt 3 direcții: copiii însușesc o meserie, 25 % din venituri se utilizează pentru alimentarea elevilor în școală, educarea sentimentului de binefacere și de activism civic în rândurile elevilor.
Activități	1.confecționarea obiectelor de uz casnic 2.deschiderea filialei atelierului de creație la școala medie din s. Hîrjăuca 3.utilizarea unei părți de venit din realizarea obiectelor pentru alimentarea elevilor din școala medie s. Hîrjăuca (5500 de lei au fost transferați pentru alimentarea a 52 de elevi din această școală)
Beneficiari	19 elevi au fost instruiți în atelierul de creație, au participat și la școala de vară, la multiple expoziții Moldexpo 3 elevi și- au deschis ateliere acasă împreună cu părinții 52 de elevi sunt alimentați în cadrul proiectului

Tabel 3.

Denumirea proiectului	Șanse egale la educație timpurie pentru toți copiii. Asociația „Sprijin și Speranță” în parteneriat cu Primăria or. Ungheni
------------------------------	--

Prezentare generală a proiectului	Redeschiderea unei grădinițe de copii cu 320 locuri, care la moment nu funcționa. Copiii din Ungheni nu aveau acces la servicii educaționale preșcolare
Activități	Renovarea capitală a geamurilor și ușilor din termopan
Beneficiari	320 copii din or. Ungheni

Tabel 4.

Denumirea proiectului	Asistență psihologică pentru copil și familie, or. Ungheni
Prezentare generală a proiectului	Organizarea serviciului de asistență psihologică și școlară la Centrul „Casa pentru toți”, pentru copil și părinți
Activități	1.activități de consiliere psihologică pentru copil și familie 2.activități de integrare școlară pentru copil
Beneficiari	Copii și părinți în dificultate din or. Ungheni.

Statul contribuie, prin intermediul APL-rilor la desfășurarea activităților asociațiilor obștești ce urmăresc beneficul public, colaborând cu acestea și promovând față de ele o politică fiscală preferențială. Statul poate să acorde sprijin asociațiilor obștești prin finanțarea cu destinație specială, la cererea acestora, a unor programe sociale, științifice și culturale, prin încheierea unor contracte pentru executare de lucrări și prestări de servicii, precum și prin plasarea, pe bază de concurs, a unor comenzi sociale de realizare a diferitelor programe de stat unui număr nelimitat de asociații obștești[10].

ONG-urile de tineret și de copii beneficiază de sprijinul material și financiar al statului. Statul acordă organizațiilor de copii dreptul de a folosi gratuit sau în condiții preferențiale încăperile școlilor, colegiilor, instituțiilor extrașcolare, caselor de cultură, amenajărilor sportive, etc. (*Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17 mai 1996, art. 8*)[7]. *Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436- XVI din 28 decembrie 2006*[6] prevede colaborarea și susținerea asociațiilor obștești din partea autorităților publice locale.

În concluzie menționăm că a câștiga un grant este un început, a implementa un proiect - o realizare, a găsi surse pentru continuarea activității începute reprezintă un adevărat succes. ONG-urile se confruntă, în activitatea lor cu o serie de probleme, printre care: cele care țin de imperfecțiunea sistemului legislativ (64,7 % de organizații), lipsa de voluntari (52,9 % de organizații), instruirea specializată insuficientă a personalului organizației (35,3 %). Una dintre cele mai importante probleme cu care se confruntă majoritatea ONG-urilor care implementează obiective educaționale este finanțarea insuficientă. Majoritatea acestor ONG-uri implementează proiecte cu suportul financiar al donatorilor internaționali și locali.

Astfel, suportul financiar oferit de donatori este disponibil pe un termen scurt sau mediu, pentru perioada implementării proiectului. Finanțarea se referă la acțiunile prevăzute de proiect, iar în unele cazuri este necesară și contribuția

APL-rilor. Acest fapt nu le permite ONG-urilor să-și consolideze baza materială, să asigure o dezvoltare durabilă a proiectelor organizației și să le garanteze potențialilor beneficiari prestarea unor servicii sociale și educaționale. Situația creată impune ONG-urile să se ocupe de activități generatoare de venit, pentru a face rost de finanțarea care le-ar permite o dezvoltare durabilă.

Printre probleme pot fi menționate cele de ordin intern și extern, precum sistemul de impozitare nedrept sau excesiv, lipsa sediilor pentru unele organizații, indiferența APL-rilor față de problemele asociațiilor. Această problemă - cea mai importantă din cele mai importante cu care se confruntă ONG-urile, nu permite lărgirea și diversificarea serviciilor oferite.

Evaluarea posibilităților de lansare a unor activități generatoare de venit în regiunea unde își desfășoară activitatea ONG-urile (evaluarea potențialilor clienți); evaluarea necesităților de instruire a membrilor ONG-urilor în acest domeniu. Promovarea produselor și a serviciilor organizațiilor neguvernamentale care ar desfășura activități generatoare de venit. Constituirea unor parteneriate public-privat, la nivel local, regional, național, în scopul identificării serviciilor generatoare de venit. E necesar de a întări rolul ONG-urilor în a răspunde nevoilor și intereselor sistemului educațional moldovenesc prin: accentul pe programe axate pe nevoile prioritare ale educației; creșterea capacității de influențare a politicilor publice; înființarea de organizații care să se ocupe de dezvoltarea și elaborarea politicilor publice; inițierea de strategii eficace și realiste pentru sprijinul și dezvoltarea ONG-rilor din localitățile mici.

Bibliografie:

1. BRIGHIDIN, Andrei. Studiu privind dezvoltarea organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova. Chișinău: Casa Editorial-Poligrafică „Bons Offices”, 2007. 142 p. ISBN:978-9975-80-095-2
2. CHIRIAC, Liubomir, Mocanu, Victor. Dezvoltarea ONG-urilor prin activități generatoare de venit : Studiu de Evaluare a capacităților de dezvoltare a ONG-urilor prin activități generatoare de venit : Programul curricular de instruire. Chișinău: Ed. Policolor, 2012. 44 p. ISBN:978-9975-4191-7-8
3. GARABA, Vladimir. Managementul ONG-urilor de Mediu. Chișinău: Ed. Reclama, 2004. 168 p. ISBN: 9975-9801-1-2
4. GORBUNENKO, Piotr. Pentru ce și cum se creează asociațiile obștești. Chișinău: Ed. Biotica, 2001. 119 p. ISBN:9975-141-1
5. ILEA, D., GODEA, M., OLTEANU, I., NEGULESCU, R. Ghid practic pentru coordonatorii de relații publice din organizațiile neguvernamentale. Chișinău: Ed. Bons Offices, 2003. 108 p. ISBN:9975-9799-0-4
6. *Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436- XVI din 28 decembrie 2006.* Disponibil: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=C8E304A4:037190E8. Accesat: 01.02.2017.
7. *Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XIII din 17 mai 1996.* Disponibil: <http://lex.justice.md/md/335431/>. Accesat: 02.02.2017

8. SALI, Nicolae. ONG-urile o condiție indispensabilă a unei societăți democratice. In: Symposia professorum: Seria Psihologie, Sociologie și Asistență Socială : Materialele sesiunilor științifice din 2004-2005, Chișinău, 2006, pp. 17-20. ISBN:978-9975-934-94-7
9. SCUTARU, Marina, GORINCIOI, Radu. Managementul ONG : Ghid pentru reprezentanții ONG-urilor din Republica Moldova. Chișinău: Centrul „CAPTES”, 2007. 96 p. ISBN:978-9975-78-541-9
10. Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2012-2015. Disponibil:<http://www.consiliulong.md/wp-content/uploads/2015/04/Strategia-de-Dezvoltare-a-Societ-ii-Civile-din-Republica-Moldova-2012-2015.pdf>. Accesat 02.02.2017.
11. TROMBIȚKI, Ilia, SINIAIEVA, Tatiana. Pentru ce și cum se înființează asociațiile obștești. Chișinău: Ed. Eco-TIRAS, 2009. 122 p. ISBN:978-9975-66-117-1
12. ȚUGUI, Eduard. Organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova: evoluție, activități și perspectivele dezvoltării. Chișinău: IDIS „Viitorul”, 2013. 68 p.
13. Некоммерческие организации Приднестровья: уровни и перспективы развития.- Кишинёв: Изд. Гунивас, 2007. 69 с. ISBN:978-9975-908-64-1

DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE COPIILOR CU DIZABILITATI

PRUTEAN Viorica, doctorandă,
Academia de Administrare Publica

RÉSUMÉ

Tous les êtres humains se naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres sans discrimination. On considère que la société a l'obligation d'agir égale et unie contre les barrières et clôtures que des personnes handicapées se heurtent dans tous les domaines de la vie, qui renforce le sens de la responsabilité de la communauté dans la création d'un environnement amical, physique et comportemental, favorable à l'inclusion. Au présent, des débats fréquents sur le rôle des facteurs environnementaux et d'attitude ont lieu dans le monde, juste pour souligner que le handicap n'est pas un attribut de la personne, mais la relation entre la personne avec un certain défaut/déficience et l'environnement.

Promovarea și respectarea drepturilor persoanelor cu handicap revine autorităților administrației publice locale unde își are domiciliul sau viza de reședință persoana cu handicap și respectiv autorităților administrației publice centrale, societății civile și familiei sau reprezentantului legal al persoanei cu handicap. Pentru ca aceste persoane să aibă acces nemijlocit și neîngrădit la servicii, autoritățile publice competente au obligația de a asigura resursele financiare necesare și să ia măsuri specifice în baza principiului egalității persoanelor.

Persoanele cu handicap se bucură de protecție specială din partea statului, ce contribuie la asigurarea realizării unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament al handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor Convenției cu privire la Drepturile Copilului și extinde sfera de acțiune de la protecția copilului în dificultate la protecția drepturilor copilului cu handicap care „are dreptul la educație, recuperare, compensare, reabilitare și integrare, adaptate posibilităților proprii, în vederea dezvoltării personalității sale”. Copii la limita speranței – o analiză dureroasă lăsată la o parte neatinsă asupra situației copiilor vulnerabili, excluși și discriminați în Republica Moldova problema actuală dureroasă care este privită și se pune în discuție nu atât de des copiii vulnerabili, excluși și discriminați care, la rândul său, se bazează pe drepturile tuturor persoanelor de a participa la viața socială în mod egal și deplin.

La nivel internațional și european se recunoaște că problematica dezabilității trebuie tratată prin prisma respectării drepturilor omului, având ca reper fundamental: Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului.

Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele sunt înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unele față de celelalte fără discriminări”, se consideră că societatea are obligația de a acționa egal și uniți contra obstacolelor și îngrădirilor cu care se confruntă persoanele cu dezabilități în toate domeniile vieții, ceea ce întărește sentimentul de responsabilizare a comunității în procesul de creare a unui mediu prietenos, fizic și atitudinal, favorabil incluziunii. În momentul de față, în lume, au loc dezbateri frecvente referitoare la rolul factorilor de mediu și de atitudine, tocmai pentru a scoate în evidență faptul că dezabilitatea nu este un atribut al persoanei, ci al relației dintre persoana având o anumită afectare/deficiență și mediu. Mediul neadaptat este cel care „dizabilitează” persoana, datorită în mod deosebit obstacolelor arhitecturale dar nu numai, iar în această relație asumarea responsabilității de a elimina barierele și de a facilita participarea activă la viața socială a persoanelor cu dezabilități devine obligație a fiecăruia dintre noi. Obligația asigurării condițiilor necesare pentru integrarea și incluziunea socială a persoanelor cu handicap revine, potrivit prevederilor legii, *Autorității Naționale pentru Persoanele cu Handicap* și celorlalte autorități publice centrale și locale.

Un grup asupra căruia se atrage atenția în mod special este grupul femeilor și copiilor care au nevoie de un nivel ridicat de sprijin. Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap este aceea care elaborează politicile în domeniul asigurând totodată monitorizarea și controlul respectării drepturilor persoanelor cu handicap sens în care poate încheia parteneriate cu organizații neguvernamentale ale persoanelor, care reprezintă interesele acestora sau care desfășoară activități în domeniul promovării și apărării drepturilor omului.

Obiectivul general al acestei strategii este de a oferi persoanelor cu dezabilități capacitatea de a se bucura de drepturi depline și de a beneficia complet de participarea la viața socială și economică europeană. Strategia se axează pe eliminarea barierelor în opt domenii de acțiune principale: Accesibilitate, Participare, Egalitate, Ocuparea forței de muncă, Educație și formare, Protecție socială, Sănătate și Acțiune externă. Toate aceste documente europene și internaționale constituie repere și argumente în perspectiva reconsiderării și recunoașterii persoanei cu dezabilități ca cetățean cu drepturi egale vederea asigurării protecției sănătății fizice și mintale a persoanelor cu handicap, autoritățile publice sau obligația sa ia următoarele măsuri specifice. Multe dintre temele legate de înțelegerea dezabilității (ce este, mediul, diversitatea, prevenirea, dezabilitatea și drepturile omului și altele) au fost analizate și dezvoltate. Scopul acestei definiții este de a concentra atenția asupra deficiențelor din mediul înconjurător și a unor sisteme organizate de societate care împiedică persoanele cu handicap să participe în condiții de egalitate.

Potrivit Legii nr. 338 din 15.12. 1994, ocrotirea de către stat și societate a copilului familiei și maternității constituie în Republica Moldova o preocupare politică socială și economică de prim ordin. Prin prezenta lege s-a stabilit

statutul juridic al copilului ca subiect independent, prevede asigurarea sănătății fizice și spirituale al copilului ca subiect independent , prevede asigurarea sănătății fizice și spirituale a copilului, formarea conștiinței lui civice pe baza valorii naționale și general-umane, acordarea unei griji deosebite și protecției sociale copiilor lipsiți temporar sau permanent de anturajul familiei sau care se află în alte condiții nefavorabile sau extreme. Baza juridică: „, drepturile și obligațiile copilului reglementate prin lege, o persoana este considerată copil din momentul nașterii până la vârsta de 18 ani. Statul este obligat să garanteze fiecărui copil dreptul la un nivel de viață adecvat dezvoltării sale fizice, intelectuale, spiritual sociale, statul acordă ajutor material și altor persoane responsabile de educația lor. Nici un copil nu poate fi supus torturii pedepselor sau tratamentelor crude inumane sau degradante, statul recunoaște dreptul copilului la folosirea celor mai bune tehnologii de tratament și recuperare profilaxie a bolilor în conformitate cu legea statul asigură mamei sau după caz tutorului, condiții necesare pentru dezvoltarea sănătății copilului, pentru alimentarea lui rațională și inofensivă asistența medicală calificată și gratuită, organizarea măsurilor de profilaxie a bolilor, de propagare a unui mod de viață sănătos. Statul asigură copiilor cu dezabilități în egală măsura cu alți copii dreptul la protecție socială, asistența medicală reabilitate, educație acces la mediul fizic tehnologii și sisteme informaționale de comunicare precum și alte utilități și servicii la care are acest publicul larg pentru a se putea bucura de o viață decentă în condiția care să le faciliteze participare activă la viața socială este asigurat dreptul de a beneficia de prestări și servicii sociale.

Să includă nevoile persoanelor cu handicap și ale familiilor acestora în toate politicile, strategiile și programele de dezvoltare regională sau locala, precum și în programele guvernamentale de ocrotire a sănătății; să creeze condiții de disponibilitate, respectiv de transport, infrastructură, rețele de comunicare, a serviciilor medicale și socio-medicale; să înființeze și să susțină centre de reabilitare specializate pe tipuri de handicap; să creeze condiții pentru asigurarea tehnologiei asistive și de acces; să dezvolte programe de prevenirea handicapului; să sprijine accesul la tratament balnear și de recuperare; să includă și să recunoască sportul ca mijloc de recuperare, dezvoltând programe specifice.

Persoanele cu handicap beneficiază de asistenta medicala gratuita, inclusiv medicamente gratuite, atât pentru tratamentul ambulatoriu, cât și pe timpul spitalizării, în cadrul sistemului de asigurări sociale de sănătate . În vederea asigurării asistentei de recuperare/reabilitare persoanele cu handicap au o serie de drepturi cum ar fi dispozitive medicale gratuite în ambulatoriu, servicii gratuite de cazare și masă și pentru însoțitorul copilului cu handicap grav sau accentuat ori a adultului cu handicap grav sau accentuat, un bilet gratuit de tratament .

De asemenea, beneficiază de unele drepturi, în condițiile legii și persoana care are în îngrijire, supraveghere și întreținere un copil cu handicap cum ar fi: concediu și indemnizație pentru creșterea copilului cu handicap sau după caz stimulent lunar, până la împlinirea vârstei de 3 ani în condițiile prevăzute de concediu și o indemnizație pentru creștere în cuantum de 450 lei pentru

copilul cu handicap cu vârsta cuprinsă între 3 și 7 ani; program de lucru redus la 4 ore pentru persoanele care au în îngrijire copilul cu handicap grav sau accentuat până la împlinirea de către acesta a vârstei de 18 ani; la solicitarea părintelui, persoanele cu handicap au acces liber și egal la orice formă de educație indiferent de vârstă, în conformitate cu tipul, gradul de handicap și nevoile educaționale ale acestora. Persoanelor cu handicap li se asigură educația permanentă și formarea profesională de-a lungul întregii vieți educația persoanelor cu handicap este parte integrată a sistemului național de educație, coordonat de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului se realizează prin: unitatea de învățământ special; integrarea individuală de învățământ de masă, inclusiv în unități cu predare în limbile minorităților naționale; grupe sau clase speciale compacte integrate în unități preșcolare și școlare de masă; servicii educaționale prin cadrele didactice itinerante/de sprijin; școlarizare la domiciliu, până la absolvirea studiilor liceale, dar nu mai târziu de împlinirea vârstei de 26 ani, prin grija Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului; educația la patul de spital, pe durata spitalizării; alternative educaționale. În ceea ce privește asigurarea unei locuințe persoanele cu handicap beneficiază de următoarele drepturi: acordarea unei camere de locuit, suplimentar față de normele minimale de locuit prevăzute de lege, pe baza contractelor de închiriere pentru locuințele ce aparțin domeniului public sau privat al statului și al unitarilor administrativ-teritoriale ale acestuia; stabilirea chiriei, în condițiile legii, pe baza contractelor de închiriere pentru suprafețele locative cu destinație de locuire, deținute de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale ale acestuia, la tariful minim prevăzut de lege. Autoritățile administrației publice locale au obligația să ia toate măsurile specifice pentru a asigura accesul persoanelor cu handicap la cultura sport și turism astfel: să sprijine participarea persoanelor cu handicap și a familiilor acestora la manifestări culturale, sportive și turistice; să organizeze în colaborare sau parteneriat cu persoanele juridice, publice ori private, manifestări și activitatea culturale, sportive, de petrecere a timpului liber; să asigure condiții pentru practicarea sportului de către persoanele cu handicap; să sprijine activitatea organizațiilor sportive ale persoanelor cu handicap. Copilul cu handicap precum și persoana care îl însoțește beneficiază de gratuitate la biletele de intrare la spectacole, muzee, manifestări artistice și sportive.

De aceleași gratuități beneficiază și adultul cu handicap grav sau accentuat ca și persoana care-l însoțește iar persoana cu handicap mediu și ușor beneficiază de bilete de intrare în aceleași condiții de intrare ca și pentru elevi și studenți.

În ceea ce privește transportul în comun a persoanelor cu handicap, autoritățile publice locale au obligațiile: să achiziționeze mijloace de transport în comun adecvate; să adapteze mijloacele de transport în comun aflate în circulație în limitele tehnice; să realizeze, în colaborare ori în parteneriat cu persoanele juridice publice sau private, programe de transport al persoanelor cu handicap.

Persoanele cu handicap grav și accentuat beneficiază de gratuitate pe toate liniile la transportul urban cu mijloace de transport în comun de suprafață și cu metroul.

De reținut faptul că legitimația pentru transportul urban cu mijloace de transport în comun de suprafață este valabilă pe întreg teritoriul țării. Persoanele cu handicap grav beneficiază de gratuitatea transportului interurban, la alegere cu orice tip de tren, în limita costului unui bilet la tren accelerat clasa a II-a, cu autobuzele sau cu navele pentru transport fluvial, pentru 12 călătorii dus-întors pe an calendaristic, iar pentru persoanele cu handicap accentuat acest drept se reduce la 6 călătorii dus-întors pe an calendaristic.

Persoanele cu afecțiuni renale care necesită hemodializă în altă localitate decât cele de domiciliu beneficiază de gratuitatea transportului interurban la alegere, cu orice tip de tren, în limita costului unui bilet de tren accelerat clasa a II-a, cu autobuzele sau cu navele pentru transportul fluvial și peste numărul de călătorii prevăzut în funcție de recomandarea centrului de dializă. De asemenea drepturile beneficiază și însoțitorii persoanelor cu handicap prezentate mai sus.

În cazul în care persoana cu handicap, indiferent de vârstă, este în imposibilitate totală sau parțială de a-și administra bunurile acestea beneficiază de protecție juridică sub forma curatelei sau a tutelei și de asistență juridică.

Copiii cu dezabilități nu ar trebui tratați ca niște persoane speciale. Ei au aceleași drepturi ca toți copiii, printre acestea, dreptul la viață și la oportunitățile care rezultă dintr-o bună îngrijire a sănătății, nutriției și educației, dreptul de a-și exprima opiniile și de a participa în luarea deciziilor.”

Drepturile copiilor cu dezabilități / handicap / (până la 18 ani) și ale persoanelor care îi au în grijă Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dezabilități, capitolul Copiii cu dezabilități precizează: Statele Părți vor lua toate măsurile necesare pentru a se asigura că minorii cu dezabilități se bucură pe deplin de toate drepturile și libertățile fundamentale ale omului, în condiții de egalitate cu ceilalți copii. În toate acțiunile care privesc copiii cu dezabilități, va fi luat în considerare cu prioritate interesul superior al copilului. Statele Părți vor asigura copiilor cu dezabilități dreptul de a-și exprima liber opiniile în toate aspectele care îi privesc, ținând seamă de opiniile lor în funcție de vârstă și gradul de maturitate, în condiții de egalitate cu ceilalți copii, și că, în realizarea acestui drept, li se asigură asistența adecvată dezabilității și vârstei. Copiii cu handicap/dezabilități, sau reprezentanții legali ai acestora, cetățeni ai altor state sau apatrizi, pe perioada în care au, conform legii, domiciliul ori reședința în țara beneficiază, de drepturile și obligațiile persoanelor cu dezabilități handicap acordate.

Promovarea și respectarea drepturilor copiilor cu dezabilități handicap revin, în principal, autorităților administrației publice locale unde își are domiciliul sau reședința aceștia și, în subsidiar, respectiv complementar, autorităților administrației publice centrale, societății civile și familie sau reprezentanții legali.

Părinții sau reprezentanții legali au obligația de a respecta și sau urma serviciile prevăzute în planul de recuperare pentru copiii cu dizabilități încadrați în grad de handicap. Pentru asigurarea accesului nemijlocit și neîngrădit la servicii, în baza principiului egalizării șanselor, autoritățile publice competente au obligația să asigure resursele financiare necesare și să ia măsuri specifice.

Învățământul special și special integrat care reprezintă o formă de instruire școlară diferențiată, adaptată, precum și o formă de asistență educațională, socială și medicală complexă, destinată persoanelor cu cerințe educaționale speciale.

La solicitarea scrisă a părinților, a tutorilor legali sau a susținătorilor legali, pot fi înscriși în clasa pregătitoare și copii cu cerințe educaționale speciale cu vârste cuprinse între 6 și 8 ani la data începerii anului școlar.

Evaluarea, asistența psihoeducațională, orientarea școlară și orientarea profesională a copiilor, a elevilor și a tinerilor cu cerințe educaționale speciale se realizează de către centrele județene de resurse și de asistență educațională, denumite în continuare, respectiv de Administrației Publice locale și Asistență Educațională, prin serviciile de evaluare și de orientare școlară și profesională, pe baza unei metodologii elaborate de Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, acordându-se prioritate integrării în învățământul de masă, cuprind și centrele logopedice interșcolare. Stabilirea gradului de deficiență al elevilor cu cerințe educaționale speciale se realizează de către comisiile din cadrul în colaborare cu comisiile pentru protecția copilului din cadrul direcțiilor generale de asistență socială și protecția copilul.

Bibliografie:

1. Hotărîrea Guvernului privind aprobarea conditiilor acordarii asistentei medicale in cadrul sistemului de asigurare sociala de sanatate pentru anii 2013-2016 publicat in MO nr. 166/2016
2. Legea R.Moldova nr. 547-XV din 25.12.2003 privind asistența socială. MO al RM, 2004, NR.42-44ART. 249)
3. Legea nr. 122 din 18.06. 2010pentru modificarea și completarea Legii asistenței Publicat : 30.07.2010 în Monitorul Oficial Nr. 131-134 art Nr : 447 sociale nr. 547-XV din 25 decembrie 2003
4. Berbece, Claudiu, „Terra sufera de o boala grava: dizabilitatea“, www.Romanialibera.ro/.../terra-sufera-de-o-boala-grava-dizabilitatea,10.06.11
5. Varmas , Traian „, Cerintele edicationale special in psihopedagogie,, Repere Revista de stinta educationale nr. 4/2015.-415 pag.
6. Centrul de Resurse Juridice a înaintat Parlamentului un proiect de lege care ... a calității vieții persoanelor cu dizabilități din instituții publice sau private. să-și construiască un mecanism independent de monitorizare a respectării la respectarea drepturilor copiilor și tinerilor cu dizabilități din instituții.

EVOLUȚIA PREOCUPĂRILOR ȘI A REGLEMENTĂRILOR ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

*PĂSCĂLUȚĂ Felicia, doctor în drept,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The aim of the material consists of the elucidating complex of organizational and legal mechanism to ensure the security and health at work and treatment of this issue in international instruments so in the national normative acts as legal literature on the subject. Thus, the safety and health at work can be defined as being an institution of labor law issues, composed of legal norms with a predominant legal imperative character which regulates the social relations of bodily integrity insurance and employees health by setting both the employers task and public authorities and the employer's of the mandatory requirements for the attainment of organizational – administrative activities, engineering, technical and sanitary-hygienic for the prevention of accidents and professional diseases.

Istoric vorbind, securitatea în muncă, sănătatea și bunăstarea salariaților la locul de muncă reprezintă aspecte care au făcut și fac obiectul a numeroase dezbateri publice sau preocupări în multe țări ale lumii.

Pînă în epoca modernă, accidentele de muncă și bolile profesionale erau considerate drept o fatalitate. „Doar odată cu revoluția industrială și cu progresul general al cunoașterii, această orientare s-a schimbat, cauzelor fenomenului accidentogen în relațiile de muncă și cercetărilor în acest domeniu fiindu-le oferite alte perspective” [1, p. 21]. Mai mult, ca urmare a eforturilor științifice depuse, la sfîrșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, s-a pus temelia unor noi domenii de cercetare, cum ar fi: sociologia muncii, psihologia muncii, securitatea muncii, ergonomia ș.a.

Primele reglementări în domeniul securității muncii au fost elaborate ulterior revoluției industriale de la sfîrșitul secolului al XVIII-lea (în anul 1784 de către James Watt a fost inventată mașina cu aburi), care a implicat utilizarea pe larg a muncii salariate. Nivelul înalt de exploatare a muncitorilor, condițiile de muncă nocive și în special protestele muncitorești (mișcarea „luddiștilor”) au impus Parlamentul englez să recurgă la reglementarea legală a unor aspecte ce țin de securitatea muncitorilor. Astfel, după cum relatează cercetătorul Tiberiu Constantin Medeanu, în lucrarea sa *Accidente de muncă*, „în anul 1833 au fost numiți primii inspectori pentru fabrici, iar în 1844 s-a adoptat «Marele act al fabricii», care a dăinuit aproape un secol” [2, p. 8].

Cu toate că Anglia secolului XIX a reprezentat simbolul industrializării și inițierii progresului tehnic, Franța este statul care „se remarcă prin cele mai vechi referiri la protecția muncii, consemnate în Legea pentru sănătatea și moralitatea ucenicilor, din anul 1802, care stabilea standardul pentru ventilație și permitea

magistraților sau membrilor marcanți din localitate să inspecteze orice loc de muncă [3, p. 115]. Tot în Franța, în 1833 a apărut Legea pentru serviciul oficial de inspecție, iar în 1841 Legea pentru condițiile de muncă a copiilor în uzine, ateliere și manufacturi”. Concomitent au fost constituite mai multe instituții de stat și organizații obștești care au contribuit la dezvoltarea domeniului securității muncii, și anume: Asociația din Mulhause pentru prevenirea accidentelor (1867), Asociația normandă pentru prevenirea accidentelor de muncă (1879), Asociația industriașilor din Franța pentru prevenirea accidentelor de muncă (1883), Ministerul Muncii și Prevederilor Sociale (1906) și Consiliul Național de Securitate (1913)].

Germania a avut primele reglementări cu elemente de protecția muncii în Legea tinerilor care muncesc în fabrici din 1839 și Legea pentru numirea inspectorilor din 1845. Ulterior, s-au adoptat Codul industrial din 1869, Codul imperial de asigurări din 1884, Legea minelor, Legea produselor toxice, Legea produselor explozive și Legea echipamentelor tehnice, care cuprind referiri concrete la condițiile minime de securitate și igienă a muncii. În anul 1853 s-a înființat Inspecția de protecție a muncii, în temeiul Legii prusace privind unele modificări ale reglementării din 9 martie 1839 în materie de ocupare a tinerilor muncitori în manufacturi, iar în anul 1854 au fost numiți primii trei inspectori pentru manufacturi ca organe ale puterii de stat. Aproximativ în aceeași perioadă, a fost constituit Oficiul de stat al inspecției pentru protecția muncii.

Belgia a avut prioritate în domeniul protecției miniere, prin Legea minerilor din 1810, care a creat sistemul de inspecție prin inspectori oficiali.

Statele Unite ale Americii au avut primele reglementări de protecție a muncii în statul Massachusetts prin Legea pentru prevenirea accidentelor în fabrici din 1877 și prin Legea declarării și cercetării accidentelor din 1886. La nivel internațional, primele reglementări ce vizează securitatea muncitorilor apar abia la începutul secolului al XX-lea. Astfel, în anul 1906, Asociația Internațională pentru protecția muncitorilor a adoptat Convenția de la Berna care interzicea folosirea fosforului alb la fabricarea chibriturilor. Această reglementare a condus la eliminarea unei boli profesionale îngrozitoare – necroza maxilarelor [4, p. 219].

În anul 1919 a fost constituită OIM a cărei preocupare principală a constat în sănătatea și securitatea în muncă. După cum menționează autorul român Andrei Popescu, evoluția reglementărilor în materie ale OIM a urmat două direcții principale: 1) *extinderea câmpului de aplicare a măsurilor de protecție*, inclusiv la adolescenți, tineri și femei; 2) *multiplicarea metodelor de protecție* (de la interzicerea utilizării unor produse și reglementarea severă a normelor de protecție a muncii și până la norme care să diminueze sau să elimine ritmul excesiv sau stresul care și ele, la rândul lor, provoacă accidente de muncă sau boli profesionale) [5, p. 219].

Așadar, în prezent, putem invoca următoarele convenții, adoptate sub egida OIM, care au ca obiect de reglementare securitatea și sănătatea în muncă:

- Convenția OIM nr. 102/1952 privind normele minime de securitate socială;

- Convenția OIM nr. 121/1964 privind despăgubirile acordate în caz de accident de muncă sau îmbolnăvire profesională;

- Convenția OIM nr. 155/1981 privind securitatea și sănătatea lucrătorilor și mediul de muncă;

- Convenția OIM nr. 161/1985 privind serviciile de sănătate în procesul muncii;

- Convenția OIM nr. 187/2006 privind cadrul de promovare pentru securitatea și sănătatea în muncă.

În afara acestor Convenții ale OIM, care consacră principiile și, totodată, cuprind normele-cadru în materia sănătății și securității în muncă, au fost adoptate și alte convenții vizînd anumite sectoare de activitate:

- Convenția OIM nr. 139/1974 cu privire la cancerul profesional;

- Convenția OIM nr. 167/1988 cu privire la sănătatea și securitatea lucrătorilor în construcții;

- Convenția OIM nr. 174/1993 referitoare la prevenirea accidentelor industriale majore;

- Convenția OIM nr. 176/1995 cu privire la sănătatea și securitatea lucrătorilor în mine ș.a.

Primele reglementări în domeniul protecției muncii, aplicate pe teritoriul actualei Republici Moldova au fost cele adoptate de autoritatea legislativă a României și care au obținut forță juridică pe teritoriul Republicii Moldova din data de 27 martie 1918 (ca rezultat al proclamării Unirii cu România). Astfel, în perioada anilor 1918-1940, în spațiul dintre Prut și Nistru erau aplicabile următoarele acte normative referitoare la unele aspecte de securitate și sănătate în muncă: Legea sanitară din 1874; Regulamentul industriilor insalubre din 1894; Legea pentru repausul în zilele de duminică și sărbători din 1897; Legea privind munca femeilor și minorilor în industrie și exploatarea miniere din 1906; Legea privind ajutoarele de boală și lehoz din 1923; Legea privind munca minorilor și femeilor din 1928; Legea privind accidentele de muncă din 1934. După analiza actelor normative citate, putem face următoarele constatări și aprecieri: a) Legea sanitară din 1874 constituie un progres față de legislația anterioară, „introducând o nouă concepție modernă și punând mare accent pe igienă” [6, p. 40]; b) Legea privind accidentele de muncă din 1934 poate fi considerată ca „actul de naștere” al instituției protecției muncii pentru România, în accepțiunea modernă a termenului.

În literatura juridică s-a emis un punct de vedere demn de menționat [7, p. 604], la care subscriem și noi, ce evidențiază că aceste reglementări adoptate în favoarea muncitorilor au fost strâns legate de avântul mișcării sindicale, care urmărea, în primul rând, îmbunătățirea condițiilor de muncă, reglementarea muncii femeilor și a copiilor, a muncii de noapte și a asigurărilor sociale.

După cel de-al Doilea Război Mondial, luând în considerare faptul că Basarabia se afla în componența URSS, în locul provinciei Basarabia a apărut Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (în continuare – RSSM). Pe

teritoriul RSSM, până în anul 1969, a fost aplicată legislația muncii a Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene (în continuare – RSSU), îndeosebi Codul muncii din 1922. În această lege „erau prevăzute măsuri de protecție a muncii minorilor, femeilor, a lucrătorilor în subterane, a căror ziua de muncă era de șase ore. De asemenea, lucrau șase ore cei ce practicau munca intelectuală și funcționarii de la birouri”.

În anul 1969 a fost adoptat Codul muncii al RSSM, care, în Capitolul X, cuprindea reglementări exprese privind instituția protecției muncii. Codul muncii din 1969 a fost aplicat și după declararea independenței Republicii Moldova. Totuși, luând în considerație schimbările politico-juridice care au avut loc la începutul anilor '90 și faptul că normele juridice care reglementau securitatea și sănătatea în muncă erau parțial căzute în desuetudine, Parlamentul RM a adoptat noi acte legislative care au reformat instituția juridică a protecției muncii: Legea cu privire la protecția muncii din 2 iulie 1991, Legea asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV din 24 decembrie 1999 ș.a.

La data de 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova [8], care, în art. 43 alin. (2), a consacrat dreptul salariaților la protecția muncii: „Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice”.

La data de 28 martie 2003 a fost adoptat Codul muncii al Republicii Moldova (în continuare – CM al RM). Titlul IX al respectivului Cod a fost dedicat instituției protecției muncii. Ulterior, în temeiul modificărilor operate prin Legea RM nr. 254 din 09.12.11 [9], Titlul IX din CM al RM a fost redenumit prin sintagma „Securitatea și sănătatea în muncă”.

La etapa actuală, organizarea securității muncii și asigurarea dreptului salariatului la securitatea muncii este asigurată conform stipulațiilor cuprinse în Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008 (în vigoare la data de: 01.01.2009) [10].

Noțiunea de „securitate și sănătate în muncă” este definită atât în instrumentele internaționale și în actele normative naționale, cât și în literatura juridică de specialitate. Astfel, Legea securității și sănătății în muncă, în art. 1, definește termenul de *securitate și sănătate în muncă* drept „un ansamblu de activități având ca scop asigurarea celor mai bune condiții de lucru, apărarea vieții, sănătății, integrității fizice și psihice a lucrătorilor”. Constituția RM și CM al RM nu definesc noțiunea de „securitate și sănătate în muncă” și nici nu determină conținutul acestei noțiuni.

În literatura de specialitate sunt consacrate diferite definiții și tratări ale noțiunilor de „securitate și sănătate în muncă” și „protecție a muncii”. Astfel, în opinia doctrinarului român Alexandru Țiclea [11, p. 319], „securitatea și sănătatea în muncă, instituție a dreptului muncii, este un ansamblu unitar de norme juridice imperative care au ca obiect reglementarea relațiilor sociale ce se formează cu

privire la organizarea multilaterală, desfășurarea și controlul proceselor de muncă, în scopul asigurării condițiilor optime, la nivelul științei și tehnicii moderne, pentru apărarea vieții, integrității corporale și sănătății tuturor participanților în acest proces, prevenirea accidentelor de muncă și a îmbolnăvirilor profesionale”.

O apreciere originală este dată conceptului de „protecție a muncii” de către autorii Valer Dorneanu și Gheorge Bădică [12, p. 283], care afirmă că *„într-o accepțiune largă, protecția muncii constituie o componentă importantă a protecției sociale. În susținerea acestei afirmații, acești doctrinari români invocă prevederile art. 38 alin. (2) din Constituția României care, după ce consacră dreptul salariaților la protecție socială, precizează că măsurile de protecție privesc, în primul rând, securitatea și igiena muncii.*

Doctrinarul român Tiberiu Constantin Medeanu [13, p. 7] evidențiază mai multe sensuri ale sintagmei „protecția muncii”. Astfel, „protecția muncii cuprinde ansamblul măsurilor și activităților instituționalizate, care reglementează relațiile sociale în legătură cu organizarea, conducerea și desfășurarea procesului de muncă în condiții de securitate și igienă, în scopul prevenirii accidentelor și a îmbolnăvirilor profesionale”. De asemenea, autorul menționat opinează că „în accepțiune extensivă, această noțiune include toate activitățile care vizează îmbunătățirea condițiilor de muncă, iar în sens restrâns se referă numai la măsurile tehnico-operative de protecție a vieții și integrității fizice a salariaților sau a altor persoane care participă la activități în cadrul instituționalizat”. Totodată, cercetătorul Tiberiu Medeanu, concluzionează că lexemul „protecția muncii”, în accepțiunea sa juridică, „cuprinde totalitatea normelor de drept referitoare la obligațiile celor care concep, organizează sau conduc procesul de muncă și a celor care desfășoară efectiv diverse activități, în scopul realizării măsurilor tehnice necesare pentru apărarea vieții și integrității corporale”. *Este apreciabilă tratarea multiaspectuală a termenului „protecția muncii”, fiind foarte importantă delimitarea corpului de norme juridice ce formează instituția protecției muncii, precum și diferențierea grupului de relații de protecție a muncii în ansamblul relațiilor sociale, supuse reglementării juridice, pentru realizarea principalei finalități: corecta calificare a relațiilor drept raporturi juridice de protecție a muncii și aplicarea ulterioară a normelor corespunzătoare, din cadrul instituției de protecție a muncii.*

Doctrinarul român Ovidiu Ținca, după o amplă analiză a noțiunii de protecție a muncii, a deslușit sensul acesteia în felul următor: „protecția muncii cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale stabilite între cei care organizează, conduc sau controlează munca și organele administrației de stat pe de o parte, cât și acea parte a raporturilor juridice de muncă care privesc asigurarea celor mai bune condiții în desfășurarea procesului de muncă având ca scop protejarea sănătății și vieții participanților la procesul de muncă, prin prevenirea accidentelor de muncă sau a îmbolnăvirilor profesionale”.

În opinia autorilor români Dorneanu V., Bădică Gh., „securitatea și sănătatea în muncă (protecția muncii) constituie un ansamblu de activități instituționalizate

având ca scop asigurarea celor mai bune condiții în desfășurarea procesului de muncă, apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților prin aplicarea unui sistem unitar de măsuri și reguli tuturor participanților la procesul de muncă”. Din definiția respectivă concludem faptul că autorii menționați au realizat o tratare doar sub aspect sociologic al termenului de securitate a muncii, eludând includerea componentei juridice în respectiva definiție. Din definiția supusă analizei rezultă că autorii citați pun semnul egalității între conceptul de „securitate și sănătate în muncă” și noțiunea de „protecție a muncii”.

Doctrinarul Nicolae Voiculescu, pentru definirea termenului de protecție a muncii, face referire la art. 1 al Legii României nr. 90/1996 „Cu privire la protecția muncii” (abrogată), afirmând că „conform art. 1 al Legii nr. 90/1996, protecția muncii constituie un ansamblu de activități instituționalizate având ca scop asigurarea celor mai bune condiții în desfășurarea procesului de muncă, apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților și a altor persoane participante la procesul de muncă. Ele se constituie într-un sistem unitar de măsuri și reguli aplicabile tuturor participanților la procesul de muncă”.

Literatura de specialitate din Federația Rusă oferă noi conotații și atribute ale noțiunii „protecția muncii”. Bunăoară, doctrinarul rus Chiselev I. (И.Я. Киселев) [14, p. 289] analizează protecția muncii în calitate de instituție a dreptului muncii, „reprezentând un ansamblu de norme juridice, care formează baza legală pentru păstrarea vieții și sănătății lucrătorilor în procesul activității de muncă, și cuprinzând două subinstituții: regulile aferente tehnicii de securitate și normele de igienă în sectorul de producție care, cumulativ, sunt destinate să protejeze adecvat lucrătorii contra acțiunii nocive și periculoase a factorilor de producție”.

O definiție de ansamblu ne oferă cercetătoarea A.B. Panina (А.Б. Панина), care menționează, că prin „protecția muncii” se înțelege un sistem de păstrare a vieții și sănătății salariaților în procesul activității de muncă, care include activități juridice, social-economice, organizațional-tehnice, sanitaro-igienice, profilactice, de reabilitare și altele”. În același timp, autorul rus O.V. Smirnov (О.В. Смирнов), atribuie acestui termen un sens strict juridic, menționând că „protecția muncii, ca instituție a dreptului muncii, este o totalitate de norme, îndreptate spre asigurarea condițiilor de muncă, inofensive pentru viața și sănătatea salariaților”.

În opinia lui K.N. Gusov (К.Н. Гусов) și V.N. Tolkunova (В.Н. Толкунова) [15, p. 213], protecția muncii reprezintă „un sistem de norme juridice și mijloace de asigurare a securității vieții și sănătății salariaților în procesul activității lor de muncă, inclusiv și de norme juridice ce reglementează însănătoșirea și îmbunătățirea condițiilor de muncă”.

Autoarea L.A. Sîrovatskaia (Л.А. Сыроватская), a subliniat că „prin protecția muncii, în sens larg, trebuie să înțelegem întreaga ramură de drept al muncii, or toate normele acesteia sunt destinate apărării intereselor tuturor salariaților”. În sens restrâns, protecția muncii este privită de L.A. Sîrovatskaia ca „o instituție a dreptului muncii care cuprinde normele juridice, destinate nemijlocit pentru

asigurarea condițiilor de muncă, inofensive pentru viața și sănătatea salariaților. Ea cuprinde următoarele categorii de norme (subinstituții): regulile privind tehnica securității și de igienă; normele speciale de protecție a muncii, aplicabile persoanelor care activează în condiții grele, nocive și periculoase; normele de protecție a muncii femeilor, minorilor și a persoanelor cu capacitate de muncă redusă; normele care reglementează activitatea organelor de supraveghere de stat și a celor de control obștești, cât și normele care stabilesc răspunderea pentru încălcarea legislației de protecție a muncii; normele care reglementează planificarea și organizarea activității de protecție a muncii”.

Dicționarul de drept al muncii, în redacția doctrinarului rus Iu.P. Orlovski (Ю.П. Орловский), reiterează definiția legală a noțiunii de „protecție a muncii”: „sistem de asigurare a securității și sănătății salariaților în procesul activității de muncă, care include măsuri juridice, social-economice, organizatorico-tehnice, sanitaro-igienice, profilactice, de reabilitare și alte măsuri”.

În literatura de specialitate din Republica Moldova au fost exprimate variate opinii asupra conținutului sintagmelor „protecția muncii” și „securitatea muncii”. Astfel, după cum am menționat, autorii Teodor Negru și Cătălina Scortescu opinează, că „în calitatea sa de instituție complexă a dreptului muncii, protecția muncii constituie o totalitate de norme ale diferitor instituții ale acestei ramuri de drept care stabilesc un sistem de măsuri social-economice, tehnice, sanitaro-igienice, juridice, în scopul asigurării securității și sănătății în muncă. Nucleul acestei instituții îl constituie art. 43 din Constituția R. Moldova, normele titlului IX din Codul muncii și ale Legii securității și sănătății în muncă”. Totuși, potrivit unei alte interpretări, [16 p. 219] „protecția muncii reprezintă un sistem de măsuri și reguli obligatorii pentru toți participanții la procesul de muncă, urmărindu-se aplicarea criteriilor ergonomice pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și pentru reducerea efortului fizic, precum și măsuri adecvate pentru munca femeilor și a tinerilor”.

În una dintre lucrările sale, doctrinarul Nicolai Romandaș, fiind influențat de doctrina rusă, atribuie noțiunii de „protecție a muncii” o conotație mai largă, definind-o drept „un sistem de asigurare a securității și vieții angajatului în procesul activității social-economice, tehnico-organizatorice, sanitaro-igienice, de întremare a sănătății, etc.”. Totodată, ca instituție de drept, „protecția muncii reprezintă o totalitate de norme juridice menite să asigure condițiile de muncă nepericuloase pentru viața și sănătatea lucrătorului și să reglementeze relațiile referitor la securitatea și igiena muncii”.

În concluzia celor prezentate considerăm, că *securitatea și sănătatea în muncă* poate fi definită ca fiind *o instituție a dreptului muncii, cuprinzând ansamblul normelor juridice, cu un caracter preponderent imperativ, care reglementează relațiile sociale de asigurare a integrității corporale și a sănătății salariaților prin stabilirea atât în sarcina angajatorului și autorităților publice, cât și a salariaților, a prescripțiilor obligatorii de realizare a activităților administrativ-organizatorice, tehnico-inginerești și sanitaro-igienice pentru prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.*

Bibliografie:

1. Aron I. Accidentul de muncă. București: Universul Juridic, 2014. 346 p.
2. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 861 p.
3. Belu C. Dreptul muncii. Craiova: Universitaria, 2012. 410 p.
4. Ștefănescu I.T. Tratat de dreptul muncii, vol. I. București: Lumina Lex, 2003. 417 p.
5. Avornic Gh. ș.a. Teoria generală a dreptului. Chișinău: Cartier, 2004. 656 p.
6. Avornic Gh. Tratat de teoria generală a statului și dreptului. Vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2010. 580 p.
7. Barbu Vl. Curs de dreptul muncii. București: Național, 2005. 500 p.
8. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. Chișinău: Moldpresa, 1997.
9. Legea RM nr. 254 „pentru modificarea și completarea unor acte legislative” din 09.12.11. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.12, nr. 25-28.
10. Beligrădeanu Ș. Legislația muncii comentată. București: Lumina Lex, 1997. 199 p.
11. Țiclea Al. ș.a. Dreptul muncii. București: Rosetti, 2004. 823 p.
12. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 861 p.
13. Medeanu T. Accidente de muncă. București: Lumina Lex, 1998. 303 p.
14. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран: учебник. – Москва: Эксмо, 2006. 608 p.
15. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России. – Москва: Проспект, 2003. 496 p.
16. Romandaș N., Boișteanu E. Dreptul muncii. Manual. Chișinău: Reclama, 2007. 404 p.

ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONSERVAREA ȘI PROMOVAREA PATRIMONIULUI CULTURAL IMATERIAL

PLETOSU Victor, masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article reveals the main goals that concern the scientific community after the ratification of the Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage (Paris, 2003), by the Republic of Moldova (24 March 2006). On the basis of the Law of the Intangible Cultural Heritage, are presented, the field and the specific of the Intangible Cultural Heritage. The author define the basic notions and concepts of cultural heritage, as well as of that of its protection. The modern concept of the cultural heritage protection implies the comprehensive measures to ensure the heritages integration in local and national development strategy. This approach ensure new human and economic resources. At the same it encourages implication and contribution of central and local public authorities in partnership with civil society. The author explains the special roles of state institutions in enhancing the intangible heritage. Researching the folkloric thesaurus, crafts and authentic traditions, we have the certitude of a specific contribution to the dower of the human creativity and, in the same time, we are providing an important factor for our recognition in the contemporary world. Preservation and promotion of intangible cultural heritage in Moldova today has its roots in the interwar period, by the prodigious activity of Romanian Social Institute in Basarabia, led by folklorist Petre Stefanuca - disciple of Romanian Sociological School of Academician Dimitrie Gusti.

Problema cercetării și aprecierii patrimoniului cultural imaterial este actuală și prezintă un interes teoretic, istoric și practic considerabil. Cercetările sunt ghidate de contextul integrării europene și de politicile realizate de Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO). Republica Moldova a ratificat până în prezent 9 convenții cu referire la patrimoniul cultural, racordându-și politicile naționale la cele internaționale. Comunitatea științifică a început discuțiile despre patrimoniul cultural imaterial după ce a fost ratificată Convenția UNESCO privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial (Paris, 17 octombrie 2003), către Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 12 din 10 februarie 2006, prin care statul s-a angajat să elaboreze cadrul legislativ, să inventarieze patrimoniul cultural imaterial (în continuare PCI) și să ia măsuri de salvagardare pentru a fi transmis generațiilor viitoare. Grație sesiunilor științifice și publicațiilor, a început a fi conștientizată importanța aplicării prevederilor convenției în abordarea unor probleme actuale privind identitatea culturală.

În spiritul Convenției UNESCO, Legea Republicii Moldova privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, nr. 58 din 29. 03. 2012, consideră *patrimoniul cultural imaterial* „totalitatea creațiilor tradiționale, orale, autentice, transmise din generație în generație, exprimate în forme literare, muzicale, coregrafice sau teatrale, precum și ansamblul practicilor, reprezentărilor, expresiilor, cunoștințelor și abilităților – împreună cu instrumentele, obiectele, artefactele, vestimentația specifică, accesoriiile și spațiile culturale asociate acestora – pe care comunitățile, grupurile și, după caz, indivizii le recunosc ca parte integrantă a patrimoniului lor cultural” [4]. Aceste creații exprimă fundamentele spirituale identitare, valorile morale, etice și estetice ale poporului, mărturia esențializată a gândirii, activității, sensibilității și imaginației creatoare a oamenilor, din trecutul istoric și până astăzi. În conformitate cu art. 9 al acestei legi, drept măsură de protejare, a fost elaborat **Registrul Național al Patrimoniului Cultural Imaterial din Republica Moldova (Vol. A)**, care reglementează instituirea, completarea, ținerea și actualizarea acestei lucrări, realizate după principiile promovate de documentele UNESCO, pentru a stimula cercetarea unui domeniu de importanță pentru identitatea culturală a comunităților ce alcătuiesc societatea noastră. Prin acest registru s-au luat la evidența de stat 510 elemente de patrimoniu pentru salvagardarea lor, pentru a le spori vizibilitatea, și de a stimula interesul societății față de acest patrimoniu. Aceste elemente sunt viabile atâta timp cât oamenii le fac să circule, le consideră utile în procesele identitare. În următorul volum, care va avea indicele „B”, se vor include elementele prin care vor fi evidențiate grupurile etnice minoritare din R. Moldova pentru a demonstra diversitatea, reprezentativitatea și bogăția majoră a PCI, care, în conformitate cu art. 4 al Legii, se remarcă prin: caracterul anonim al originii creației; transmitere cu precădere pe cale orală; delimitare după următoarele criterii: teritoriu, etnie, religie, vârstă, sex și socioprofesie; percepție a elementelor ca fiind foarte importante și intrinsec legate de comunitățile în care au fost create, păstrate și transmise.

Patrimoniul Cultural Imaterial este o categorie de bază a Patrimoniului Cultural Național. Cele 7 priorități stabilite în Strategia Națională „Moldova 2020” impun realizarea următoarelor obiective – cheie ale Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”: „1) crearea unui climat favorabil pentru artiștii și angajații din sectorul cultural; 2) descentralizarea sectorului cultural și diminuarea costurilor finanțării prin intensificarea concurenței în domeniul cultural; 3) salvagardarea patrimoniului cultural național în toată diversitatea lui” [5].

Capitolul III al Legii nr. 58 din 29. 03. 2012, ne sugerează că sistemul de protejare a patrimoniului cultural imaterial este asigurat de un cadru instituțional ierarhizat, care include ansamblul autorităților administrației publice cu un set atribuții și responsabilități în domeniul culturii.

Instituțiile de management cultural. *Ministerul Culturii* este autoritatea administrației publice centrale de specialitate responsabilă de elaborarea, coordonarea și monitorizarea politicilor, a strategiilor și a normelor specifice în vederea protejării patrimoniului cultural imaterial național, precum și a

programelor privind identificarea, documentarea, cercetarea, conservarea, transmiterea, promovarea, revitalizarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural. Întru realizarea acestor atribuții, a creat Comisia Națională pentru Salvagardarea Patrimoniului Cultural Imaterial; a instituit Registrul Național al Patrimoniului Cultural Imaterial; a elaborat Catalogul național al arhivelor cu înregistrări de patrimoniu cultural imaterial; eliberează modele de certificate, de avize și de fișe tehnice necesare cercetării, clasării și conservării patrimoniului cultural imaterial; aprobă, la propunerea Comisiei naționale pentru salvagardarea patrimoniului cultural imaterial: dosarele de patrimoniu ale elementelor PCI în vederea înscrierii lor în Registru; susține financiar prin runde de granturi programele de cercetare și de editare a materialelor; asigură implementarea legislației și îndeplinirea angajamentelor asumate prin tratatele internaționale referitoare la protejarea PCI la care Republica Moldova este parte; inițiază înaintarea elementelor de patrimoniu pentru a fi înscrise în Lista reprezentativă a patrimoniului cultural imaterial al umanității sau în Lista de salvagardare a patrimoniului cultural imaterial.

Comisia națională pentru salvagardarea patrimoniului cultural imaterial elaborează și propune Ministerului Culturii proiectele planurilor de acțiuni pentru implementarea strategiilor, politicilor și programelor naționale privind protejarea PCI; elaborează norme și metodologii în domeniul cercetării, conservării și valorificării elementelor PCI; pregătește dosarele de patrimoniu, cu elementele candidate la înscriere în Lista reprezentativă a PCI a umanității; evaluează arhivele instituțiilor care gestionează PCI și expertizează activitățile în domeniu.

Centrul național de conservare și de promovare a patrimoniului cultural imaterial susține metodologic activitatea structurilor sale de specialitate din teritoriu și asigură viabilitatea patrimoniului cultural imaterial în formele sale tradiționale; contribuie la transmiterea elementelor patrimoniului cultural imaterial către generația tânără prin organizarea activităților de promovare a patrimoniului cultural cu diseminarea cunoștințelor despre specificul național și al zonelor etnografice, cum sunt festivalurile naționale de folclor.

Comisia Națională a Republicii Moldova pentru UNESCO se preocupă de evaluarea necesităților instituțiilor în domeniul implementării Convenției UNESCO privind salvagardarea PCI.

Drept model de colaborare interinstituțională ne servesc **instrumentele de conservare** realizate prin dosarul de patrimoniu inclus în Lista Reprezentativă UNESCO: obiceiul „Colindatul de ceată bărbătească” din Republica Moldova și România, în anul 2013, dar și dosarele de patrimoniu depuse recent, care includ „Practicile culturale asociate zilei de 1 martie” (România, Republica Moldova, Bulgaria, Macedonia), precum și „Tehnicile tradiționale de realizare a scoarței” în România și Republica Moldova. Emisiunile televizate: „Tezaur”, „Evantai folcloric”, și „La noi în sat”, confirmă că PCI se păstrează în mediul lui tradițional de existență, prin educație și tradiție, fiind transmis din generație în generație, asigurându-se circuitul viu al valorilor între creatorii, purtătorii și utilizatorii lui.

Direcțiile / secțiile raionale / municipale de cultură susțin metodologic activitatea instituțiilor din teritoriu; asigură prin măsuri concrete viabilitatea PCI în formele tradiționale; contribuie la transmiterea elementelor de patrimoniu către generația tânără; inventariază elementele patrimoniului cultural imaterial în comunitățile purtătoare de patrimoniu, creează dosare de patrimoniu completând arhivele și bazele de date cu informații înregistrate pe diverse suporturi moderne; organizează activități de promovare a patrimoniului cultural imaterial, asigurând diseminarea cunoștințelor despre specificul acestuia.

În acest sens, Secția Cultură Ialoveni desfășoară acțiunile tradiționale: 1. Ateliere de instruire semestriale cu angajații caselor de cultură din cele 25 de localități și atestarea bianuală a formațiilor artistice cu titlu model, pentru a le evalua calitatea actului artistic și a realiza imprimări pe CD cu repertoriul autentic, original și divers; 2. Festivalul Datinilor și Obiceiurilor de Iarnă „V-am ura, V-am tot ura”, pentru promovarea, valorificarea și conservarea tradițiilor etno-folclorice ale sărbătorilor calendaristice de iarnă, specifice vetrelor etnografice. 3. Festivalul de Folclor „Ișnovăț – Botna – Botnișoara” - mecanism de revitalizare a tradițiilor etnofolclorice și de protecție a mediului în r. Ialoveni”. Scopul acestei acțiuni este valorificarea tradițiilor etnofolclorice ale sărbătorilor calendaristice de vară, care asigură protecția ecosistemului râurilor Botna, Ișnovăț și Botnișoara, care străbat raionul Ialoveni. 4. Festivalul de Folclor „Frunza Nucului”, pentru a valorifica cîntecele autentice care încep cu motivul frunzei de nuc, dar și dansurile populare, care se numesc „Frunza Nucului”, de a prezenta în complexitate importanța și utilitatea nucului în viața familiei și a comunității, dar și bucatele tradiționale pregătite cu miez de nucă. 5. Festivalul de Satiră și Umor „Tudor Tătaru”, pentru promovarea creațiilor și scenetelor umoristice, dar și a descoperii tineri actori; 6. Festivalul Național al Interpreților Violoniști „Filip Todirașcu”, pentru a promova tinerii interpreți violoniști, de a le perfecționa măiestria interpretativă și de a le îmbogăți repertoriul muzical; 7. Festivalul Horelor relevă valorificarea calităților axiologice înalte ale dansului popular, a expresiei corporal-scenice, dar și arta promovării și interpretării dansului autentic; 8. Festivalul romanței „Mai am un singur dor”, pentru a revitaliza farmecul romanțelor populare vechi; 9. Festivalul Meșterilor Popolari „La poalele Țiglei”, pentru promovarea și valorificarea costumului tradițional autentic, dar și aprecierea creației meșterilor populari, care prin ateliere lor, revitalizează tradițiile de familie din Casa Mare. 10. Festivalul de Folclor „Petre Ștefănuță”, pentru a valorifica și cultiva operele folclorice culese de Patre Ștefănuță în perioada interbelică, transpunându-le în scenă; 11. Campionatul Perechilor la Dans Sportiv „Cupa Independenței”, pentru promovarea valorilor expresive ale dansului sportiv; 12. Festivalul Cîntecului Patriotic „Ștefan cel Mare și Sfânt”, pentru propagarea creațiilor folclorice cu un conținut istoric, ostășesc; 13. Festivalul cireșelor, pentru a promova produsul autohton; 14. Festivalul Plăcintelor, pentru a demonstra bucătăria tradițională. O metodă de conservare și promovare este înregistrarea materialului cules de formațiile artistice și transpunerea în scenă cu măiestrie. Sunt realizate imagini

video și foto plasate pe site-ul www.ialovenicultura.md și arhivarea lor la Academia de Științe a Moldovei.

Potrivit Legii nr. 58 din 29. 03. 2012, *Autoritățile administrației publice locale* sunt exponențele legale ale comunităților deținătoare de patrimoniu, cooperează cu autoritățile centrale de specialitate, în vederea elaborării programelor privind identificarea, documentarea, cercetarea, conservarea, transmiterea, promovarea, punerea în valoare a patrimoniului cultural. Pentru îndeplinirea acestor programe, în calitate de instituții purtătoare de patrimoniu, prevăd în bugetele anuale mijloace pentru finanțarea activităților culturale, în scopul: de a asigura viabilitatea creației tradiționale autentice prin desfășurarea manifestărilor culturale; de a recunoaște și a susține păstrătorii și transmitătorii elemente de patrimoniu cultural imaterial din partea comunității, a specialiștilor și a publicului în cadrul sărbătorilor localității; de a dezvolta inițiative comunitare privind protejarea și revigorarea elementelor PCI, ce pot constitui o sursă de dezvoltare economică și socială la nivel local. Un exemplu este Muzeul de Istorie și Etnografie „Anatolie Candu”, Văsieni, Ialoveni, unde funcționează ateliere de creație și meșteșugărit pentru copii și tineri. Subliniem și rolul instituțiilor private în salvagardarea meșteșugurilor și tradițiilor etnofolclorice, precum Muzeul „Casa Părintească”, Palanca, Călărași, prin promovarea turismului.

Documentarea complexă și înregistrarea elementelor PCI în *Registrul Național*, dar și pentru înscrierea în Lista Reprezentativă UNESCO, sunt prerogativele **instituțiilor științifice și educaționale**: *Institutul Patrimoniului Cultural al AȘM* inițiază și derulează programe privind activitățile de identificare, de documentare, de conservare, de cercetare, de punere în valoare a PCI. *Academia de Muzică, Teatru și Arte Plastice* facilitează pregătirea de tineri specialiști în domeniu și asigură transmiterea patrimoniului cultural imaterial. Institutul de Filologie al AȘM, cercetează și tezaurizează elementele PCI și elaborează lucrări științifice. Enumerăm: „*Folclor românesc de la est de Nistru, de Bug, din nordul Caucazului*” (în 2 volume, 2007; 2009), *Miracolul scenei în arta populară. Teatrul popular din Basarabia și Bucovina de Nord: afirmarea dramaticului și poetica sincretică* de Iulian Filip (2012); *La vatra doinelor: Festivalul doinei, ed. I*, de Tudor Colac (2013); *Obiceiurile și folclorul sărbătorilor de iarnă* (Tipologie. Corpus de texte etnografice și folclorice) / Alcătuire, introducere, îngrijirea textelor, comentarii, glosar de Nicolae Băieșu (în 2 volume, 2014).

Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală a Moldovei cercetează, tezaurizează, promovează și asigură transmiterea către tânără generație a elementelor patrimoniului cultural imaterial, realizează cercetări în teren, colecționează, inventariază și asigură condiții de păstrare a elementelor PCI. Evidențiem câteva **instrumente de promovare a PCI**: 1. Conferința „Salvagardarea Patrimoniului Cultural Imaterial al Republicii Moldova: Tendințe și Perspective”, Chișinău, 3-4 noiembrie 2016; 2. „Forumul Patrimoniului Cultural Imaterial”, Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală a Moldovei, 17 mai 2013; 3. Conferința Națională „Convențiile UNESCO în domeniul protejării și valorificării

patrimoniului cultural în corelație cu legislația națională a Republicii Moldova”, Academia de Științe a Moldovei, 08 iunie 2009;

Baza arhivistică constituie fundamentul pentru realizarea conservării patrimoniului. Sunt de o mare valoare pentru cercetarea etnografică și folcloristică materialele din prestigioasele arhive ale **instituțiilor gestionare de PCI**: Arhiva Institutului de Filologie și Institutul Patrimoniului Cultural, AȘM; Arhiva Academiei de Muzică, Teatru și Arte Plastice; Arhiva Centrului Național de Conservare și Promovare a Patrimoniului Cultural Imaterial; Arhiva Științifică a Muzeului Național de Etnografie și Istorie Naturală a Moldovei; Fondul de Aur al Companiei Publice „Teleradio-Moldova” și Arhiva Națională a Republicii Moldova. Modernizarea și dezvoltarea arhivelor rămâne o condiție primordială. Arhivarea materialelor rezultate din expedițiile de teren, asigură dezvoltarea durabilă a cercetării pentru care optează comunitatea științifică.

Considerăm că, metodele de conservare și promovare a patrimoniului cultural imaterial își au izvorul în perioada interbelică, când a luat amploare cercetarea culturală grație Școlii Sociologice de la București, fondată de academicianul Dimitrie Gusti, care lansa inițiativa de a crea Arhiva Folclorică Națională prin investigarea complexă a vieții satului. Promotor al cercetărilor monografice pluridisciplinare, Petre Ștefănuță, secretar al Institutului Social Român din Basarabia, a explorat științific patrimoniul cultural din Basarabia, prin efectuarea „cercetărilor monografice pe zone mari: a) centrală (județele Lăpușna și Orhei); b) de sud (județele Tighina, Cetatea Albă, Ismail); c) de nord (județul Soroca)” [10, p. 5]. A cules materiale etnografice și folclorice, conform metodei anchetei monografice, în baza unui chestionar minuțios elaborat, și a pus temelia unei arhive științifice reflectată în edițiile periodice prestigioase ale timpului: 1. *Folclor din județul Lăpușna*. În: *Anuarul Arhivei de Folclor*. București, 1933; 2. *Bibliotecile țărănești din Nișcani*. În: *Buletinul Institutului Social Român din Basarabia*. Chișinău, 1937; 3. *Cercetări folclorice pe Valea Nistrului de Jos*. În: *Anuarul Arhivei de Folclor a Academiei Române*. București, 1937; 4. *Datinile de Crăciun și Anul Nou pe Valea Nistrului de Jos*. În: *Buletinul Institutului de Cercetări Sociale ale României, Regionala Chișinău*. Chișinău, 1939. Aceste studii demonstrează că Petre Ștefănuță s-a afirmat prin programul său de a fundamenta o istoriografie națională în limba română, foarte necesară perioadei interbelice.

Politicile culturale constituie o piatră de temelie pentru conștientizarea rolului autorităților, cercetătorilor și reprezentanților societății civile în procesul de valorificare a patrimoniului național în contextul integrării europene. Prin politicile sale statul garantează accesul tuturor cetățenilor la creațiile PCI, la păstrarea, dezvoltarea și la exprimarea identității lor culturale, asigurându-le protejarea, promovarea și conservarea.

Necesitatea renovării și restabilirii Arhivei Naționale de Folclor, precum și revitalizarea festivalurilor folclorice tematice regionale și naționale. Stimularea spiritului creativ al tuturor comunităților pe fundalul conservării valorilor

moștenite, pentru sporirea coeziunii sociale, impune implicarea ONG – urilor care implementează proiecte și atrag resurse financiare pentru desfășurarea diverselor manifestări culturale.

Despre managementul PCI, menționăm că, după modelul *Registrului Național* al PCI, trebuie să fie înregistrate creațiile artistice ale fiecărei zone etnografice, prin elaborarea registrelor locale. Toate elementele culturii naționale vor fi viabile și vor trăi atât timp, cât vor fi valorificate de către populația localităților din Republica Moldova.

Bibliografie:

1. Convenția UNESCO privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial (Paris, 17. 10. 2003).
2. Legea culturii nr. 413-XIV din 27. 05. 1999. În: *Monitorul Oficial* Nr. 83 - 86, 1999.
3. Legea Republicii Moldova nr. 12 din 10.02.2006, pentru ratificarea Convenției privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial. În: *Monitorul Oficial* Nr. 31- 34, 24. 02. 2006.
4. Legea Republicii Moldova nr. 58 din 29. 03. 2012, privind protejarea patrimoniului cultural imaterial. În: *Monitorul Oficial* Nr. 76 - 80, 20. 04. 2012.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 271 din 09. 04. 2014, cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. În: *Monitorul Oficial* Nr. 92 - 98, 18. 04. 2014.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1323 din 08.12. 2016 pentru aprobarea Programului de stat privind salvagardarea obiceiului „Colindatul de ceată bărbătească”, inclus în Lista reprezentativă UNESCO.
7. *Registrul Național al Patrimoniului Cultural Imaterial din Republica Moldova*, Vol. A. Chișinău: Lumina, 2012. 224 p.
8. Băieșu, Nicolae. *Tezaurul folcloric al românilor din Basarbia, Transnistria, Nordul Bucovinei, Transcarpatia*. În: *Akados*. 2011, nr. 3(22), p. 110-112.
9. Buzilă, Varvara. *Salvagardarea patrimoniului cultural imaterial*. În: *Akados*. 2010, nr. 2(17), p. 44-48.
10. Ștefănuță, Petre V. *Datini și creații populare*. Text ales și stabilit, studiu introductiv, note și comentarii de Grigore Botezatu. Chișinău: Știința, 2008. 436 p.

RUSIA ÎN SISTEMUL POLITICO-ECONOMIC INTERNAȚIONAL.

*STARCIUC Carolina, doctorandă,
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, România*

SUMMARY

Russia has always been a „popular” actor in the international economic system. This country presents a special interest both for specialists in economics and politics, as well as other global actors. The situation in Russia is necessary to be analyzed due to its claims of being a super-power in the global system. This paper is about Russia’s current economic situation from the point of view of Western sanctions taken against it and the involvement of the increasing internal political and military conflicts in several countries. Another argument for this analysis is its desire to keep its title and role as a regional leader. It is a SWOT analysis of the current situation of Russia and it provides solutions and ideas for improving this country’s position on the international market. Russia has a lot of good opportunities but it have to learn to see and understand them.

Un factor important și determinant pentru dezvoltarea Rusiei moderne reprezintă procesul de globalizare din toate aspectele sale. Dilema principală a globalizării în epoca contemporană ține de existența unei relații de echilibru între profitabilitate și justiție și echilibrul social ca și condiție de bază. Influența globalizării asupra unui sistem economico-social se prezintă sub trei dimensiuni:

1. globalizarea economică în lume;
2. globalizarea culturală, care se manifestă ca un conflict între dorința de „unificare culturală” versus diversitate culturală;
3. globalizarea politică, ca urmare a rivalității între “cele șapte” (state) puteri ale lumii.

Este cunoscut deja faptul că pentru orice stat, condiția decisivă în determinarea posibilității dezvoltării sale pe plan mondial este însăși participarea activă la procesele desfășurate la nivel global. Excepție nu prezintă nici Rusia, în calitatea sa de actor global.

Rusia, care ocupă 11,7% din suprafața lumii, deține doar 1.63% din PIB-ul global și oferă doar 1,37% din exporturile mondiale totale, exporturi care se prezintă prin materie primă, în special resurse naturale și ale subsolului. Acest aspect este o cauză determinantă în ceea ce ține de nivelul său de integrare în sistemul global, care este unul foarte scăzut. Drept urmare, Rusia este o țară ce devine o sursă de potențiale conflicte.

Cu toate acestea, pentru a rezolva problema integrării acesteia în economia globală, această țară trebuie să îmbrățișeze conceptul de civilizație construită pe principiile democrației de tip occidental și să adopte liberalismul economic, care presupune împărțirea lumii în „centru” și „periferie” [Wallerstein, 200].

Astfel, atunci când ne referim la periferia economică a lumii, asocierea Rusiei cu aceasta pare destul de reală. În același timp, evenimentele din ultimii ani, ne arată și faptul că nici rolul Rusiei în calitate de actor independent pe scena internațională nu va dura mult timp [*Borodacev, Romanova, 2003, 49-62*]. În acest context, se prezintă trei scenarii posibile:

- continuarea aplicării de sancțiuni și restricții privind orice contact economic al Rusiei cu statele care i-au aplicat sancțiunile;
- atingerea unui grad de integrare a economiei rusești cu cea internațională (menținând în același timp poziția dominantă a acesteia din urmă) astfel încât Rusia să își piardă linia sa individuală de dezvoltare;
- datorită beneficiilor obținute în urma parteneriatului menționat anterior, Rusia va căuta să mențină independența sa pe piața mondială.

În orice caz, trebuie recunoscut faptul că sistemul existent în lume la moment și funcționarea instituțiilor internaționale actuale nu se pliază cu ideea și concepția Rusiei referitoare la cele două [*Borodacev, Romanova, 2003, 49-62*]. Aceasta va continua să vadă lumea ca un fel de câmp “de luptă” pentru instituirea și aplicarea de politici și acțiuni agresive, în cazul în care globalizarea aduce cu ea oportunitatea și posibilitatea pentru apariția unor conflicte și pentru contramisiune.

În aceste condiții, tendințele globalizării moderne se prezintă ca o dilemă pentru Rusia: fie să devină o parte organică din piața mondială și economia globală, fie doar să rămână o bază de aprovizionare cu resurse pentru dezvoltarea celor două [*Bulicev, 2003, 92-99*]. Acest lucru reprezintă o cauză în plus care duce la creșterea conflictului dintre Rusia însăși și restul lumii.

La baza acestui conflict stă, de asemenea, faptul că producția internă nu este pregătită, datorită competitivității sale reduse, pentru lupta pentru atragerea de noi piețe. Acest lucru ne duce la idea că este necesară extinderea accesului pe piețele internaționale, acces care este limitat la moment.

Intrarea pe piețele internaționale este limitată din cauza modelului de dezvoltare economică adoptat de acest stat. Caracteristica sa cea mai importantă este reprezentată de necesitatea modernizării producției, dezvoltarea tehnologiilor și a economiei pe baza împrumutului de know-how din occident și din alte țări dezvoltate.

Ca rezultat, industria materiilor prime constituie baza relațiilor comerciale intense cu cele mai importante țări ale lumii, ceea ce face ca Rusia să fie importantă pe piața mondială doar în segmentul ce ține de resurse. În același timp, din cauza sancțiunilor împotriva Rusiei, în legătură cu agresiunea față de Ucraina, posibilitatea de creștere a competitivității în sectoarele materiilor prime de export este, de asemenea, limitată.

De aceea, Rusia se va menține în continuare pe aceeași ramură de export: combustibil și materii prime pentru industrie. În același timp, este important să amintim și faptul că astfel de politici publice, bazate pe exportul de materii prime, cu accent pe generarea de profituri pe termen scurt și-au demonstrat inutilitatea ei

de-a lungul experienței sale istorice.

După retragerea sancțiunilor existente, următoarea strategie pentru integrarea pe piața mondială a acesteia poate să presupună:

- Acceptarea principiului comerțului liber și liber-schimbismului, liberalizarea cadrului legislativ, armonizarea standardelor și transnaționalizarea agenților economici;

- Utilizarea în același timp a principiului de protecționism economic, prin impunerea unor restricții comerciale pentru a proteja piața națională în scopul obținerii de beneficii economice, dar și pentru oportunitatea de a influența reglementarea prețurilor, a ratelor de schimb și a mediului investițional [Percovici, 2003, 64-74].

Cu toate acestea, adoptarea condițiilor pentru existența și participarea activă pe piața mondială a Rusiei nu va permite eliminarea conflictelor ce presupun procesul de integrare. Aceste conflicte se vor muta din sectorul public la cel privat, corporativ, pentru a obține o cotă din piața mondială și vor crea o amenințare la adresa statalității țării. [Liuff, 2003, 106-113]

O altă categorie de amenințări la adresa Rusiei, este legată de instabilitatea potențială la nivel regional și/sau global a statelor vecine. Rezultatul poate fi un conflict economic cu amenințarea de a crește într-un război economic sau chiar într-un conflict militar internațional. O a treia categorie de amenințări se referă la posibilitatea trecerii controlului asupra statului către corporațiile globale și organizațiile internaționale. [Hoffman, 2003, 78-91]

În același timp, globalizarea oferă Rusiei și unele perspective în ceea ce privește dezvoltarea în continuare a acesteia, inclusiv:

- reducerea barierelor în calea cooperării economice, politice și culturale dintre țări și popoare;
- tendința apariției și creării unor spații economice, politice și culturale comune;
- formarea structurilor naționale cu o guvernare globală [Inozemțev, 2003, 158-175].

În același timp, trebuie remarcat faptul că globalizarea este strâns legată de formarea societății post-industriale din Rusia, care nu este asociată cu localizarea factorilor de producție și care, de asemenea, nu recunoaște frontierele naționale și care, din punct de vedere obiectiv, necesită un spațiu economic global. La baza unei astfel de societăți, ca o condiție obligatorie, este accesul pe piețele regionale, și, din nou, probabilitatea unui conflict cu vecinii săi.

Analiza procesului de globalizare relevă faptul că acesta se bazează pe ceea ce în domeniu se numește „*capital global*”. Acesta se prezintă ca și acea categorie de capital pentru care nu se poate explica originea sa națională. Un astfel de capital este fundamentul sistemului educațional guvernamental rus.

De asemenea, un alt aspect ce este necesar a fi menționat, este prezentat prin interesele corporatiste și strategia de dezvoltare ale țării, ce pot să nu coincidă cu înseși interesele și politicile Rusiei în care aceasta operează. Dar, în orice caz, acest aspect transformă în mod semnificativ întregul sistem de relații industriale

și, în consecință, politica de stat a Rusiei.

În concluzie, se poate afirma cu siguranță că procesul de globalizare atât deschide noi oportunități de dezvoltare pentru Rusia, cât și atrage după sine numeroase consecințe negative. Dar, în orice caz, posibilitatea dezvoltării sale poate fi centrată pe cooperările internaționale largi, pe consolidarea celor deja existente, dar și crearea de noi instituții internaționale.

Rusia, din cauza politicii agresive aplicate la nivel internațional, ce îi influențează semnificativ dezvoltarea pe termen lung, va continua să rămână în rândul statelor „periferice”. Pentru a ajunge să fie într-adevăr o super-putere, așa cum tinde a fi, e nevoie de schimbare de strategie, de investiții semnificative în ceea ce privește reformele și revizuirea comportamentului în calitate de actor pe piața globală.

Bibliografie:

1. Wallerstein, Immanuel, *Sistemul Mondial Modern*, Ed. Meridian, București 2000;
2. Бородачев Т., Романова Т., *Модель на вырост. Выбор России надолго определит ее отношения с ЕС // Россия в глобальной политике*, Т.1. № 2, 2003 С.49–62;
3. Ibidem
4. Булычев Г., *Эволюция или революция? // Россия в глобальной политике*, Т.1, № 2, 2003, С.92–99;
5. Перкович Д., *Ядерная революция Буша // Россия в глобальной политике*, Т.1, № 2, 2003, С.64–74.
6. Люфт Г., *«Живая бомба» Палестины: оружие, против которого нет защиты // Россия в глобальной политике*, Т.1, № 1, 2003, С.106–113;
7. Хоффман С., *Столкновение глобализаций. Как сделать мир более пригодным для жизни // Россия в глобальной политике*, Т.1, № 1, 2003, С.78–91;
8. Иноземцев В., *Глобализация и неравенство: что – причина, что следствие? // Россия в глобальной политике*, Т.1, № 1, 2003, С.158–175;

PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE A ECONOMIEI SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*MANOLE Dinu, masterand,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Social economy refers to a wide variety of enterprises and organizations that produce goods and services with the expressed goal of maximizing social, environmental or cultural impact. In many countries, it is emerging as an integrated system of social innovation, rooted in local and regional development and supported by new systems of governance based on partnerships with government, labour and the private sector. In this article, author discusses the emergence of the social economy in many countries in Republic of Moldova, arguing that, rather than being considered a potential competitor with public or private enterprises, social economy should be considered an important part of an economic recovery strategy. In order for social economy to contribute to sustainable development, its existence should be formally recognized as an essential component of a pluralist economy and the manifestation of new relationships among the market, the public sector and civil society. In this respect, innovation in governance, adaptation of investment tools to the characteristics of the social economy and more research about the dynamics of the emerging experiences of social economy are considered key challenges for the future.

În contextul schimbărilor produse în ultimii ani la nivelul dezvoltării organizațiilor a apărut conceptul de antreprenoriat social văzut ca fenomen global. Acesta se axează pe ideea de inovare socială și pe implicarea cât mai activă a cetățenilor în identificarea de soluții pentru rezolvarea problemelor sociale.

Conceptul de business social (sau întreprindere socială), a fost inițiat de profesorul *Muhammad Yunus*, născut în Chittagong, Bangladesh în 1940. Încă din anul 1983, acesta deține funcția de Managing Director la Grameen Bank, instituție fondată de el însuși, în scopul ajutorării populației sărace din țara sa natală. Aceste ajutoare constau în acordarea de microcredite fără garanție și fără documente cu putere legală. De la lansare și până în prezent, banca a oferit credite unui număr de peste opt milioane de sărmani din Bangladesh. Profesorul Yunus a fost și laureat cu Premiul Nobel pentru Pace în anul 2006, pentru sistemul de microcredite acordate populației sărace de această bancă.

Muhammad Yunus scoate în evidență, că afacere socială și antreprenoriat social sunt două lucruri distincte. Afacerea socială este o companie fără pierderi și fără dividende, dar cu un obiectiv social. Nucleul afacerii sociale îl constituie 7 principii: [4,p.24]

1. Obiectivul afacerii este de a eradica sărăcia sau de a eradica una sau mai

- multe probleme, care amenință societatea-nu acela de a maximiza profitul;
2. Compania trebuie să devină sustenabilă din punct de vedere financiar și economic;
 3. Investitorii primesc înapoi doar cât au investit. Nu se acordă dividende peste suma investită inițial;
 4. După ce investiția este recuperată de întreprinzător, profitul se reinvestește pentru extinderea și îmbunătățirea activității.
 5. Compania se comportă conștient față de problemele mediului.
 6. Personalul angajat primește remunerații la nivelul pieței, beneficiind de condiții mai bune decât cele standard.
 7. Cei implicați acționează cu bucurie.

Din momentul apariției primelor afaceri sociale, la mijlocul anilor 80, până în prezent conceptele de „economie socială” „antreprenor social”, „antreprenoriat social” și „întreprindere socială” au cunoscut o evoluție continuă și modificări esențiale, atât în timp cat și în spațiu.

Conceptul de economie socială are origini europene și se referă la întreprinderi ce acționează în sectoarele de interes comunitar și care desfășoară activități al căror profit îl reinvestesc în dezvoltarea afacerii sau în interesul comunității. Antreprenoriatul social în schimb, este un concept american, foarte prezent în școlile de business, care include o gamă mai largă de întreprinderi, având ponderi diferite ale implicației în scopul social, dar și abordări diferite ale profitului realizat. Formele de organizare ale antreprenoriatului social includ organizații non-profit sau firme pentru profit care se implică în activități sociale.

Astfel, în S.U.A. termenul de „antreprenoriat social” ar corespunde unor persoane, care demarează activități dedicate unor misiuni sociale, dar se comportă ca adevărați antreprenori, prin dinamism, implicare personală și a practicilor inovatoare.

În Europa s-a pus accent pe natura colectivă, pe forma cooperativă sau asociativă a întreprinderii sociale.

Conceptul de *economie socială* are origini europene și se referă la întreprinderi ce acționează în sectoarele de interes comunitar și care desfășoară activități al căror profit îl reinvestesc în dezvoltarea afacerii sau în interesul comunității.

În anul 2002, Conferința Europeană Permanentă a Cooperativelor, Societăților Mutuale, Asociațiilor și Fundațiilor a lansat Carta Principiilor Economiei Sociale, conform căreia ES cuprinde două subsectoare: cel comercial (de afaceri) și cel necomercial.

Definiția conceptuală curentă a economiei sociale de către propriile sale organizații este cea a *Cartei principiilor economiei sociale* [2] promovată de Social Economy Europe, instituția reprezentativă la nivelul Uniunii Europene pentru organizațiile economiei sociale.

Principiile sunt următoarele: [3,pp.21-25]

- Primatul obiectivului individual și social asupra capitalului.
- Afiliere voluntară și deschisă.

- Control democratic prin statutul de membru (nu se aplică fundațiilor întrucât acestea nu au membrii).
- Combinațiile de interese ale membrilor/utilizatorilor și/sau interesul general.
- Apărarea și aplicarea principiului solidarității și responsabilității.
- Administrare autonomă și independență față de autoritățile publice.

Raportul CIRIEC propune următoarea definiție de lucru pentru economia socială: [3, pp.35-39] „*Setul de întreprinderi particulare organizate pe baze oficiale, cu autonomie de decizie și libertate de apartenență, create pentru a satisface cerințele membrilor lor pe piață prin producerea de bunuri și furnizarea de servicii, asigurare și suport financiar, în care luarea deciziilor și orice distribuire a profitului sau surplusului între membri nu este legată în mod direct de capital sau de sumele cu care a contribuit fiecare membru, fiecare dintre aceștia având un vot* „

Economia socială mai include și organizațiile particulare înființate pe baze oficiale, cu autonomie de decizie și libertate de apartenență care produc servicii non-piață pentru gospodării și ale căror surplusuri, dacă acestea există, nu pot fi înșușite de agenții economici care le creează, controlează sau finanțează.

Economia socială include forme diverse de organizare și/sau juridice cum ar fi: cooperativele, societățile mutuale, asociațiile, fundațiile etc.

Scopul principal al economiei sociale, în comparație cu scopul economiei de piață, nu este obținerea de profit, ci consta în îmbunătățirea condițiilor de viață și oferirea de noi oportunități pentru persoanele dezavantajate sau făcând parte din categorii vulnerabile.

Beneficiile economiei sociale reiese din principiile care stau la baza întreprinderilor sociale: [1]

1. Principiul reciprocității - presupune o disponibilitate a întreprinderii de economie socială (ÎS) de a face un bine fără a aștepta vreo răsplată, dar contând pe faptul că aceasta există, chiar dacă nu se întoarce direct către întreprinderea socială în cauză.

2. Principiul responsabilității sociale - Responsabilitatea socială, în cadrul economiei sociale, este asumată benevol, fără a urmări anumite beneficii de imagine, facilități fiscale sau comerciale, scopul imediat, cât și cel mediat, fiind satisfacerea unei nevoi comunitare.

3. Principiul subsidiarității - asumarea de către economia socială a unui rol secundar în satisfacerea nevoilor sociale, misiunea principală revenindu-i statului, prin instituțiile sale. Statul rămâne astfel principalul actor în domeniul social, fără a se putea degreva de obligațiile sale față de cetățeni. Rolul său nu trebuie să fie unul rigid: acolo unde economia socială este suficientă prin rolul social asumat, statul poate să treacă din postura de actor în cea de garant.

4. Principiul independenței economice - Conform principiului independenței economice, întreprinderile de economie socială au libertate atât financiară, cât și decizională. Odată degrevat de unele dintre obligațiile sale, este

firesc ca statul să scutească întreprinderile de economie socială de plata unor impozite împovărătoare, însă doar atât timp cât, prin activitatea lor, ÎS reușesc să-i suplinească rolul activ în satisfacerea anumitor nevoi sociale.

5. Principiul simetriei sociale - Principiul simetriei sociale presupune recunoașterea de către stat rolului economiei sociale în satisfacerea nevoilor sociale. Drept urmare, statul trebuie să recunoască rolul întreprinderii sociale, inclusiv prin scutirea de taxe și impozite, plătite de alte entități juridice. În condițiile în care ÎS își îndeplinește rolul social, plata către stat a unor taxe sociale este nejustificată.

6. Principiul distribuirii bunăstării - Principiul distribuirii bunăstării pornește de la ideea că, la nivel individual, antreprenorul social dezvoltă întreprinderea socială astfel încât, la final, angajații și / sau grupurile cointerestate să fie recompensați în funcție de nevoile sociale existente. Cum profitul se întoarce în comunitate, întreprinderea socială poate răspunde diverselor nevoi sociale.

Cadrul normativ, atât la nivel național, cât și la nivel european, se află într-o dinamică intensă de schimbare sub impulsul noilor condiții ale crizei economice și al deciziilor de eficientizare a activităților economice, pe fondul unor parametri severi de austeritate, dar și de apel la solidaritate.

Reglementările normative privind economia socială în diferite state, se clasifică în:

1. *state ce au o legislație specifică pentru formele economiei sociale;*
2. *state ce au anumite prevederi statutare ce se referă la organizațiile economiei sociale prin includerea în diferite legi; (exemplu Republica Moldova)*
3. *state în care nu se identifică aspecte legislative specifice economiei sociale.*

Ministerul Economiei a Republicii Moldova, în colaborare cu alte instituții publice, reprezentanți ai asociațiilor obștești și ai societății civile interesați în dezvoltarea economiei sociale, a elaborat un proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative aferente desfășurării activității de întreprinzător în sfera socială.

Proiectul documentului a fost elaborat de un grup mixt de lucru, creat la inițiativa Platformei civice „Inițiativa pentru antreprenoriat social în Republica Moldova”, și definește clar noțiunea de „antreprenoriat social”, „întreprindere socială”, „întreprindere de inserție”, stabilește criteriile de obținere a statutului întreprinderilor respective, prevede instituirea unei Comisii Naționale pentru Antreprenoriat Social, precum și principiile de funcționare a acesteia.

Legile care urmează să fie completate cu sintagmele antreprenoriat social/întreprindere socială:

- Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi (Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, 1994, nr.2, art.33).
- Legea nr. 837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.153-156BIS).
- Legea nr.581-XIV din 30 iulie 1999 cu privire la fundații (Monitorul

Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.118-119, art.556) .

- Articolul 7, alineatul (1) din Legea nr. 220-XVI din 19 octombrie 2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și întreprinzătorilor individuali (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.184-187, art.711), cu modificările și completările ulterioare, se completează cu litera c1) cu următorul cuprins: „c1) copia certificatului prin care se acordă statutul de întreprindere socială, eliberat de Comisia de certificare de pe lângă Ministerul Justiției – pentru întreprinderile sociale;”.

- Legea nr. 123 din 18 iunie 2010 cu privire la serviciile sociale (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 155–158, art. 541) .

- Legea nr.581-XIV din 30 iulie 1999 cu privire la fundații (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr.118-119, art.556).

- Codul fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ediție specială din 8 februarie 2007)

- Legea nr.60 din 30 martie 2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.155–159, art.508), cu modificările și completările ulterioare.

- Articolul 9 litera l) din Legea nr.102-XV din 13 martie 2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.70–72, art.312), cu modificările ulterioare și completările ulterioare, se completează în final cu textul: „și întreprinderile sociale;”.

- Articolul 5 alineatul (2) din Legea nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.107–111, art.470), cu modificările și completările ulterioare, se completează după cuvintele „Asociației Surzilor” cu cuvintele”, asociațiile obștești și fundațiile de utilitate publică și întreprinderile sociale fondate de acestea”

Antreprenoriatul social este un instrument al economiei sociale și tentativa de a focaliza atenția doar asupra unei părți a economiei sociale, nu va aduce rezultatele așteptate.

Încă în anul 2009 în Rezoluția referitoare la economia socială, Parlamentul European considera că, Uniunea Europeană și statele membre ar trebui să recunoască economia socială și părțile implicate în aceasta - cooperative, societăți mutuale, asociații și fundații - în legislațiile și politicile lor; sugerează ca aceste măsuri să cuprindă accesul ușor la credite și la scutiri fiscale, dezvoltarea microcreditelor, crearea unor statute europene pentru asociații, fundații și societăți mutuale, precum și o finanțare a UE adaptată și stimulente pentru a sprijini mai bine organizațiile din domeniul economiei sociale care operează în sectoarele de pe piață și din afara pieței și care sunt create în scopul utilității sociale.

Domeniul economiei sociale este unul relativ nou în Republica Moldova, cel puțin în măsura în care îl definim în conformitate cu viziunea europeană. Lipsa unei definiții unanim acceptate, dar și a comunicării între principalii actori ai economiei sociale face ca vizibilitatea conceptului să fie limitată. Conceptul

de economie socială este puțin cunoscut atât în rândul entităților care ar putea implementa proiecte, cât și în rândul beneficiarilor, neexistând acțiuni concrete de promovare a antreprenoriatului social. Din acest motiv este necesară creșterea gradului de conștientizare a importanței sectorului economiei sociale, a avantajelor implementării de astfel de proiecte, precum și creșterea gradului de implicare a comunităților locale în dezvoltarea durabilă.

Economia socială, în Republica Moldova, are un cadru de reglementare și de politică publică definit de acte normative care reglementează înființarea și funcționarea entităților economiei sociale (cooperative, asociații și fundații ș.a), acte normative care reglementează activitatea întreprinderilor în general sau anumite domenii de activitate ca serviciile sociale și de ocupare (inserția în muncă a persoanelor cu dizabilități sau, mai general, a grupurilor defavorizate de exemplu cum ar fi sub-contractarea, procedurile de externalizare a serviciilor de către autoritățile publice.). În acest context este necesară stabilirea unui cadru legislativ coerent al economiei sociale prin care să fie definite clar conceptele de economie socială, antreprenoriat social și întreprindere socială. Acest cadru legislativ ar trebui să identifice și să se dezvolte mecanisme de sprijin pentru entitățile de economie socială, să creeze un spațiu propice luării de măsuri adaptate nevoilor specifice economiei sociale. Un prim demers în această direcție a fost realizat de Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei care a propus spre dezbatere publică Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi - completarea cu un nou capitol VI cu indice 1 „Antreprenoriatul social și întreprinderea socială”, Legea nr.837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești - art.26 cu indice 1, Codul fiscal, Legea nr.102 din 13 martie 2003, Legea nr.96 din 13 aprilie 2007, etc.)

La moment Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative Legea nr.845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi - completarea cu un nou capitol VI cu indice 1 „Antreprenoriatul social și întreprinderea socială”, Legea nr.837-XIII din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești - art.26 cu indice 1, Codul fiscal, Legea nr.102 din 13 martie 2003, Legea nr.96 din 13 aprilie 2007, etc.), este în stadiu de examinare.

În multe țări, economia socială reprezintă al treilea sector și s-a dezvoltat din necesitatea de a găsi soluții noi, inovatoare pentru probleme sociale, economice, de mediu ale comunităților și pentru satisfacerea nevoilor membrilor comunității, care sunt ignorate sau insuficient acoperite de sectorul public sau privat. Profitul întreprinderilor care practică antreprenoriatul social se reinvestește pentru a susține o cauză socială, a identifica noi nevoi sociale, a încuraja incluziunea în societate a persoanelor cu dizabilități, a realiza piețe pentru nevoile neacoperite, a asigura ocuparea forței de muncă și a utiliza resurse alternative.

Bibliografie:

1. Asociația REACT, Economia socială de la afaceri la profit, București, 2011
2. CEDAG adopts manifesto for the European elections, http://www.cedag-eu.org/index.php?page=social-economy&hl=en_US (vizitat 29.11.2016)
3. CIRIEC (International Centre of Research and Information on the Public, Social and Co-operative Economy), The Social Economy on the European Union, p. 21-39, 2007
4. Muhammad Yunus, Dezvoltarea afacerilor sociale, București, 2010, p. 24

ROLUL AGENȚIEI PENTRU PROTECȚIA CONSUMATORULUI ÎN PROMOVAREA INTERESELOR ECONOMICE ALE CONSUMATORILOR

Mihaela PASCAL, masterandă,
Academia de Administrare Publică

Tatiana CASTRAȘAN, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

RÉSUMÉ

L'agence pour la Protection des Consommateurs constitue une autorité administrative, sous la tutelle du Ministère de l'Économie, responsable de la mise en œuvre de la politique dans le domaine de la protection des consommateurs et de la conduite du contrôle de l'état en conformité avec les dispositions de la législation, ainsi que le contrôle de l'état par la conformité des produits et/ou services mis sur le marché avec les exigences prescrites ou déclarées et la concordance avec les dispositions des actes normatifs dans le domaine de la métrologie légale, les normes et les règles de conduite relativement aux activités du commerce. L'exercice de la fonction de surveillance du marché est une dette de la communauté, et la façon de l'entretien doit être marqué par le professionnalisme et la transparence.

A l'étape actuelle, une des priorités de développement de la République de Moldova est d'augmenter le niveau de protection des consommateurs, aussi bien que la réalisation des droits des consommateurs en conformité avec la législation. Le cadre normatif et institutionnel permettra d'assurer la protection des consommateurs des pratiques commerciales déloyales et abusives.

Consumatorul joacă un rol vital în economia oricărui stat. Un consumator informat poate influența dezvoltarea economică a statului prin motivarea concurenței și a inovației în cadrul mediului de afaceri. Capacitatea decizională a consumatorilor nu este doar un aspect legat de drepturile acestora, ci este legată și de crearea unui mediu global care să permită consumatorilor să-și exercite drepturile respective și să beneficieze de pe urma lor. În prezent în Republica Moldova sunt peste 2,9 milioane de consumatori activi, iar cheltuielile de consum reprezintă peste 63% din PIB. Valorificarea puterii consumatorului poate fi efectuată numai prin stabilirea și menținerea unui cadru normativ și instituțional care va face ca antreprenorul și consumatorul să fie conștienți de drepturile și obligațiile sale. Cadru normativ și instituțional va asigura protecția consumatorului de practici comerciale incorecte și abuzive, și îi va garanta consumatorului posibilitatea de a lua decizii fiind bine informat. [1, p.131]

Din altă perspectivă, un accent aparte în ceea ce ține de protecția consumatorului este pus pe asigurarea inofensivității produselor și serviciilor, inclusiv pînă acestea

să constituie obiectul tranzacției dintre consumator și antreprenor. În acest caz rolul consumatorului în sine este subsidiar, odată ce majoritatea acțiunilor sunt efectuate de autoritățile din sistemul de supraveghere a pieței prin interacțiune, în primul rînd, cu agenții economici. În acest sens esențial pentru un sistem eficient de supraveghere a pieței este obținerea echilibrului între protejarea intereselor consumatorilor și reducerea la minimum a sarcinilor impuse mediului de afaceri. În special, cele mai eficiente sisteme pun mai mare accent pe prevenirea situațiilor nefaste, decît pe penalizarea încălcărilor.[10, p.215]

Necesitatea și obligația Guvernului din perspectivă politică și administrativă de a adopta un document de politici în domeniul protecției consumatorului reiese din următoarele prevederi ale cadrului normativ existent:

- obligația asigurării drepturilor fundamentale ale consumatorului și onorării obligațiilor autorităților publice în acest sens, stabilite prin Legea nr.105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor; [7]

- împuternicirile stabilite la articolul 3 alineatul (91), articolul 11 alineatul (6), precum și la articolul 12 alineatul (8) din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern; [5]

În Republica Moldova, organele care apărau drepturile consumatorilor au apărut destul de târziu, abia, în perioada anilor 1991-1992, când, în cadrul Guvernului R.S.S.M. activau două Departamente separate - Departamentul de Stat pentru Standardizare și Metrologie și Departamentul de Stat pentru Supraveghere Tehnică. [9, p.42]

La data de 01.01.12, prin Hotărîrea Guvernului nr. 936 din 09.12.2011, se creează Agenția pentru Protecția Consumatorilor prin reorganizarea Inspectoratului Principal de Stat pentru Supravegherea Pieței, Metrologie și Protecție a Consumatorilor, fiind succesoare de drepturi și obligații ale instituției reorganizate. [4]

Agenția pentru Protecția Consumatorilor este o autoritate administrativă, subordonată Ministerului Economiei, responsabilă de implementarea politicii în domeniul protecției consumatorilor și de efectuare a controlului de stat asupra respectării prevederilor legislației în acest domeniu, precum și a controlului de stat privind corespunderea produselor și/sau a serviciilor plasate pe piață cerințelor prescrise sau declarate și respectarea prevederilor actelor normative în domeniul metrologiei legale, a normelor și regulilor de desfășurare a activităților de comerț.

Ea are misiunea de implementare a politicii și strategiilor în domeniul protecției consumatorilor, precum și de supraveghere a respectării actelor normative din domeniul respectiv în limitele competențelor atribuite. [1, p.133]

În vederea realizării misiunii sale, acesteia îi revin următoarele funcții:

1. organizarea și desfășurarea activităților de supraveghere a pieței privind corespunderea produselor plasate pe piață și a serviciilor prestate cu cerințele prescrise și/sau declarate, inclusiv prin efectuarea controlului, în numele statului, la toate etapele ciclului vital al produsului sau al prestării serviciului;

2. efectuarea controlului metrologic legal asupra normelor privind asigurarea metrologică, starea etaloanelor, mijloacelor de măsurare și a materialelor de referință din domeniul metrologiei legale;

3. efectuarea controlului de stat privind respectarea normelor și regulilor de desfășurare a activităților de comerț;

4. desfășurarea activităților de informare și educare a cetățenilor privind drepturile pe care le au în calitate de consumatori. [7, art. 22, al. (3)]

5. emite decizii de încetare a practicilor comerciale incorecte;

6. constată contravenții, examinează cauze contravenționale și aplică sancțiuni în conformitate cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova;

7. emite decizii de remediere, înlocuire, restituire a contravalorii produsului, serviciului necorespunzător, de reducere a prețului acestora, conform Legii nr. 105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor, ce urmează a fi executate în termen de cel mult 14 zile calendaristice de la data recepționării de către agentul economic;

8. desfășurarea activităților privind protecția intereselor economice ale consumatorilor, precum și alte activități prevăzute de legislație. [4]

De-a lungul activității sale, instituția tinde să realizeze toate obiectivele care îi sunt propuse, astfel sarcina prioritară a Agenției este de a asigura un nivel înalt de protecție a consumatorilor și a reduce riscul apariției pe piață a produselor și serviciilor neconforme, prin supravegherea pieței, întru realizarea celor mai importante documente de politici strategice de domeniu, la nivel național – Strategia în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020 [2], Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2015-2018 [11], Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” [6], Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova-Uniunea Europeană în perioada 2014-2016 [3]. La nivel instituțional, documentul central de identitate al Agenției este Planul de Dezvoltare Strategică (PDS), care include toate acțiunile autorității pe termen mediu, de la care derivă acțiunile anuale și ca urmare, reprezintă instrumentul de planificare/prioritizare a politicilor la nivelul autorității. [8]

Obiectivele stabilite pentru anul 2016 au fost orientate spre realizarea Programului de dezvoltare strategică 2016-2018 ale Agenției, conform Misiunii, funcțiilor de bază, atribuțiilor și drepturilor, aprobate prin Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției pentru Protecția Consumatorilor.

Pentru realizarea obiectivelor stabilite, Agenția a pus accent pe informarea și educarea cetățenilor privind modul de aplicare a actelor normative și legislative în domeniul supravegherii pieței și protecției consumatorilor, totodată lansînd trimestrial Campania de informare și educare a tinerilor consumatori din instituțiile de învățămînt.

Astfel, în 2016 a crescut numărul activităților de consultanță desfășurate în teritoriu, consultațiilor acordate din oficiu, consilierii directe acordate agenților

economici, informațiilor transmise prin intermediul mass-media, informațiilor plasate pe pagina web a Agenției:- au fost desfășurate 645 vizite de informare în teritoriu, comparative cu 256 vizite în 2015, și 223 vizite în 2014;

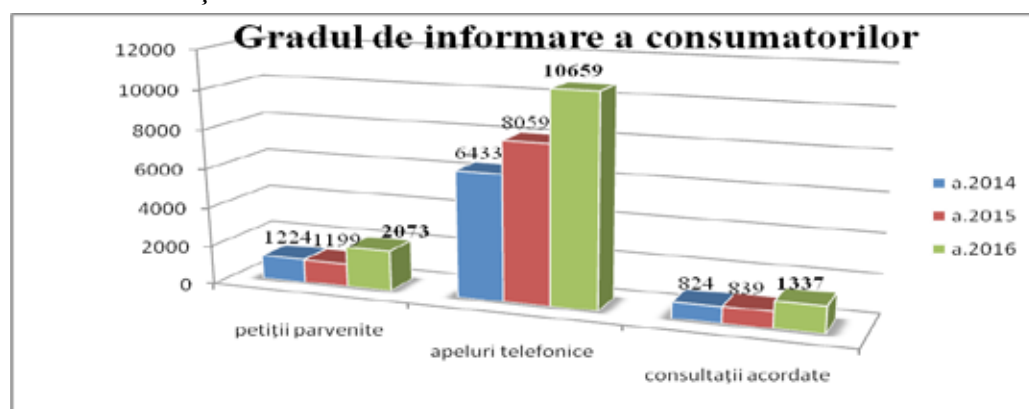
-pe pagina web a Agenției au fost plasate 276 informații utilă față de 231 comunicate în 2015 și 160 comunicate plasate în perioada similară 2014;

-în cadrul Agenției funcționează Ghișeul unic de informare și consultare, unde în programul zilelor lucrătoare, cetățenii beneficiază de consiliere din partea colaboratorilor Agenției;

- pe parcursul anului curent, la sediul Agenției (Ghișeul unic) s-au adresat 1337 persoane față de 839 în 2015 și 824 adresări în 2014, datele înregistrate indică o creștere a gradului de încredere a cetățenilor față de Agenție;

-inspectorii au acordat consiliere nemijlocit în timpul controlului unui număr de 1871 agenți economici;

- numărul petițiilor și apelurilor telefonice parvenite de la consumatori, este în continuă creștere:



- în cadrul examinării petițiilor, o parte din agenții economici au acordat despăgubirea prejudiciului cauzat consumatorului, pînă a se recurge la acțiuni de examinare prin control. Astfel, fiecare caz similar soluționat presupune încă un consumator satisfăcut sau un agent economic conformat;

- în scopul examinării eficiente a petițiilor pe subiectele reclamate cel mai frecvent, din Direcțiile cu funcții de control au fost transferați inspectori, specialiști în domeniile respective, în Direcția relații cu consumatorii, pentru a accelera procesul de examinare și soluționare a petițiilor. Această necesitate a fost generată de creșterea numărului de petiții cu subiecte destul de complexe;

- pentru a.2017 Agenția a aprobat Planurile operaționale pe domeniile sale de activitate și le-a făcut publice, fiind plasate pe pagina web a Agenției;

- totodată, în conformitate cu prevederile Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, Graficele de control planificat, trimestrial sunt publicate pe pagina web a Agenției; [12,13,14]

În concluzie, Agenția își concentrează eforturile pe informarea și educarea cetățenilor privind drepturile pe care le au în calitate de consumatori, dar și pe consolidarea capacităților în domeniul protecției intereselor economice ale

consumatorilor, pentru care parcurge o perioadă intensă, cu multe activități ce înseamnă pentru Agenție efort, căutări de soluții, dar și măsuri impuse pentru realizarea acțiunii prioritare, inclusiv instruirea angajaților Agenției în vederea dezvoltării capacităților profesionale de implementarea a legislației cadru.

Conform indicatorilor de rezultat, față de anii precedenți, este în creștere numărul consumatorilor informați și capabili să facă alegerea corectă la procurarea produselor sau să solicite servicii de calitate. Acest indicator rezultă din numărul în creștere a apelurilor telefonice înregistrate, a consultațiilor solicitate dar și din petițiile parvenite.

În creștere este și numărul petițiilor soluționate pe cale amiabilă. În mare măsură prevederile normative sînt rezolvate prin informare și consultanță în beneficiul consumatorilor dar și a agenților economici.

Agenția tinde spre eficientizarea sistemului de supraveghere a pieței prin obținerea unui echilibru dintre protejarea intereselor consumatorilor și reducerea la minimum a sarcinilor impuse mediului de afaceri. Agenția pune accent pe prevenirea situațiilor nefaste prin consiliere și monitorizarea agenților economici, decît pe penalizarea încălcărilor.

Exercitarea funcției de supraveghere a pieței este o datorie față de comunitate, iar modul de deservire a acesteia trebuie să fie marcat de profesionalism și transparență.

Nu e secret că în țara noastră, aflată în etapa de tranzacție la economia de piață, protecția drepturilor consumatorilor e o problemă acută. Deși e greu de definit pricina exactă a problemei date, totuși vom încerca să identificăm unii factori negativi, printre care:

- existența unor monopoluri numeroase;
- speculațiile frecvente în domeniul prețurilor;
- slaba sau totala nepregătire a consumatorilor;
- acoperirea slabă a protecției consumatorului de către sistemul juridic;
- absența sau prezența scăzută a unor sisteme colective de informare a consumatorilor prin contrast cu abundența reclamelor;
- practici comerciale și metode de vânzare agresive;
- importul unor produse periculoase sau contrafăcute;
- lipsa unei coordonări eficiente între autoritățile competente de control;
- mijloace și resurse limitate pentru aplicarea legilor de către autorități.

Însă, situația descrisă poate fi ameliorată numai prin impunerea respectării unui pachet de acte normative care constituie cadrul Constituțional al protecției consumatorilor.

În acest scop, propunem a fi dată prioritate consolidării instrumentelor concurențiale și informaționale: interzicerea contractelor care restrâng concurența liberă și favorizează abuzurile celor cu poziții dominante, formularea unor reguli împotriva concurenței neloiale, interzicerea reclamelor înșelătoare, etichetarea produselor și indicarea prețurilor și tarifelor, amplificarea volumului informațiilor referitoare la caracteristicile de siguranță ale produselor și serviciilor etc.

Bibliografie:

1. BĂIEȘU, Aurel, PLOTNIC, Olesea. Dreptul protecției consumatorului. USM, Chișinău, 2014;
2. Hotărîrea Guvernului nr. 560 cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 26.07.2013 nr. 161-166;
3. Hotărîrea Guvernului nr. 808 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 10.10.2014 nr. 297-309;
4. Hotărîrea Guvernului nr. 936 privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și aprobarea Regulamentului, structurii și efectivului-limită ale acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 16.12.2011, nr. 222-226;
5. Legea cu privire la Guvern nr.64 din 31 mai 1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 26.09.2002, nr.131-133,
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020 nr.166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 30.11.2012 nr. 245-247;
7. Legea privind protecția consumatorilor nr. 105 din 13.03.03. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 21.10.2011, nr. 176-181;
8. Planul de Dezvoltare Strategică al APC 2016-2018. www.consumator.gov.md;
9. PLOTNIC, Olesea. Mecanismul de protecție a consumatorilor în R.Moldova. Aspecte de drept comparat. În: Revista Națională de Drept. nr.11/12. Chișinău, 2010, p.42-47;
10. POGONET, Galina. Sistemul de protective a consumatorului în Republica Moldova. În: Republica Moldova: 20 ani de reforme economice. Chișinău, 2011, p. 214-218;
11. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2015-2018. <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/program-guvernare-strelet-2015-2018.pdf>
12. Raport anual de activitate al APC – 2016. www.consumator.gov.md;
13. Raport anual de activitate al APC – 2015. www.consumator.gov.md ;
14. Raport anual de activitate al APC – 2014. www.consumator.gov.md;

REFORMAREA CAPACITĂȚILOR INSTITUȚIONALE ÎN CONTEXTUL REFORMEI FISCALE DE MEDIU

DRIGA Olga, doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The environmental fiscal reform (EFR) refers to: a range of taxation or pricing instruments that can raise revenue, while simultaneously furthering environmental goals. One of the reform's key priorities is to improve the institutional capacities of environmental bodies that will further carry and implement the environmental instruments. EFR should therefore be viewed as one part of a comprehensive mix of policies, combining fiscal, regulatory and other instruments to achieve sound economic and environmental management.

Conform definiției, Reforma Fiscală de Mediu (RFM) ține de câștigurile de bunăstare generate prin reducerea impozitelor impuse asupra forței de muncă, capital, consum și, în același timp, sporind impozitele sau taxele pentru externalități, cât și prin reformarea subvențiilor (elaborarea subvențiilor verzi și reformarea subvențiilor dăunătoare mediului)[1, p. 24]. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a evidențiat multe oportunități oferite de RFM întru abordarea reducerii sărăciei, inclusiv oportunități care vin din următoarele sectoare: silvicultură, pescuit, combustibil fosili/minerali, electricitate, apă potabilă și controlul poluării industriale. Prin urmare, abordarea RFM trebuie să fie integrată în cadrul politicilor și planurilor naționale existente.

RFM poate contribui la și complementa un proces mai vast al reformei naționale de descentralizare, inclusiv planificarea politicii la nivel național, re proiectarea competențelor și responsabilităților autorităților locale și subnaționale și reformarea sistemelor autorităților publice locale de venituri. Pentru a-și atinge obiectivul, reforma necesita adoptarea unei strategii compusă din trei componente principale:

- reforma impozitelor ecologice existente și facilitarea investițiilor în tehnologii ecologice
- reforma politicii în domeniul subvențiilor dăunătoare mediului, în speciale din sectoarele agricol și energetic
- restructurarea Fondului Ecologic Național.

Instituția responsabilă de managementul de mediu național din Republica Moldova este Ministerul Mediului. Ministerul Mediului este responsabil de asigurarea dezvoltării, promovării și implementării politicii de stat privind protecția mediului și utilizarea rațională a resurselor naturale. Funcțiile de bază ale ministerului sunt de a asigura integrarea cerințelor de mediu în procesele reformei politicii economice și sectoriale, gestionarea Fondului Ecologic Național, și coordonarea fondurilor ecologice locale, etc. Mai multe agenții sunt subordonate

ministerului, acestea includ Agenția “Apele Moldovei”, Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale, Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice, Serviciul Hidrometeorologic de Stat, Departamentul de Pescuit, Institutul de Ecologie și Geografie (subordonare dublă la Academia de Științe și Ministerul Mediului).

Fondul Ecologic Național (FEN) este agenția Ministerului Mediului, care joacă un rol-cheie în RFM. FEN reprezintă în prezent sistemul de subvenționare ecologic cel mai important din Republica Moldova. Fondul Ecologic Național a fost creat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 988 din 26.09.98 în conformitate cu Legea privind protecția mediului înconjurător (nr. 1515 din 16.06.1993), Legea pentru modificarea și completarea Legii privind protecția mediului înconjurător (nr. 1539-XIII din 25.02.1998), legea privind plata pentru poluarea mediului (nr. 1540-XIII din 25.02.1998) cu scopul de a acumula mijloace suplimentare pentru finanțarea activităților din domeniul mediului. RFM urmărește reformarea capacităților instituționale ale FEN prin îmbunătățirea procedurilor de gestionare și funcționare ale acestui fond, axându-se pe facilitarea investițiilor legate de obiectivele de mediu. Această reformă instituțională a FEN poate avea loc prin incorporarea bunelor practici internaționale pe modelul celor elaborate de către OCDE pentru managementul Fondurilor Ecologice, care urmăresc dezvoltarea prin două dimensiuni: performanță în termeni de eficiență ecologică și performanță în termeni de eficacitatea managementului operațional.

În contextul primei dimensiuni, ce abordează eficiența ecologică, un prim pas constituie elaborarea unui cadru de guvernare a FEN bine definit. Acest pas poate fi realizat prin adoptarea următoarelor măsuri:

- Fondurile publice vor fi cheltuite în cadrul proiectului aprobat de autoritățile abilitate.
- Proiectul trebuie să specifice obiective măsurabile, aprobate, realiste și plasate într-un cadru temporal. Acesta va identifica beneficiarii eligibili, nevoile de finanțare, tipurile de proiecte eligibile și regulile care vor sta la baza procesului decizional, pentru ca obiectivele să fie atinse cu costuri minime.
- Programele de cheltuieli vor fi stabilite ca parte a unui program sau a unei politici mai ample de mediu.
- Obiectivele cu caracter economic și social și obiectivul de reducere a sărăciei, precum și alte obiective care nu țin de mediu, pot fi integrate în programul de cheltuieli publice pentru sectorul mediului.
- Impactul economic al proiectului (de ex. în termeni de deficit public, creștere economică sau angajare) va fi examinat anterior elaborării proiectului și urmează a fi evaluat cu regularitate.

În cadrul aceleiași dimensiuni ale eficienței ecologice, se va urmări ca proiectele finanțate de către FEN să fie în concordanță cu principiile politicilor și acordurilor internaționale de mediu, la care Republica Moldova este semnatară. Fiecare proiect propus pentru finanțare trebuie să fie justificat făcându-se referință la principiul poluatorul/utilizatorul plătește. Fondurile publice trebuie cheltuite

pentru atingerea obiectivelor de mediu, care ar putea fi realizate prin aplicarea instrumentelor administrative și economice sau prin eliminarea subvențiilor neprietenoase mediului. În aceeași ordine de idei, fondurile publice nu trebuie utilizate pentru proiectele care pot fi implementate prin alte mijloace, de exemplu, utilizând finanțe din surse private sau bancare. Proiectele trebuie să fie utilizate pentru a finanța investițiile în fonduri fixe sau în proiecte bine definite, care nu implică investiții sau costuri operaționale de la autorității de mediu. Conform practicii internaționale, este important ca periodic auditorii externi să verifice valoarea adăugată a fiecărui proiect finanțat: se vor specifica prevederi referitoare la reducerea treptată a fondurilor publice de îndată ce acestea și-au atins scopul.

Pentru a spori încrederea în buna guvernare a FEN, reforma instituțională va urmări de asemenea sporirea transparenței, prin evaluarea și monitorizarea publică a proiectelor finanțate. În acest context fiecare proiect finanțat trebuie urmărit prin identificarea clară a rezultatelor de mediu. Indicatorii rezultatelor de mediu trebuie să fie foarte clari și să fie utilizați în calitate de criterii de bază pentru evaluarea și selectarea proiectului. Rezultatele de mediu vor fi estimate în termeni pecuniari, cu scopul de a evalua corect costurile și beneficiile proiectelor. Rezultatele de mediu trebuie monitorizate pe întregul ciclu al proiectului și după implementarea acestuia; datele cu privire la mediu obținute în cadrul proiectului vor fi stocate într-o bază de date publică, care va permite verificarea și analiza ex-post. Dacă un proiect nu obține rezultatele scontate, așa după cum este specificat în formularul de aplicare sau în contractul de finanțare, beneficiarii proiectului urmează a fi penalizați în condițiile prevederilor contractuale și aceste penalități vor fi aplicate în conformitate cu gravitatea încălcării. Informațiile cu privire la rezultatele de mediu obținute de program trebuie periodic raportate persoanelor responsabile de supravegherea programului și făcute publice, vor fi verificate de auditorii externi și vor fi utilizate pentru a evalua performanța programului.

În cadrul celei de-a doua dimensiuni, a performanței ce ține de eficacitatea managementului, reforma instituțională se va axa pe următoarele direcții:

1. Guvernanta solidă – proiectele trebuie reglementate prin reguli clare și explicite. Termenii și condițiile de finanțare, procedurile decizionale și administrative, principiile și politicile interne de evaluare și selectare a proiectului trebuie să fie făcute publice. Acestea trebuie să fie consecvente, să nu fie schimbate des sau fără explicații și să fie verificate periodic.

2. Managementul executiv profesional - responsabilitățile pentru managementul zilnic și implementarea proiectelor trebuie să fie clar separate de elaborarea de politici, fapt ce urmează a fi specificat în documentele statutare și operaționale și protejate de presiuni politice ad hoc care susțin anumite proiecte. Managerii executivi trebuie să poarte răspundere pentru performanța lor. Se vor lua în calcul criteriile și indicatorii expliți de performanță. Competențele angajaților trebuie să se conformeze cerințelor tehnice ale unui anumit program de cheltuieli. Recrutarea și remunerarea managerilor și angajaților se va face strict în baza meritelor. Remunerarea trebuie să fie atractivă și să mențină persoanele calificate.

3. Managementul solid al ciclului de proiect - ciclul de proiect trebuie să fie subiectul unor proceduri scrise inteligibile și transparente, care să fie consecvente și puse la dispoziție publicului, de exemplu, sub forma unui manual, în special pentru potențialii beneficiari. Identificarea proiectului trebuie să fie pro-activă (de exemplu, în bază de licitație publică), să reiasă din obiectivele de mediu și să se bazeze pe o analiză realistă a tendințelor de pe piață și a cererilor de finanțare. Formularele standard de solicitare, ajustate la tipurile de proiect, vor fi acceptate doar dacă vor fi însoțite de instrucții clare și familiare utilizatorului.

Criteriile și procedurile de evaluare și selectare trebuie să fie obiective, transparente și clare. Elementele decizionale privind evaluarea și selectarea proiectului trebuie să se conformeze unor proceduri scrise explicite și rezultatele acestor decizii vor fi păstrate în dosare la care să aibă acces publicul. Sistemele și procedurile de evaluare trebuie să fie ajustate la volumul și complexitatea diferitor tipuri de proiecte. În cazul proiectelor mari de investiții, este necesar un proces de evaluare în 2 etape (prima etapă – screening (examinare) versus criterii de eligibilitate; a doua etapă - evaluare/clasificare a proiectelor eligibile). Sistemul de evaluare trebuie să fie unul simplu, bazat pe reguli impersonale și să permită o comparare relevantă dintre proiecte sau dintre proiecte și un parametru de referință. De asemenea, sistemul de evaluare trebuie să permită verificarea ex-post a procesului de selectare. Rapoartele de evaluare trebuie să fie clare și disponibile pentru public.

4. Relații echitabile și imparțiale cu părțile interesate externe - relațiile cu părțile interesate din exterior (beneficiari, intermediari, consultanți) trebuie să fie transparente și imparțiale. Politica de comunicare trebuie să asigure că toți solicitanții au acces egal la informații. Orice externalizare a sarcinilor trebuie făcută printr-un proces echitabil, transparent și competitiv.

FEN reprezintă în prezent unul din cele mai importante instrumente de management al mediului din Republica Moldova. RFM urmărește îmbunătățirea procedurilor de gestionare și funcționare ale acestui fond. Totodată, prin aprobarea Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 a apărut riscul apariției unor circumstanțe care va influența activitatea FEN și gestionarea eficientă a acestuia de către Ministerul Mediului. Astfel, odată cu intrarea în vigoare în 2016 a Legii nr. 181, activitatea FEN suferă schimbări cardinale în autonomia deplină, gestiunea contabilă (conturile bancare), păstrarea soldurilor neutilizate, etc. Principalele aspecte care pot afecta activitatea FEN, influențate de aprobarea noii legi sunt:

- Cea mai importantă urmare a aprobării noii legi privind finanțele publice se referă la faptul că FEN nu mai are aceeași siguranță privind alocarea mijloacelor financiare ca în trecut. Chiar dacă în noua lege există prevederea din art. 43 alin. (6), care stipulează că "Veniturile cu destinație, instituite prin acte legislative cu caracter special (fondurile speciale), se direcționează integral către programele corespunzătoare de cheltuieli", această prevedere este cu mult mai slabă decât prevederile prevăzute din Legea Nr.847. În special, respectarea acestei pre-

vederi va depinde foarte mult de deciziile curente în cadrul procesului bugetar și de modificările ulterioare în legislație (pentru a pune în funcțiune legea nouă) și regulamentele privind procesul bugetar.

- După ajustarea legislației în concordanță cu legea Nr.181, inclusiv legislației de mediu, este posibil ca structura surselor de venituri, ce anterior alimentau FEN, să se modifice. Astfel, prevederea menționată în art. 43 alin. (6) nu este clară cum de aplicat, dat fiind că fondurile speciale nu vor mai exista. Se preconizează ca acestea vor fi îndreptate spre realizarea Programelor de cheltuieli din domeniu respectiv. În consecință, partea din Regulament care făcea referință la veniturile dedicate a fost eliminată și înlocuită cu o prevederi generale ce fac trimitere la legislația în vigoare.

- Din 2015, odată cu intrarea în vigoare a Legii Nr.181, posibilitatea fondului de a păstra soldurile neutilizate s-a diminuat. Această prevedere s-a păstrat în Regulamentul FEN, însă soarta acesteia depinde de negocierile cu Ministerul Finanțelor(MF) din perspectiva modificărilor cadrului legal pentru implementarea legii Nr.181.

- O altă prevedere ce ar putea, parțial, afecta activitatea FEN este legată de aprobarea legii în cauză și ține de impunerea regulii privind conturile trezoreriale. Astfel FEN poate fi lipsit de posibilitatea de a deschide conturi în instituțiile financiare comerciale. În acest context, această prevedere nu a fost eliminată din Regulament cu scopul de a o menține, deoarece mai sunt și alte fonduri (nespeciale) care în prezent au conturi în băncile comerciale.

- În partea de cheltuieli, aprobarea noii legi nu influențează esențial FEN. Totodată, va exista (sau poate să existe) o presiune din partea MF de a încadra implementarea proiectelor în regulile privind proiectele de investiții sau să le subordoneze în viitoarele reglementări privind procesul bugetar.

În contextul riscurilor înregistrate prin intrarea în vigoare a Legii nr. 181, sunt necesare introducerea unor amendamente legislative, care ar asigura instituționalizarea Fondului Ecologic Național în calitate de instituție juridică separată și autonomă. Aceste modificări legislative, susținute de o restructurare instituțională, împreună cu acreditarea FEN la Fondului Global de Mediu, ar permite dublarea resursele financiare anuale pentru sectorul de mediu, inclusiv din contul finanțărilor externe.

Bibliografie:

1. Legea nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar;
2. Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale;
3. OECD, 2005, Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, France, 108 p.
4. OCDE/EAP, 2009, Agenda dezvoltării de capacități și sectorul mediului: Cazul Moldovei, 204 p.
5. OECD Council Recommendation C(2006)84 on “Good Practices for Public

Environmental Expenditure Management”, 10 p.

6. European Comission (EC), Innovative financing at a global level, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 409 final, 2010c.
7. Norregaard J. and T.S. Khan, Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges, International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/07/274, Washington D.C., 2007.

AUTORITATEA PUBLICĂ CA PÂRÂT ÎN LITIGIUL DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

TOMULEȚ Călin, magistru, lector universitar,

Universitatea de Stat din Moldova

CERNOTINSCHI Maria, studentă

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The administrative court as legal institution has the purpose to counteract the abuses and the excess of power of public authorities and of those that are assimilated to public authorities. The issues generated by the situations in which the persons that provide notary services are assimilated to public authorities and act as defendant in administrative court represent the subject of the current research. Analyzing the respective issues, it can be deduced that as defendant in administrative court can act the public authorities, the authorities assimilated to them, the branches of public authorities and public officials.

Una dintre cele mai discutate probleme în doctrina autohtonă a devenit controlul activității administrației publice. Constituția Republicii Moldova este actul de bază ce reglementează prin dispozițiile sale diferite forme de control exercitate asupra administrației publice centrale și locale iar prin art. 53 alin.1, fundamentează controlul legalității actelor administrative, adoptate sau emise de către autoritățile administrației publice, în instanțele judecătorești.

Conform art.53 alin.1 al Constituției Republicii Moldova „Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”. Constatăm că prin acest articol legiuitorul identifică părțile implicate într-un litigiu de contencios administrativ și anume calitatea de reclamant o are persoana vătămată într-un drept iar pârât pot fi autoritățile publice. [1]

Considerăm necesar de a identifica autoritățile publice care pot avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ.

Atât legea contenciosului administrativ cât și codul de procedură civilă nu ne definește noțiunea de pîrît în instanța de contencios administrativ. Conform art.59 alin.1 CPC al RM „Parte în proces (reclamant sau pîrît) poate fi orice persoană fizică sau juridică prezumată, la momentul intentării procesului, ca subiect al raportului material litigios”. [3] Din dispozițiile acestui aliniat reiese că pârâtul este o parte a procesului care poate fi persoană fizică sau juridică ca subiect a raportului litigios.

Legislația în vigoare reglementează în mai multe acte normative definiția de „autoritate publică”.

Astfel conform art.2 al Legii contenciosului administrativ autoritatea publică

este definită ca „o structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale”. [4]

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în art.2 definește autoritatea publică ca “orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”. [5]

Spre deosebire de noțiunile expuse mai sus legea privind administrația publică locală în art.1 delimitează autoritățile publice de nivelul întâi și de nivelul al doilea. Astfel „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale iar autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea sunt autorități publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective”. [7]

Astfel, în baza celor expuse constatăm că, pentru a putea fi considerată o autoritate publică, o anumită entitate trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1. *să fie organ sau o structură organizatorică instituită prin lege sau printr-un act administrativ normativ*; calitatea de „organ” de stat sau al unității administrativ-teritorială este conferită prin lege. De menționat că legislația autohtonă nu folosește întotdeauna această noțiune, ci una echivalentă, de „autoritate”, de exemplu: în Legea administrația publică locală la art.5 alin.(1): „Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive” și la alin.(2) din același articol: „Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sunt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive”;

2. *să acționeze în regim de putere publică*; puterea publică este conferită și ea prin lege (în sens larg), astfel rămânând în sfera Legii privind administrația publică locală, care stipulează la art.3 alin.(2): autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește *administrarea treburilor publice locale...*, iar la art.6 alin.1: consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând *treburile publice* din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în

condițiile legii, prevederi care au de fapt semnificația conferirii de putere publică acestor autorități locale;

3. *acțiunea ei să aibă ca scop satisfacerea unui interes legitim public*, în condițiile în care interesul public este definit în art.2 a Legii contenciosului administrativ ca fiind „interes apărut prin normele care reglementează organizarea și funcționarea instituțiilor publice și a altor persoane de drept public”.

Identificând obiectul acțiunii în contenciosul administrativ legiuitorul în art.3 alin.1 a legii contenciosului administrativ a enumerat categoriile de pârâți în instanța de contencios administrativ și anume:

- a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi;
- b) subdiviziunile autorităților publice;
- c) funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b).

În scopul aplicării corecte și uniforme a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ, Plenul Curții Supreme de Justiție a enumerat entitățile care fac parte din categoria autorităților publice și anume:

- Parlamentul Republicii Moldova;
- Președintele Republicii Moldova;
- Guvernul;
- organele administrației publice centrale (ministerele, agențiile, birourile, serviciile, alte autorități administrative) și subdiviziunile lor teritoriale;
- autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului);
- autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, care sînt constituite pe teritoriul raionului, municipiului, unității teritoriale cu statut juridic special, și subdiviziunile lor;
- autoritatea judecătorească, care include toate instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura.
- din categoria autorităților publice centrale autonome fac parte Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Comisia Națională a Pieții Financiare, Comisia Electorală Centrală, Banca Națională a Moldovei etc. [8]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităților publice și persoanele private care, potrivit legii, exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public.

Pentru a avea statut de autoritate publică în instanța de contencios administrativ persoanele private trebuie să întrunească următoarele caracteristici:

1. Să practice activitate de antreprenariat sub una din formele organizatorico-juridice prevăzute de lege;
2. Să exercite atribuții de putere publică sau să utilizeze domeniul public;
3. Să fie împuternicit prin lege să presteze un serviciu de interes public.

În sensul noțiunii de autoritate publică asimilată care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public pot fi atribuite: SA „Termoelectrica” [9], SA „Apă Canal Chișinău” [10], SRL „Gaz Natural Fenosa Furnizarea Energie” [11] etc.

Practica judiciară demonstrează că și organizațiile profesioniste, asociațiile, fundațiile și organizațiile neguvernamentale, care își desfășoară activitatea în regim de putere publică, sunt asimilate autorităților publice, de ex: Biroul Național al Asigurătorilor. [12]

Legea contenciosului administrativ *asimilează* autorităților publice și persoanele care prestează servicii notariale. Considerăm necesar de a identifica toate categoriile de persoane care pot presta servicii notariale.

Conform art.3 alin.1 al legii nr.1453 din 08.11.2002 cu privire la notariat [6] „actele notariale pe teritoriul Republicii Moldova se îndeplinesc de notari publici, de alte persoane abilitate prin lege, iar pe teritoriul statelor străine - de oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova”. Examinând dispoziția respectivă putem identifica următoarele categorii de persoane care prestează servicii notariale:

1. notari publici;
2. oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova;
3. alte persoane abilitate prin lege cu dreptul de a îndeplini acte notariale cum ar fi persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale (secretarul consiliului local) și registratorii Camerei Înregistrării de Stat

Examinând dispozițiile art.252 al Codului Civil al Republicii Moldova [2] constatăm că lista persoanelor care prestează servicii notariale poate fi completată cu:

1. șefii spitalelor, sanatoriilor și a altor instituții medicale militare, adjuncții în probleme medicale, medicul-șef, medicul de gardă;
2. comandantul (șeful) unității sau al unităților militare, instituțiilor sau instituțiilor de învățământ militar;
3. șeful instituției de ispășire a pedepsei;
4. administrația instituției de protecție socială a populației sau conducătorul organului de protecție socială respectiv;

Legea contenciosului administrativ prevede și statutul de pârât pentru funcționarul public din cadrul autorităților publice.

Conform art.2 al Legii contenciosului administrativ, *„funcționar public este persoană numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice, precum și altă persoană de drept privat asimilată autorităților publice în sensul prezentei legi”*;

Statutul de pârât al funcționarului public reiese și din art.20 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ care prevede că: *„cererea de chemare în judecată poate fi formulată și împotriva funcționarului public al autorității publice pârâte care a elaborat actul administrativ contestat sau care a refuzat să soluționeze cererea în cazul în care se solicită despăgubiri”*.

Pentru ca funcționarul public să aibă calitatea de pârât, el trebuie să întrunească una din următoarele condiții:

- 1) funcționarul public a elaborat actul administrativ contestat;
- 2) funcționarul public a refuzat să soluționeze cererea.

Pe lângă acestea, legiuitorul impune încă o condiție, și anume: ca în ambele cazuri reclamantul să solicite despăgubiri. În cazul în care acțiunea se admite, funcționarul public poate fi obligat să plătească despăgubirile solidar cu autoritatea publică respectivă. Totodată, funcționarul public poate sta în justiție doar împreună cu autoritatea publică emitentă, deoarece, potrivit art.20 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ, funcționarul public poate fi obligat la plata despăgubirilor solidar cu autoritatea emitentă.

În urma analizei realizate concluzionăm că la termenul de autoritate publică pot fi atribuite autoritățile publice din cadrul celor trei puteri de stat, autoritățile administrative inclusiv cele autonome, subdiviziunile autorităților publice, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, persoanele ce prestează servicii notariale inclusiv funcționarul public și vor avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ în condițiile generale expuse în legea contenciosului administrativ reieșind din competența lor, cu excepția situațiilor când legile speciale care prevăd activitatea lor nu prevăd o altă reglementare.

Bibliografie:

1. Constituția RM din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.82-86 din 22.06.2002.
3. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225 din 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.111-115 din 12.06.2003.
4. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58 din 18.05.2000.
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.
6. Legea cu privire la notariat nr.1453 din 08.11.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.154-157 din 21.11.2002.
7. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr 32-35 din 09.03.2007.
8. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” nr.10 din 30.10.2009 În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr.7-8.
9. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33278.
10. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=29048.
11. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=33918.
12. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=23686

IDENTIFICAREA STATUTULUI DE PÂRÂT ÎN INSTANȚA DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV A PERSOANELOR CARE PRESTEAZĂ SERVICII NOTARIALE

TOMULEȚ Călin, magistru, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

VACARENCO Iulia, magistru, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Administrative court, as legal institution, has the purpose to counteract the abuses and the excess of power of public authorities and of those that are assimilated to public authorities. The issues generated by the situations in which the persons that provide notary services are assimilated to public authorities and act as defendant in administrative court represent the subject of the current research. Analyzing the respective issues, it can be deduced that the following categories of persons that provide notary services: public notary, consular offices and diplomatic missions of the Republic of Moldova, other persons empowered by law with the right to submit notary acts, can act as defendant in the administrative court in certain situations.

Una dintre cele mai discutate probleme în doctrina autohtonă și de către societatea civilă a devenit controlul activității administrației publice. Printre formele de control exercitate asupra administrației publice se regăsește și controlul actelor și faptelor autorităților administrației publice, ale serviciilor publice și ale funcționarilor din aceste structuri în instanța de contencios administrativ. În literatura de specialitate acest control este denumit și control judiciar, a cărui formă de materializare este contenciosul administrativ.

Constituția Republicii Moldova este actul de bază ce reglementează prin dispozițiile sale din art.53 alin.1, controlul legalității actelor administrative ale autorităților publice [1]. Prin același articol din Constituție legiuitorul a stabilit și părțile implicate într-un litigiu de contencios administrativ și anume calitatea de reclamant o are persoana vătămată într-un drept iar calitatea de pârât - autoritățile publice.

Analizând definiția autorității publice prevăzută de art.2 al legii contenciosului administrativ, [3] constatăm că autoritate publică reprezintă orice structură organizatorică sau organ, instituit prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. De asemenea, în sensul legii contenciosului administrativ sunt asimilate autorităților publice persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale. [3]

Astfel apare problema de a identifica cazurile când persoanele care prestează servicii notariale pot avea calitate de pârât în instanța de contencios administrativ.

Considerăm necesar mai întâi de a identifica toate categoriile de persoane care pot presta servicii notariale, ca mai apoi să determinăm situațiile în care acestea pot avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ.

Conform art.3 alin.1 al legii nr.1453 din 08.11.2002 cu privire la notariat [4] „actele notariale pe teritoriul Republicii Moldova se îndeplinesc de notari publici, de alte persoane abilitate prin lege, iar pe teritoriul statelor străine - de oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova”. Examinând dispoziția respectivă putem identifica următoarele categorii de persoane care prestează servicii notariale:

4. notari publici;
5. oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova;
6. alte persoane abilitate prin lege cu dreptul de a îndeplini acte notariale.

Considerăm necesar de a identifica situațiile când cele trei categorii de persoane ce prestează servicii notariale enumerate pot avea statut de pârât în instanța de contencios administrativ.

1. Notarii publici

Actul de bază care reglementează instituția contenciosului administrativ, Legea contenciosului administrativ nr.793, nu specifică situațiile când calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ o are notarul. Prin urmare e necesar de a lega calitatea de pârât a notarului cu obiectul acțiunii în contenciosul administrativ.

Reținem că conform art.3 alin.1 a legii contenciosului administrativ [3] obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, emise de: autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora, subdiviziunile autorităților publice și de funcționarii din structurile specificate.

Prin prevederile art.29 alin.2 a legii cu privire la notariat [4] legiuitorul a stabilit că refuzul notarului de a îndeplini actul notarial poate fi contestat în instanța de contencios administrativ conform legislației în vigoare. Aceeași prevedere o găsim și în legea cu privire la organizarea activității notarilor nr. 69 [6] care în art.63 alin.2 statuiază că „refuzul notarului de a îndeplini actul sau acțiunea notarială poate fi contestat în instanța de contencios administrativ”. Examinând prevederile legii cu privire la notariat nr.1453, coraportat cu obiectul acțiunii în instanța de contencios administrativ, putem determina situațiile când notarul apare ca pârât într-un litigiu de contencios administrativ. Astfel, constatăm că notarul ca pârât în instanța de contencios administrativ poate apărea doar în cazul în care a refuzat îndeplinirea actului notarial.

Examinând practica judiciară se desprinde faptul că notarul are calitate de pârât în instanța de contencios administrativ în majoritatea dosarelor referitor la succesiune, iar obiectul acțiunii are mai multe formulări și anume:

- „recunoașterea ca fiind ilegală decizia notarului public, privind refuzul deschiderii procedurii succesorală pe numele reclamantului, obligarea notarului să deschidă pe numele reclamantului procedura succesorală în urma decesului și să elibereze pe numele său certificat de moștenitor legal asupra patrimoniului succesoral al defunctului, precum și încasarea din contul notarului public în beneficiul său a cheltuielilor de judecată”; [10]

- „constatarea faptului acceptării succesiunii prin depunerea declarației la notar în termen, anularea certificatului de moștenitor testamentar pe numele, ca fiind eliberat ilegal și cu expirarea termenului de adresare, obligarea notarului să-i elibereze certificatul de moștenitor legal asupra bunurilor imobile”; [11]

- „obligarea notarului public de a elibera certificatul de moștenitor testamentar, încasarea din contul pârâtului în beneficiul reclamantului a prejudiciului moral, material și cheltuielilor de judecată”; [12]

- „constatarea faptului acceptării dreptului de moștenire și obligarea eliberării certificatului de moștenitor legal”. [13]

Aceeași concluzie rezultă și din prevederile hotărârii Plenul Curții Supreme de Justiție care în vederea aplicării corecte și uniforme a unor prevederi ale legii contenciosului administrativ a menționat că „refuzul de a autentifica anumite acte, de a primi o cerere sau alte acțiuni ale notarului pot fi contestate în ordinea contenciosului administrativ, dat fiind faptul că notarii prestează servicii de interes public. În cazul în care între persoanele interesate apare un litigiu de drept ce decurge dintr-un act juridic notarial autentificat, litigiul se examinează, în ordine contencioasă, de către instanța de drept comun. [9]

Prin urmare, exceptând litigiile generate de refuzul notarului de a îndeplini actul sau acțiunea notarială, situațiile în care notarul apare ca pârât se vor soluționa în instanța de contencios administrativ, restul litigiilor vor fi soluționate în instanțele judecătorești de drept comun. Acest fapt este reglementat și de art.63 alin.1 a legii cu privire la organizarea activității notarilor: actele și acțiunile notarului pot fi contestate în instanțele de judecată de drept comun conform competenței stabilite de lege”. [6]

2. Oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova

Oficiile Consulare și misiunile diplomatice sunt reprezentanțele Republicii Moldova, care exercită funcții consulare și diplomatice în numele statului în cadrul circumscripției respective pe teritoriul statului de reședință.

Calitatea de autorități care prestează servicii notariale este atribuită oficiilor consulare și misiunilor diplomatice a Republicii Moldova prin competența stabilită de legislație. Prin art.36 alin.2 a legii cu privire la notariat sunt stabilite actele notariale ce pot fi îndeplinite de oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova. [4] Lista actelor notariale îndeplinite de misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova este completată și de prevederile art.55 a Statutului Consular. [8]

Atât legea cu privire la notariat cât și Hotărîrea Guvernului cu privire la aprobarea Statutului Consular prin dispozițiile lor nu reglementează expres

controlul pe calea contenciosului administrativ a activității notariale îndeplinite de oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova.

Reieșind din considerentul că oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova sunt asimilate autorităților publice, concluzionăm că ele vor avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ în cadrul litigiilor născute în urma desfășurării activității notariale care le este atribuită prin lege.

3. Alte persoane abilitate prin lege cu dreptul de a îndeplini acte notariale

Legea cu privire la notariat identifică și categoria altor persoane care prestează servicii notariale, în care sunt incluse:

a) persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale;

b) registratorii Camerei Înregistrării de Stat;

a) Persoanele cu funcție de răspundere ale autorităților administrației publice locale.

Legislația nu enumeră persoanele cu funcție de răspundere ale autorităților administrației publice locale care au dreptul de a îndeplini acte notariale. Însă prin art.39 alin.1 lit. q) a legii privind administrația publică locală s-a stabilit expres care din persoanele cu funcție de răspundere ale autorităților administrației publice locale au dreptul de a îndeplini acte notariale și anume: „secretarul consiliului local, sub autoritatea primarului, îndeplinește acte notariale conform Legii cu privire la notariat”. [7] Legea cu privire la notariat prin prevederile art.37 alin.1 stabilește categoriile de acte notariale, întocmirea cărora este de competența secretarului consiliului local.

În baza celor expuse deducem că sub termenul de „persoane cu funcție de răspundere ale autorităților administrației publice locale” se subînțelege doar secretarul consiliului local care are dreptul de a întocmi acte notariale, respectiv în cadrul litigiilor născute în urma desfășurării activității respective, secretarul consiliului local va avea calitatea de pârât.

b) Registratorii Camerei Înregistrării de Stat

În conformitate cu prevederile art.37 alin.1 a legii cu privire la notariat registratorii Camerei Înregistrării de Stat îndeplinesc următoarele acte notariale:

- autentificarea actelor de constituire a persoanelor juridice fondate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a modificărilor și completărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat al persoanelor juridice;

- legalizarea copiilor de pe actele de constituire a persoanelor juridice, a extraselor din aceste acte și a copiilor de pe certificatele înregistrării de stat din arhiva Camerei Înregistrării de Stat.

Aceeași competență în prestarea serviciilor notariale este reglementată și prin prevederile art. 36 alin.2 lit. c), d¹) al Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali. [5]

Așadar, registratorii Camerei Înregistrării de Stat, în calitate de persoane care prestează servicii notariale vor avea calitatea de pârât în instanța de contencios

administrativ doar în cadrul litigiilor apărute în urma desfășurării activității notariale atribuite prin lege.

Examinând dispozițiile art.252 al Codului Civil al Republicii Moldova [2] constatăm că lista persoanelor care prestează servicii notariale poate fi completată cu:

5. șefii spitalelor, sanatoriilor și a altor instituții medicale militare, adjuncții în probleme medicale, medicul-șef, medicul de gardă;

6. comandantul (șeful) unității sau al unităților militare, instituțiilor sau instituțiilor de învățământ militar;

7. șeful instituției de ispășire a pedepsei;

8. administrația instituției de protecție socială a populației sau conducătorul organului de protecție socială respectiv;

Același articol stabilește și unica competența a persoanelor enumerate mai sus doar de autentificare a procurilor, respectiv acestea vor avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ doar în cadrul litigiilor născute în urma desfășurării activității notariale de autentificare a procurilor.

În urma analizei realizate deducem următoarele concluzii:

1. Persoanele care prestează servicii notariale sunt asimilate autorităților publice în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ. Asimilarea persoanelor care prestează servicii notariale, îndeosebi a notarilor, ca autorități publice este determinată de următoarele:

- notarii, oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova și alte persoane abilitate prin lege cu dreptul de a îndeplini acte notariale (secretarul consiliului local, registratorii Camerei de Înregistrare de Stat) sunt instituții publice de drept, respectiv persoane cu funcții de răspundere, abilitate să asigure, în condițiile legii, ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului prin îndeplinirea de acte notariale în numele Republicii Moldova;

- actele notariale, purtând sigiliul și semnătura persoanei care desfășoară activitate notarială, este de autoritate publică, se prezumă legal și veridic și are forță probantă și executorie;

- arhiva activității notariale este proprietate a statului, fiind parte integrantă a Fondului Arhivistic al Republicii Moldova;

- persoanele ce prestează servicii notariale au fost autorizate de stat să presteze în numele acestuia servicii publice prin desfășurarea activității în baza de licență sau prin realizarea competențelor și atribuțiile stabilite prin actele normative ce le reglementează statutul.

2. Persoanele care prestează servicii notariale vor avea calitatea de pârât în instanța de contencios administrativ în condițiile generale expuse în legea contenciosului administrativ reieșind din competența lor de a îndeplini acte notariale, cu excepția situațiilor când legile speciale care prevăd activitatea lor nu prevăd o altă reglementare.

Bibliografie:

1. Constituția RM din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.82-86 din 22.06.2002.
3. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 57-58 din 18.05.2000.
4. Legea cu privire la notariat nr.1453 din 08.11.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.154-157 din 21.11.2002.
5. Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali nr.220 din 19.10.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 184-187 din 30.11.2007.
6. Legea cu privire la organizarea activității notarilor nr.69 din 14.04.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.277-287 din 26.08.2016, în vigoare din 26.02.2017.
7. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr 32-35 din 09.03.2007.
8. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Statutului Consular nr. 368 din 28.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50-52 din 11.04.2002.
9. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” nr.10 din 30.10.2009 În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2010, nr.7-8.
10. http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php dosar nr.3ra-1033/16.
11. http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php dosar nr.2r-919/15.
12. http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php dosar nr.3ra-736/14.
13. http://jurisprudenta.csj.md/db_col_civil.php dosar nr.2ra-1306/13.

АНАЛИЗ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРПРЕСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИЦ СНГ

Бараненко Роман Васильевич, кандидат
технических наук, доцент Одесский
государственный университет внутренних дел,
Задорожная Антонина Юрьевна, студентка,
Херсонский национальный технический университет

SUMMARY

This article gives an analysis of the criminal law for committing cybercrime in Eastern Europe. Cybercrime continue to increase, as attackers broaden their capabilities and gain technical sophistication. Recent headlines reveal the sophistication and stealth behind the global attacks to financial, government and critical infrastructure organizations. The most important factor of this phenomenon is the lack of legitimate jobs for some of the more capable IT professionals in the region. This article points out the negative effects of the cybercrime in these regions.

Бурное развитие информационных технологий привело к росту относительной важности отдельных аспектов общественной жизни. Вследствие информационной революции основной ценностью для общества в целом и отдельного человека в частности постепенно становятся информационные ресурсы [10]. Сегодня трудно представить себе человека, который не пользуется информационными ресурсами сети интернет, социальными сетями или электронной почтой.

Все это приводит к уязвимости пользователей со стороны различных преступников. Появление виртуального информационного пространства для обмена информацией и общения людей между собой – киберпространства способствовало также и появлению киберпреступности. Однако каждое преступное деяние предусматривает за собой ответственность для лица, его совершившего.

Под киберпреступностью следует понимать преступления, совершенные в киберпространстве с помощью средств компьютерной техники и телекоммуникационных сетей.

В уголовном законодательстве Украины [1] в Раздел XVI установлена ответственность за преступления в сфере использования электронно-вычислительных машин (компьютеров), систем и компьютерных сетей и сетей электросвязи посвящен. Данные преступления посягают на общественные отношения в сфере охраны киберпространства. Данный раздел

включает правовые нормы, которые охраняют различные правоотношения в сфере информационной безопасности. Так, в ст. 361 предусмотрена ответственность за несанкционированное вмешательство в работу электронно-вычислительных машин (компьютеров), автоматизированных систем, компьютерных сетей или сетей электросвязи; в ст. 361-1 – за создание с целью использования, распространения или сбыта вредных программных или технических средств, а также их распространение или сбыт; в ст. 361-2 – за несанкционированные сбыт или распространение информации с ограниченным доступом, которая хранится в электронно-вычислительных машинах (компьютерах), автоматизированных системах, компьютерных сетях или на носителях такой информации; в ст. 362 – за несанкционированные действия с информацией, которая обрабатывается в электронно-вычислительных машинах (компьютерах), автоматизированных системах, компьютерных сетях или хранится на носителях такой информации, совершенные лицом, имеющим право доступа к ней; в ст. 363 – за нарушение правил эксплуатации электронно-вычислительных машин (компьютеров), автоматизированных систем, компьютерных сетей или сетей электросвязи или порядка или правил защиты информации, которая в них обрабатывается; в ст. 363-1 – за препятствование работе электронно-вычислительных машин (компьютеров), автоматизированных систем, компьютерных сетей или сетей электросвязи путем массового распространения сообщений электросвязи.

В законодательство Украины в сфере информационной безопасности имплементировано ряд положений, сформулированных в международно-правовых нормах. Многие из них были взяты из международных документах, принятых на уровне государств – участниц СНГ.

Следует отметить, что в странах постсоветского пространства существуют разных подходы в противодействии киберпреступлениям.

Интересен законодательный подход при формулировании конструкций правовых норм, предусматривающие ответственность за компьютерные преступления, в Республики Беларусь [2]. Так, в разделе XII «Преступления против информационной безопасности» УК Республики Беларусь предусмотрен подраздел 31 с аналогичным названием. В нем включено семь правовых норм, устанавливающих ответственность за киберпреступления. Данные правовые нормы можно разделить на несколько видов в зависимости на отношения, которые поставлены под охрану. Так, отношения, в сфере информационной безопасности охраняются ст. 349 (несанкционированный доступ к компьютерной информации), ст. 352 (умышленное уничтожение, блокирование, повреждение компьютерной информации или программы; неправомерное завладение компьютерной информацией); ст. 354 (разработка, использование или распространение вредоносных программ); ст. 355 (нарушение правил эксплуатации компьютерной системы или сети) и др.

В Уголовном Кодексе Республики Узбекистан [9] включено шесть статей,

предусматривающих ответственность за компьютерные преступления, среди которых: нарушение правил информатизации (ст. 278-1), то есть за создание, внедрение и эксплуатацию информационных систем, баз и банков данных, систем обработки и передачи информации, санкционированный доступ к информационным системам без принятия установленных мер защиты, причинившее крупный ущерб либо существенный вред правам или охраняемым законом интересам граждан либо государственным или общественным интересам; незаконный (несанкционированный) доступ к компьютерной информации (ст. 278-2); изготовление в целях сбыта или сбыт и распространение специальных средств для получения незаконного (несанкционированного) доступа к компьютерной системе (ст. 278-3); модификация компьютерной информации (ст. 278-4), то есть незаконное изменение, повреждение, стирание информации, хранящейся в компьютерной системе, а также внесение в нее заведомо ложной информации, причинившее крупный ущерб либо существенный вред правам или охраняемым законом интересам граждан либо государственным или общественным интересам; компьютерный саботаж (ст. 278-5), создание, использование или распространение вредоносных программ (ст. 278-6).

В Уголовном Кодексе Республики Казахстан [5] законодатели предусмотрели ответственность за совершение следующих преступлений: неправомерный доступ к информации, информационной системе или сети телекоммуникаций (ст. 205), неправомерное уничтожение или модификация информации (ст. 206), нарушение работы информационной системы или сетей телекоммуникаций (ст. 207), неправомерное завладение информацией (ст. 208); создание, использование или распространение вредоносных компьютерных программ и программных продуктов (ст. 210); неправомерное распространение электронных информационных ресурсов ограниченного доступа (ст. 211); оказание услуг для размещения интернет-ресурсов, которые преследуют противоправные цели (ст. 212); неправомерные изменение идентификационного кода абонентского устройства сотовой связи, устройства идентификации абонента, а также создание, использование, распространение программ для изменения идентификационного кода абонентского устройства (ст. 213).

Интересна редакция статьи 209 (принуждение к передаче информации), устанавливающая ответственность за принуждение к передаче информации, охраняемой законом, хранящейся на электронном носителе, содержащейся в информационной системе или передаваемой по сетям телекоммуникаций, под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, оглашение которых может причинить существенный вред интересам потерпевшего или его близких.

В уголовном законодательстве Республики Азербайджан [3]

предусмотрены ст. 271 «Неправомерный доступ к компьютерной системе», ст. 272 «Неправомерное завладение компьютерной информацией», ст. 273 «Неправомерное вмешательство в компьютерную систему или компьютерную информацию» и отдельные статьи 273-1 «Оборот средств, изготовленных для осуществления киберпреступлений», 273-2 «Фальсификация компьютерных данных».

В Уголовном Кодексе Республики Таджикистан преступления против информационной безопасности посвящена Глава 28 [7], включающая семь правовых норм: ст. 298 «Неправомерный доступ к компьютерной информации», ст. 299 «Модификация компьютерной информации», ст. 300 «Компьютерный саботаж», ст. 301 «Незаконное завладение компьютерной информацией», ст. 302 «Изготовление и сбыт специальных средств для получения неправомерного доступа к компьютерной системе или сети», ст. 303 «Разработка, использование и распространение вредоносных программ» и ст. 304 «Нарушение правил эксплуатации компьютерной системы или сети».

В Уголовном Кодексе Республики Туркменистан [8] предусмотрена ответственность за преступления в сфере компьютерной информации: нарушение законодательства о правовой охране алгоритмов, программ для электронных вычислительных машин (ЭВМ), баз данных и топологий интегральных микросхем (ст. 333); неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 334); создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ (ст. 335).

В уголовном законодательстве Республики Киргизия [4] имеется только одна статья 290 (создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ).

Уголовный Кодекс Республики Молдова содержит Раздел XI «Преступления в области информатики и электросвязи» [6], в котором предусмотрена ответственность за компьютерные преступления: ст. 259 (несанкционированный доступ к компьютерной информации), ст. 260 (внесение или распространение вредоносных компьютерных программ), ст. 261 (нарушение правил безопасности информационных систем), ст. 261-1 (несанкционированный доступ к сетям и услугам электросвязи).

Следует отметить, что законодательство большинства государств постсоветского пространства в сфере противодействия киберпреступлениям имеет сходные подходы в конструкции правовых норм, содержащие признаки составов преступлений, посягающие на отношения в сфере охраны информационной безопасности. Во многом это обусловлено единством подходов в теории уголовного права, сформировавшиеся на постсоветском пространстве, а также общим принципам, сформулированным в международно-правовых документах, направленных на борьбу с киберпреступлениями.

Библиография:

1. Кримінальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25-26, ст.131. – Редакція від 05.01.2017. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Лихова С.Я. Методичні рекомендації для підготовки студента до практичних занять з дисципліни «Порівняльне кримінальне право» для студентів спеціальності 081 «Право». / С.Я. Лихова. – К. : НАУ, 2016. – 102 с.
3. Уголовный Кодекс Азербайджанской Республики: утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30.12.1999 № 787-IQ). – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 25 с.
4. Уголовный Кодекс Кыргызской Республики : введен в действие Законом КР от 01.10.1997 № 69. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://www.prokuror.kg/legislation/82-zakonodatelstvo-o-vyborakh/767-ugolovnyj-kodeks-kyrgyzskoj-respubliki.html>
5. Уголовный Кодекс Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.12.2016). – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=1;-215
6. Уголовный Кодекс Республики Молдова N 985-XV от 18.04.2002. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : http://www.yk-md.ru/2_11.html
7. Уголовный Кодекс Республики Таджикистан. Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://mmk.tj>
8. Уголовный Кодекс Туркменистана. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <https://www.unodc.org/tldb/pdf/TurkmenistanCriminalCodeRussian.pdf>
9. Уголовный кодекс Республики Узбекистан: утвержден Законом Республики Узбекистан от 22.09.1994 № 2012-XII (с изменениями и дополнениями на 15.07.2001). – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. – 338 с.
10. Юшук О.В. Інформаційна безпека користувачів мережі Інтернет / О.В. Юшук // Наукові записки. Серія «Культура і соціальні комунікації». – 2009. – Випуск 1. – С.224-231.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ МЕДИЦИНСКИМ РАБОТНИКОМ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

ЧЕРНИКОВ Евгений Эдуардович,
*исполняющий обязанности начальника
управления реформ Генеральной прокуратуры Украины*

SUMMARY

The author analyzes the experience of European countries with respect to the regulation of liability for the improper execution of professional duties of a medical officer. The paper provides practical examples of the prosecution of health workers for the improper execution of professional duties, causing harm to life or health of patients in such countries, as Italy, Germany and France.

Одним из важных направлений защиты прав человека на жизнь и сохранение здоровья является совершенствование правового регулирования и охраны правовыми средствами сферы медицинской деятельности.

В условиях интеграции в мировое сообщество важное научно-теоретическое и практическое значение имеет изучение зарубежного законодательства и правового опыта, в частности – в сфере уголовной ответственности за ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей медицинским работником с целью его возможной имплементации в отечественное уголовное законодательство.

Ответственность за результаты «терапии» (греч. *θεραπεία* – лечение, оздоровление), то есть процесса, целью которого является нормализация нарушенных процессов жизнедеятельности, снятие или устранение симптомов заболеваний или расстройств здоровья и его восстановления, возникла одновременно с первыми медицинскими практиками. Первые письменные упоминания об ответственности врачей содержатся в Законах Хаммурапи (ст. ст. 218-220). Известны древнеегипетские и римские нормативно-правовые акты, предусматривающие ответственность врачей за результаты их профессиональной деятельности.

На сегодняшний день в мире сложилась разная практика правового регулирования ответственности в медицинской сфере. Некоторые страны, например, США, Великобритания, Южно-Африканская Республика предпочитают методы гражданско-правового урегулирования споров. При этом, в некоторых случаях не исключается применение мер уголовно-правового характера.

Превалирование уголовно-правового компонента в рассматриваемой сфере наблюдается в почти всех постсоветских государствах, а также в Японии и Саудовской Аравии.

В то же время, в ряде государств наблюдается сочетание как гражданско-, так и уголовно-правового подходов. Так, уголовное преследование

врачей за профессиональные преступления иногда встречается в Канаде, Новой Зеландии и Франции [8, С. 11].

В государствах, входящих в Европейский Союз, на сегодняшний день не существует единого гармонизированного законодательства об ответственности за медицинскую халатность. Например, в Италии за недобросовестную медицинскую практику, в результате которой причинен вред здоровью пациента, законодательством предусмотрена как гражданская, так и уголовная ответственность [6]. Статья 2236 Гражданского кодекса Италии предусматривает, что, если работа включает в себя сложные технические проблемы, лицо, которое выполняет указанную работу, не отвечает за причиненный вред, кроме случаев, когда оно действовало умышленно или по грубой небрежности [2].

При небрежных действиях врача, в результате которых причинен вред здоровью пациента, и наличии между ними причинной связи, медицинский работник может быть привлечен к уголовной ответственности. Так, в соответствии со статьёй 43 УК Италии неосторожным признаётся деяние, результатом которого является последствие, не желаемое субъектом и причиненное по небрежности, опрометчивости или неопытности, либо из-за несоблюдения законов, правил, распоряжений или уставов [3].

Под небрежностью (*negligenza*) в данной норме понимается пассивное поведение, заключающееся в невыполнении обязательных мероприятий, например, когда хирург во время операции оставляет в оперируемой полости зажимы, инструменты, или марлевые тампоны, оперирует здоровую конечность, не контролирует срок годности препаратов, или не проводит необходимых предварительных исследований [6].

Опрометчивость (*imprudenza*) заключается в осуществлении медицинских действий без применения необходимых по общему правилу мер безопасности, что проявляется в активном безрассудном поведении, когда лицо не осознает возможных последствий своих действий, хотя должно осознавать их вероятное наступление. Опрометчивость имеет место, когда хирург, например, выполняет сложную операцию, зная, что он не находится в отличном физическом состоянии, или не имея соответствующего оборудования, или выполняет особо сложные операции, не имея объективной возможности это сделать [6].

Неопытность (*imperizia*) – это отсутствие у медицинского работника специальных знаний, навыков, которые необходимы для соответствующего вида медицинской деятельности. К случаям ненадлежащей квалификации можно отнести неумелое применение медицинских инструментов или оборудования, постановку неверного диагноза и др.

Как отмечают О.Б. Зеленцов и Н.А. Игнатова, длительное время в Италии был дискуссионным вопрос о том, должны ли оцениваться действия лиц, выполняющих свои профессиональные обязанности, с позиций общего понятия неосторожности, выразившейся в небрежности, опрометчиво-

сти или неопытности, либо следует вменять им в вину только действия, совершенные по тяжкой неосторожности, понятие которой содержится в ст. 2236 ГК Италии, и не привлекать к уголовной ответственности за действия совершенные по легкой и средней неосторожности. Современные авторы предлагают целесообразным ввести понятие специальной или профессиональной неосторожности, т.к. некоторые законные виды деятельности несут в себе риск наступления вредных последствий (медицина, дорожное движение, спорт и т.п.). К лицам, занимающимся подобными видами деятельности, невозможно применять общие критерии предвидения и возможности избежать последствий, т.к. в таком случае этим лицам вменялось бы в вину каждое вредное последствие, возникшее в результате их профессиональной деятельности. Так, например, врач, с учетом имеющейся статистики может предвидеть неблагоприятный исход хирургической операции. Врач должен нести уголовную ответственность за вредные последствия только в случаях нарушения им законодательных актов, а также не писанных правил медицинского мастерства, содержащихся в научных работах и медицинской практике [9, С. 104].

В Федеративной Республике Германия (далее – ФРГ) законодательство характеризуется четкой и жесткой регламентацией стандартов оказания медицинской помощи и получения согласия пациента на ее предоставление. В частности, врач перед выполнением своих обязанностей обязан предоставить пациенту максимально подробную информацию о средствах и методах, которые будут применяться, потенциальных рисках и альтернативных путях лечения. В то же время, уголовное законодательство содержит только ряд общих норм, предусматривающих ответственность за неосторожное причинение смерти и телесные повреждения.

Так, ст. 222 УК ФРГ предусматривает ответственность за причинение смерти в результате халатности, ст. 223 – за причинение телесных повреждений, ст. 229 – за причинение телесных повреждений в результате небрежности [4].

Широкий резонанс в обществе и юридическом сообществе приобрел знаковый для немецкой юриспруденции приговор, вынесенный 14.08.2013 окружным судом Билефельда в отношении студента, виновного в причинении смерти пациенту вследствие халатности по ст. 222 УК ФРГ.

Так, студент Т. в 2011 году проходил годовую стажировку в больнице в педиатрическом отделении местной больницы. В отделение был госпитализирован ребенок 2010 года рождения с диагнозом: «острый лейкоз с параличом лицевого нерва». Вследствие проведенного курса химиотерапии у пациента возникла чувствительность к инфекциям, в связи с чем назначено применение в том числе таких препаратов: «Котрим-К» – перорально и «Рефобацин» – внутривенно. При этом для перорального применения медикаментов в больнице использовались шприцы Брауна, которые конструктивно также могут быть присоединены к порту катетера, что практикуется

в большинстве детских больниц.

Следствием установлено, что Т. после отбора у пациента крови для анализов, взял на тумбочке подготовленный шприц без иглы и защитного колпачка, содержащий, по его мнению, антибиотик «Рефобацин», и ввел его пациенту через катетер внутривенно. Фактически в шприце, предназначенном для приема внутрь, находился препарат «Котрим-К». Вследствие допущенной Т. небрежности у пациента возник анафилактический шок, который, несмотря на принятые реанимационные мероприятия, привел к смерти.

Суд пришел к выводу, что с учетом того, что подсудимый имел опыт работы фельдшером, проходил стажировку в течении 6 месяцев, был осведомлен о порядке применения шприцев внутривенно, и неоднократно применял их на практике, должен был знать, что в случае отсутствия у шприца иглы с защитным колпачком, отсутствия на лотке, где он лежал готовый к применению, тампонов и дезинфицирующих средств, он был предназначен именно для перорального, а не внутривенного применения. К тому же, при наличии сомнений, он должен был спросить об этом соответствующего врача. По результатам судебного рассмотрения дела Т. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ст. 222 УК ФРГ, и приговорён к наказанию в виде штрафа.

Как уже отмечалось, в ФРГ медицинские работники обязаны перед медицинским вмешательством брать на это согласие пациента. При этом в случае предоставления пациенту неполной информации, его согласие может быть признано недействительным, что повлечет за собой возможность привлечения врача к ответственности за умышленное причинение вреда здоровью лица по ст. 223 УК ФРГ, часть 2 которой предусматривает ответственность также за попытку причинения такого вреда.

Уголовный кодекс ФРГ содержит несколько специальных норм, которые предусматривают ответственность медицинских работников за ненадлежащее исполнение профессиональных обязанностей, связанных с прерыванием беременности. По общему правилу, аборт в Германии находится под запретом и является уголовно наказуемым деянием, ответственность за которое предусмотрена ст. 218 УК ФРГ за некоторыми исключениями, которыми, в частности являются медицинские показания к аборту, срок беременности не более 12 недель с момента зачатия. Квалифицирующим признаком состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 218 УК ФРГ, являются действия по прерыванию беременности, которые нанесли риск жизни или значительный ущерб здоровью беременной женщины.

Статьей 218-С УК ФРГ предусмотрена ответственность за нарушение медицинских обязанностей при прерывании беременности, которой подлежит лицо, прерывающее беременность, не дав женщине возможность объяснить причины ее желание прервать беременность, не дав беременной женщине медицинского совета относительно значения операции, особенно о ее процедуре, последствиях, рисках, возможных физических или психи-

ческих последствиях; не убедившись о сроке беременности и наличии у женщины справки о проведении с ним медицинских консультаций [4].

Определенный интерес вызывает также опыт другого ведущего европейского государства – Французской Республики, в которой после второй мировой войны была создана система социального страхования на принципах общественной солидарности, которая включала в себя страхование здоровья.

Общественное недовольство качеством предоставляемых медицинских услуг и сферы здравоохранения в целом не является исключением и для Французской Республики. До 2002 года, когда началась медицинская реформа, медицинское сообщество считало, что французская система здравоохранения приближается к американским стандартам компенсации вреда, причиненного в результате медицинской халатности. Также высказывалось мнение, что врачей заставляют возмещать вред, причиненный при отсутствии вины. Пациенты в свою очередь жаловались на отсутствие у них эффективных средств правовой защиты, поскольку высокая стоимость судебных расходов и продолжительность рассмотрения дел не способствовали подаче ими исковых заявлений [5, С. 110].

Исторически дуализм правовой ответственности за халатность во Франции связан с тем, что нормы, которые предусматривают гражданскую и уголовную ответственность, содержатся в гражданском и уголовном кодексах. Так, согласно ст. 1383 Гражданского кодекса Французской Республики «каждый несет ответственность за вред, который он причиняет не только вследствие умышленных действий, а также небрежного поведения или неосторожности» [1].

Статья 319 Уголовного кодекса Франции 1810 года (утратил силу) также предусматривала ответственность за причинение смерти и телесных повреждений в результате неопытности, неосторожности, беспечности, небрежности или несоблюдения правил [7].

В связи с одинаковым пониманием наказуемой медицинской халатности в гражданском и уголовном праве французские суды исходили из того, что при наличии в действиях виновного лица состава уголовного преступления – это лицо также несло гражданско-правовую ответственность. Напротив, при отсутствии уголовной ответственности, исключалась и гражданско-правовая ответственность.

С последующей эволюцией французского законодательства ситуация изменилась – в 2000 году законодатель внес изменения в Уголовный и Гражданский кодексы, что позволило привлекать лицо к гражданской ответственности в случае прекращения уголовного дела или вообще отсутствия в действиях лица признаков преступления [5, С.120]. Действующий Уголовный кодекс Французской Республики предусматривает ответственность за причинение смерти другому человеку в результате оплошности, неосторожности, невнимания, небрежности или неисполнения обязанности

по безопасности или предосторожности. Квалифицированный состав преступления предусмотрен при наличии умысла в действиях виновного лица (статья 221-6).

Однако, на сегодняшний день во Франции случаи уголовного преследования медицинских работников встречаются реже, более типичным является решение споров в гражданско-правовой плоскости.

Приведенный анализ юридической практики зарубежных государств не является исчерпывающим. Автор исследования не ставит целью изучить все признаки уголовного преследования за непреднамеренные медицинские преступления за рубежом. Вместе с тем, становятся понятными общие тенденции в мировой юридической практике по этому вопросу. В юридической практике некоторых зарубежных государств активно применяются нормы уголовного права в правоотношениях между медицинскими работниками и их пациентами в случае ненадлежащего качества врачебной помощи. Это, по нашему мнению, свидетельствует в первую очередь о характере общественной опасности данной категории преступлений, имеющей признаки общей, а не индивидуальной опасности.

Библиография:

1. Civil Code of the French Republic/ [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: http://lexinter.net/ENGLISH/civil_code.htm.
2. Codice Civile Italiano / [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: http://www.jus.unitn.it/cardozo/Obiter_Dictum/codciv/Lib5.htm.
3. Codice penale, Libro I, Titolo III, agg. al 28/10/2013 Italiano / [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: <http://www.altalex.com/documents/news/2014/12/09/del-reato>.
4. German Criminal Code / [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p1865.
5. Marc A. Rodwin. French Medical Malpractice Law and Policy through American Eyes: What It Reflects about Public and Private Aspects of American Law // Suffolk University Law School. Legal Studies Research. Paper Series. Research Paper 11-53. November 28 – 2011 – P. 109-138.
6. Medical Malpractice: The Experience in Italy / [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2628502/>.
7. Penal Code of France (1810) [Электронный ресурс] / Режим доступа до джерела: http://www.napoleonseries.org/research/government/france/penalcode/c_penalcode3b.html.
8. Robert B Leflar. “Unnatural Deaths,” Criminal Sanctions, and Medical Quality Improvement in Japan // Yale Journal of Health Policy, Law, and Ethics. – USA: New Haven – 2009 – № 3 – P. 1 – 51.
9. Зеленцов А.Б., Игнатова М.А., «Общество и право», № 2 (39)/2012, С. 103-107.

ASPECTE PRACTICO-LEGALE DE FORMULARE ȘI ELABORARE A DOCUMENTAȚIEI NECESARE DOSARULUI PERSONAL

GAMUREAC Alexandru, *doctorand,*
Universitatea de Studii Politice și
Economice Europene „Constantin Stere”

SUMMARY

The employee`s personnel file is a complex document applicable to the labor relations. It also constitutes a solid basis of regulatory acts of different situations in practice. Managing and storing these documents contributes significantly to create a strong base of personal information related to professional activity.

Personalul reprezintă unul din cele mai importante resurse a unei unități. În acest sens, legislația muncii al Republicii Moldova, stabilește un șir de condiții sau un cadru legal de sistematizare prin documentarea relațiilor de muncă în cadrul unității. Salariatul potrivit art. 1 din CM al RM [1] *este persoana 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.*

Pentru a începe perfectarea dosarului personal al salariatului, mai întâi de toate este necesar de a respecta cerințele și actele necesare angajării solicitate de legislația muncii la angajare potrivit art. 57 alin.1 din CM al RM, care sunt următoarele:

a) *buletinul de identitate sau un alt act de identitate*, reglementarea a acestei cerințe se regăsește în prevederile Legii nr.273 din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte [9], potrivit art.3 alin.(1) din legea menționată, buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova se eliberează cetățenilor de la momentul nașterii pentru întrebuințare pe teritoriul republicii sau peste hotarele ei, în conformitate cu acordurile internaționale. Un aspect important al acestei cerințe îl reprezintă angajarea cetățenilor străini și apatrizilor, care la solicitarea prezentării actelor de indentitate prezintă nu buletinul de identitate ca în cazul cetățenilor moldavi, ci un permis de ședere provizoriu, suportul normative căroră se conține în numeroasele tratate internaționale și prevederile legii menționate supra în prevederile art.3 alin. 4-12¹.

b) *carnetul de muncă, cu excepția cazurilor când persoana se încadrează în câmpul muncii pentru prima dată sau se angajează la o muncă prin cumul*, potrivit acestei prevederi, reglementare modului de circulație, completare, păstrare se găsește în prevederile Hotărîrii Guvernului Nr.1449 din 24.12.2007 privind carnetul de muncă [4]. Acest act normativ se reprezintă a fi unul din principalele acte regulatorii aplicabile modului de completare a relațiilor de muncă.

c) *documentele de evidență militară – pentru recruți și rezerviști*, necesitatea

prezentării acestor acte, este dictată de prevederile Legii Nr.1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei [7], care prevede următoarele obligațiuni de solicitare a acestei categorii de acte care este stipulată în prevederile art.11 în special alin.2 în baza căruia: pe plan local, evidența militară a recruților și rezerviștilor se organizează și se ține de către primării (preturi), instituții publice și agenți economici, indiferent de tipul de proprietate. O prevedere importantă în privința documentării o constituie alin.(6), conform căruia: documentul de evidență militară aflat asupra recruților este adeverința de recrutare, iar asupra rezerviștilor – livretul militar.

d) diploma de studii, certificatul de calificare ce confirmă pregătirea specială – pentru profesiile care cer cunoștințe sau calități special, această situație este reglementată de prevederile Codului educației al RM Nr.152 din 17.07.2014 [2], în baza art.17 care prevede expres actele ce confirmă absolvirea instituțiilor de învățământ sau cursurilor specializate.

e) certificatul medical, în cazurile prevăzute de legislația în vigoare, reglementarea acestui compartiment este consacrată în Ordinul Ministerului Sănătății al RM la nr. 132 din 17.06.1996 Privind examenele medicale obligatorii la angajare în muncă și periodice ale lucrătorilor care sunt supuși acțiunii factorilor nocivi și nefavorabili și în Ordinul nr. 255 din 15.11.1996 Cu privire la organizarea obligatorie a examenului medical al salariaților din întreprinderile alimentare, instituțiile medicale, comunale și cele pentru copii.

f) declarația pe propria răspundere cu privire la faptul că, pe durata activității la locurile de muncă precedente, nu a încălcat prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, cu excepția cazurilor când persoana se încadrează în câmpul muncii pentru prima dată. Această prevedere este una nouă pentru legislația muncii fiind introdusă la începutul lunii noiembrie al anului 2016, și are ca scop contracararea actelor de corupție și a altor comportamente inadecvate în cadrul întreprinderilor instituțiilor organizațiilor.

În afară de cele menționate supra, în pofida modificărilor legislative actuale în domeniul protecției datelor cu caracter personal al salariaților, angajatorilor li-sa stabilit un complex de obligațiuni ce necesită a fi respectate la angajare, conform Legii Nr.133 din 08.07.2013 privind protecția datelor cu caracter personal [8]. În afară de cadrul legislativ menționat, în Codul Muncii al RM este dedicat Capitolul VI sub denumirea protecția datelor personale ale salariatului, care stabilesc bazele de gestionare al datelor din cadrul unității.

Îndeplinind toate cele menționate supra, specialistul resurse umane are sarcina de a elabora următoarele acte de evidență internă după cum urmează: contractual individual de muncă, ordin de angajare, fișa de post se anexează în cazul în care în cadrul întreprinderii se încheie contracte tipizate, în conținutul cărora nu sunt introduse volumurile de obligațiuni specifice postului/funcției, modul și termenele de executare al acestora, subordonarea, răspunderea și alte chestiuni specific funcției ocupate.

În acest context în urma semnării de către conducător și salariat a actelor enumerate anterior, specialistul resurse umane trece la procedura perfectării dosarului personal al salariatului. Se cere a fi menționat faptul că în Republica Moldova la nivel legislative nu este stabilit modul de completare și stocare a documentației necesare perfectării dosarului personal. În scopul ușurării activităților specialiștilor resurselor umane în Republica Moldova există o metodologie de elaborare și stocare a documentelor necesare completării dosarului personal al funcționarului public propusă de dnul Tudor Capșa [6]. Această metodologie este o reflecție a modului de elaborare a dosarelor personale din cadrul administrației publice locale în special funcționarilor publici. Această din urma poartă caracter de recomandare, și nu este obligatorie spre utilizare, ci doar se reprezintă ca un adevărat îndrumar pentru specialiștii începători din sfera resurselor umane, indiferent de forma juridică de organizare, cu excepția activităților ce se desfășoară în baza patentei de întreprinzător.

Așadar, în opinia noastră într-o gestionare, stocare eficientă a actelor ce fac parte din categoria dosarului personal al salariatului sunt următoarele:

1. *Fișa personală de evidență a cadrelor*. Aceasta în toate cazurile trebuie să fie plasată în dosar pe prima pagină, deoarece acesta se manifestă ca o adevărată foaie de titlu, pentru că conținutul acesteia este foarte vast și conține compartimente cum ar fi: numele, prenumele, patronimicul, data și locul nașterii, sexul, naționalitatea, cetățenia, originea socială, studiile, cunoștințele lingvistice, gradele științifice, lucrările științifice publicate, situația militară, vechimea, funcțiile și locurile de muncă ocupate anterior, autobiografia, cererea de angajare, date de contact. Un aspect interesant în cadrul resurselor umane, îl ocupă compartimentul fotografiei, careia îi este rezervat un loc din dreptă în această fișă. Așadar, potrivit legislației muncii moldave, prezentarea fotografiilor nu este pusă în sarcina salariatului. Cu titlu de paralelă, la acest aspect în legislația muncii autohtonă, este consfințită o normă în art. 10 alin.(2) lit.(d) potrivit căreia: angajatorul este obligat să acorde salariaților munca prevăzută de contractul individual de muncă și un permis nominal de acces la locul de muncă. Așadar reieșind din prevederile acestui capitol al rezulta că sarcina efectuării imprimării foto îi revine angajatorului, deoarece permisul de acces la locul de muncă potrivit Convenției Colective Nr.12 din 09.07.2012 (nivel național) privind formularul statelor de personal și permisul nominal de acces la locul de muncă [3], conține un compartiment dedicat fotografiei. Așadar cheltuielile privind perfectarea fotografiilor vor fi suportate de angajator din bugetul unității.

În privința acestei “*tăceri legislative*”, considerăm a fi oportună următoarea soluție, într-o evitarea divergențelor apărute cu prilejul fotografierii salariatului, așadar pentru evitarea situațiilor nedorite, am opta pentru crearea unui regulament în cadrul unității în privința acestei situații cu indicarea tuturor compartimentelor necesare reglementării acestei situații. Un aspect important în cazul dat va constitui procedura de luare la cunoștință a salariaților cu acest document, care se poate materializa sub forma diferitelor acte de încunoștințare în cadrul întreprinderii.

2. Un aspect deosebit de important în completarea dosarului personal al salariatului îl ocupă actele *de identitate, documentele de evidență militară, diploma sau diplomele de studii, certificatele de calificare*. Pentru a da dovadă că persoana angajată are pregătirea necesară ocupării postului, potrivit legislației dar și cerințelor specificate în poziția postului, fișei de post se face necesară prezentarea actelor confirmatoare, de regulă acestea îmbracă forma: diplomelor sau/și certificatelor de absolvire. Pentru stabilirea gradului de securitate a circuitului documentar din cadrul serviciului resurse umane în unitate, se recomandă specialiștilor acestuia de a face de sinestătător copii de pe documentele menționate anterior *“legalizându-le”* cu ștampilă serviciului resurse umane, cu numerotarea și capsarea fiecărui document în parte, de exemplu: diploma de studii și suplimentul la aceasta se capsează împreună, aplicându-se următoarea înscrisoare pe prima pagină a fiecărui set de acte în parte după cum urmează:

„Copia corespunde originalului. Total: 8 file, Data legalizării 31.01.2017.

Inspector serviciu personal A. Gamureac și semnătura olografă, alături de semnătura olografă se aplică ștampila serviciului”

Mai mult ca atât această procedură va constitui o bază probatorie pentru angajator în cazul constatării faptului că salariatul a prezentat angajatorului, la încheierea contractului individual de muncă, documente false.

3. *Fișa personală MR-2*, aprobată prin Hotărârea nr.01 din 10.01.1997 de Departamentul Statistică al Republicii Moldova [5]. Aceasta constituie un adevărat nucleu de date personale al salariatului, deoarece acesta este unul din cele mai complexe acte din domeniul serviciului resurse umane, și totodată unul din cele mai importante acte după contractul individual de muncă. Acest formular este compus din cinci compartimente: intitulate după cum urmează: - date generale, acesta include datele personale al salariatului cu privire la nume, prenume, studii, vechimea în muncă, domiciliu și etc; - informații despre evidența militară, acesta include informațiile privind situația militară al salariatului; - numiri și transferuri, în compartimentul dat se introduce informațiile privind numirea, transferurile în funcție, cu indicarea în mod obligatoriu a temeiului acestor acțiuni și totodată încunoștințarea salariatului sub semnătura a acestor acțiuni. Merită a fi menționat faptul că datele care se introduce în acest capitol trebuie să fie conforme cu cele introduse în carnetul de muncă. - concedii, compartiment dedicat evidenței concediilor anuale. Cu titlu de recomandare, sugerăm specialiștilor din sfera resurselor umane de a nu introduce în acest capitol concediile neplătite sau cele de studii în scopul evitării, eventualelor încurcături, acestea ar fi binevenite în compartimentul informații suplimentare. - informații suplimentare, acesta reprezintă partea finală a formularului dat și poate conține diferite informații, cum ar fi: numere de contact, noua adresă a domiciliului și altele.

În opinia noastră compartimentele de pe verso sunt considerate drept bază probatorie în cazul pierderii carnetului de muncă sau a ordinelor de angajare, contractului individual de muncă.

4. *Ordinele de angajare, transferuri, aplicarea sancțiunilor disciplinare și*

stimulărilor. Fiind acte de importanță internă recomandăm pentru o gestionare cât mai eficientă de a include în dosarul personal al salariatului, copiile acestor ordine legalizate. Mai mult ca atât importanța plasării acestor acte în dosarul personal este condiționată de introducerea acestora în carnetul de muncă, cu excepția sancțiunilor, care nu se înscriu în carnetul de muncă.

5. Contractul individual de muncă și acordurile suplimentare la acesta. Inexistența acestuia se sancționează conform prevederilor legislative în vigoare. Acordurile suplimentare se perfectează în mod obligatoriu, în dependență de schimbările survenite în cariera salariatului și condițiilor de muncă.

6. Acordul privind prelucrarea datelor cu caracter personal al salariatului. Fiind influențat de modificările legislative din ultimul timp, importanța acestui mecanism a crescut semnificativ, influențat în mod special de amenziile impunătoare aplicabile persoanelor găsite vinovate de încălcarea acestor norme. Meleagul legislativ al acestei instituții se regăsește în Legea Nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal și prevederile Capitolului VI din CM al RM. Pentru a evita sancționarea de către organele competente a statului în privința respectării datelor personale, angajatorii sunt obligați să întreprindă următoarele acțiuni: 1) *se va înregistra în sistemul național de protecția a datelor personale;* 2) *regulament privind prelucrarea datelor cu caracter personal în sistemul contabil;* 3) *regulament privind prelucrarea datelor personale în cadrul serviciului resurse umane.*

Pentru a simplifica procedura de exprimare a consimțământului salariatului privind prelucrarea datelor cu caracter personal, propunem de a perfecta un acord suplimentar la contractul individual de muncă în care salariatul și va pune semnătura olografă că a luat cunoștință cu prevederile prezentelor acte.

7. Fișa de post. Fiind un act nereglementat de legislația muncii, acestea deseori îmbracă forma unui act normativ la nivelul unității. Importanța acestui act rezidă în faptul ca acesta are calitatea de vector, îndrumător în îndeplinirea obligațiilor de serviciu. Suportul legislativ al acestui act rezidă în art.10 alin. (1) lit.(e) din CM al RM.

8. Contractul privind răspunderea materială. Fiind reglementat de prevederile Titlului XI din CM al RM, acesta se încheie într-o atragere la răspundere persoanelor responsabile, care în procesul executării obligațiilor de serviciu gestionează valori materiale, bunuri, bani ce le sînt încredințate prin act, de regulă ordin și proces-verbal.

9. Carnetul de muncă. Carnetul de muncă constituie documentul de bază privind activitatea de muncă a salariaților pe teritoriul Republicii Moldova. El se întocmește în mod obligatoriu pentru toți salariații care au lucrat cel puțin cinci zile în cadrul unității, indiferent de tipul de proprietate și forma organizatorico-juridică a acesteia, inclusiv pentru nescritici și salariați – cetățeni străini și apatrizi.

La angajare în sfera muncii salariatul prezintă angajatorului carnetul de muncă – actul oficial de confirmare a timpului de muncă a salariatului pe care la

lucrat anterior în baza contractului individual de muncă.

Această listă nu este una exhaustivă, ea poate fi completată cu actele necesare reglementării acelor raporturi juridice ce au apărut între părțile contractului individual de muncă, (angajator și salariat) în funcție de specificul activității prestate.

Bibliografie:

1. Codul muncii al Republicii Moldova Nr.154 din 28.03.2003. În Monitorul Oficial al RM nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Codului educației al RM Nr.152 din 17.07.2014. În Monitorul Oficial al RM nr. 319-324 din 24.10.2014
3. Convenție Colectivă Nr.12 din 09.07.2012 (nivel național) privind formularul statelor de personal și permisul nominal de acces la locul de muncă. În Monitorul Oficial al RM nr. 149-154 din 20.07.2012
4. Hotărîrea Guvernului Nr.1449 din 24.12.2007 privind carnetul de muncă. În Monitorul Oficial al RM nr. 5-7 din 11.01.2008
5. Hotărîrea nr.01 din 10.01.1997 de Departamentului Statistică al Republicii Moldova.
6. Disponibil: <http://legislatiamuncii.axa.md/uploads/files/756c35ba7bcf1a0f8f04008e0ace31d1.pdf> (accesat la 31/01/2017)
7. Legea Nr.1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei. În Monitorul Oficial al RM nr. 137-138 din 10.10.2002
8. Legea Nr.133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. În Monitorul Oficial al RM nr. 170-175 din 14.10.2011
9. Legea nr.273 din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte. În Monitorul Oficial al RM nr. 9 din 09.02.1995

CUPRINS:

SESIUNEA PLENARĂ

BALAN Oleg

PARTICIPAREA TINERILOR CERCETĂTORI

LA EDIFICAREA SOCIETĂȚII BAZATE PE CUNOAȘTERE

DULSCHI Ion

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ – COMPONENTĂ FUNDAMENTALĂ

ÎN PREGĂTIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

ALBU Marina, HORBOWSKI Tomasz

PRINCIPIUL SUBSIDIARITĂȚII ȘI ABORDAREA LEADER –
INSTRUMENT PENTRU DEZVOLTAREA RURALĂ A UNIUNII
EUROPENE

COJOCARU Tatiana

PROFILUL PSIHOLOGIC AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC:

UN PRIM TEST PENTRU O ADMINISTRAȚIE EFICIENTĂ

BLAŽKOVÁ Dita, NEUWIRTH Bernard

INFORMATION LITERACY IN PUBLIC

ADMINISTRATION IN CZECH REPUBLIC

ATELIERUL NR.1

ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

FRIMU Teodora

ABORDĂRI TEORETICE ACTUALE

ALE FENOMENULUI BIROCRAȚIEI

CHIRIAC Diana

ASPECTE TEORETICO – METODOLOGICE PRIVIND IMPLICAȚIILE
DECIZIEI ADMINISTRATIVE ÎN PROCESUL DE GUVERNARE DIN
REPUBLICA MOLDOVA

PRISACARI Maria

ASISTENȚA PENTRU DEZVOLTARE
ÎN TEORIILE RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

BUTNARU Veronica

NECESITATEA ASIGURĂRII UNUI MEDIU DE INTEGRITATE
PUBLICĂ ȘI RESPONSABILITATE SOCIALĂ ÎN VIAȚA PUBLICĂ

CIOBANU Tatiana

ROLUL AUTORITĂȚII NAȚIONALE DE INTEGRITATE
ÎN PREVENIREA ȘI COMBATERICA MANIFESTĂRIILOR DE CORUPȚIE

POPOVICI Eugen

ROLUL APARATULUI PREȘEDINTELUI REPUBLICII MOLDOVA
ÎN REALIZAREA ATRIBUȚIILOR ȘEFULUI STATULUI

GÎRNEȚ Ilie

EVOLUȚIA RAPORTURILOR DINTRE PARLAMENTUL
REPUBLICII MOLDOVA ȘI PREȘEDINȚIE (1990-2016)

SOLOMON Oleg

IMPLICAȚIILE CONCEPTULUI „CENTRUL GUVERNULUI” ASUPRA
CANCELARIEI DE STAT DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA
DIMENSIUNILOR ANALITICE LOC, ROL ȘI FUNCȚII

ШЕПИТКО Татьяна

ТРАНСФОРМАЦИЯ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ», «ПУБЛИЧНОЕ
АДМИНИСТРИРОВАНИЕ», «ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В
СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

SECRIERU Vasile

INSTRUMENTELE DE REALIZARE
A OBIECTIVELOR AUTORITĂȚILOR PUBLICE

SEVERIN Alina

FORMAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN
REPUBLICA MOLDOVA PRIN PRISMA EXEMPLELOR EUROPENE

VARZARI Ana

ISTORICUL ABORDĂRII EVALUĂRII PERFORMANȚELOR
FUNȚIONARILOR PUBLICI ÎN STATELE UNITE ALE AMERICII

DRĂGULEAN Alexandru, ȘCERBINA Viorel

NECESITATEA CREĂRII UNUI SISTEM DE INSTRUIRE PROFESIONALĂ
A FUNȚIONARILOR PUBLICI ÎN STRUCTURILE MILITARE

BOAGHI Leonid

CONSIDERAȚIUNI PRIVIND STRUCTURA OPTIMĂ A GUVERNULUI
REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII REFORMEI
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

ATELIERUL NR. 2

PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

TOFAN Tatiana

IMPACTUL PARTENERIATELOR EXTERNE ÎN REALIZAREA
DEZVOLTĂRII REGIONALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

КОЗЛОВА Людмила Васильевна

ДИВЕСТИЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

CASTRĂȘAN Tatiana

AVANTAJELE DEZVOLTĂRII REGIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

MELEȘTEAN Ion

INFLUENȚA FACTORULUI POLITIC ASUPRA PROCESULUI DE
REFORMĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

САВЕНКОВА Светлана

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ

POPOVICI Ion

ARHITECTURA MODELELOR EUROPENE DE GUVERNARE LOCALĂ

GUȚU Nina

DESCENTRALIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI FRANȚA: ABORDARE COMPARATĂ

ANTOCI Ana

ASPECTE BIBLIOGRAFICE PRIVIND
CONTROLUL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

PANFILII Nina

PROVOCĂRI ȘI PERSPECTIVE ÎN ASIGURAREA TRANSPARENȚEI
AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

SAPTEFRAT Victoria

STRATEGII ȘI TEHNICI DE CERCETARE
A IMAGINII AUTORITĂȚILOR PUBLICE

CASIANOVICI Dorina

STRESUL ÎN ACTIVITATEA PROFESIONALĂ
A PERSONALULUI DIN AUTORITĂȚILE PUBLICE

BULAT Veaceslav

INIȚIEREA PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE PRIN COOPERARE
INTERCOMUNALĂ: ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

КОМАРОВСКИЙ Иван

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

DOBRIY Diana, KOMAROVSKYI Ivan, STARCIUC Carolina

TIPURI DE FINANȚARE ALE DEZVOLTĂRII LOCALE.
METODA „LED PROCESS PROFILE”

GOREA Victoria

CRISTALIZAREA SUPREMAȚIEI EGUVERNĂRII DE DECIDENTĂ
A INFRASTRUCTURII REPUBLICII MOLDOVA ÎN CADRUL
INOVAȚIILOR GLOBALE

GOREAINOV Victoria

РОЛЬ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И
ПРЕИМУЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

ATELIERUL NR. 3

DIMENSIUNI SOCIO-ECONOMICE, DE DREPT ȘI SOCIALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CERNELEV Olga

REPERE PRIVIND COOPERAREA DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ
ȘI SOCIETATEA CIVILĂ

BUGA Natalia

TEHNOLOGIILE INFORMAȚIONALE – FORMĂ DE IMPLICARE A
SOCIETĂȚII ÎN PROCESUL DECIZIONAL

CIOBANU Ion

ASPECTE PRIVIND SECURIZAREA VOTULUI ELECTRONIC ÎN
ESTONIA

IURAȘCO Elena

COOPERAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CU ONG – URILE PRIVIND
DEZVOLTAREA ÎNVĂMÂNTULUI PREUNIVERSITAR ÎN REPUBLICA
MOLDOVA

PRUTEAN Viorica

DREPTURILE ȘI OBLIGAȚIILE COPIILOR CU DIZABILITĂȚI

PĂSCĂLUȚĂ Felicia

EVOLUȚIA PREOCUPĂRILOR ȘI A REGLEMENTĂRILOR ÎN
DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

PLETOSU Victor

ROLUL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN
CONSERVAREA ȘI PROMOVAREA PATRIMONIULUI CULTURAL
IMATERIAL

STARCIUC Carolina

RUSIA ÎN SISTEMUL POLITICO-ECONOMIC INTERNAȚIONAL

MANOLE Dinu

PERSPECTIVE DE DEZVOLTARE A ECONOMIEI SOCIALE ÎN
REPUBLICA MOLDOVA

PASCAL Mihaela

ROLUL AGENȚIEI PENTRU PROTECȚIA CONSUMATORILOR ÎN
PROMOVAREA INTERESELOR ECONOMICE ALE CONSUMATORILOR

DRIGA Olga

REFORMAREA CAPACITĂȚILOR INSTITUȚIONALE ÎN CONTEXTUL
REFORMEI FISCALE DE MEDIU

TOMULEȚ Călin, CERNOTINSCHI Maria

AUTORITATEA PUBLICĂ CA PÂRÂT ÎN LITIGIUL DE CONTENCIOS
ADMINISTRATIV

TOMULEȚ Călin, VACARENCO Iulia

IDENTIFICAREA STATUTULUI DE PÂRÂT ÎN INSTANȚA DE
CONTENCIOS ADMINISTRATIV A PERSOANELOR CARE PRESTEAZĂ
SERVICII NOTARIALE

БАРАНЕНКО Роман, ЗАДОРЖНАЯ Антонина

АНАЛИЗ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КИБЕРПРЕСТУПНОСТИ ГОСУДАРСТВ –
УЧАСТНИЦ СНГ

ЧЕРНИКОВ Евгений

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ
ИСПОЛНЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ
МЕДИЦИНСКИМ РАБОТНИКОМ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

GAMUREAC Alexandru

ASPECTE PRACTICO – LEGALE DE FORMARE ȘI ELABORARE A
DOCUMENTAȚIEI NECESARE DOSARULUI PERSONAL

