

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**CONTRIBUȚIA TINERILOR  
CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA  
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

*Materiale ale Conferinței științifice internaționale,  
ediția a VI-a, 28 februarie 2020*

**Chișinău, 2020**

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

## 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 Silvia** - șef Direcție știință și doctorat, Academia de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar

**PALIOVICI Serghei** - doctor, lector universitar, șef catedra Științe administrative, Academia de Administrare Publică

**LEANCĂ Tudor** - șef Direcția logistică, Academia de Administrare Publică

**ZELENSCHI Angela** - doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**MAEV Andrei** - doctor, conferențiar universitar, catedra Limbi străine și ucraineană, Institutul Regional de Administrare Publică din Odessa, Ucraina

**SACARA Ana** - doctorandă, Universitatea de Stat Dimitrie Cantemir, lector, Universitatea de Stat din Comrat

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

**DONE Cătălin-Gabriel** - masterand, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, Romania

**ȘTEFANIUC Veronica** - masterandă, Academia de Administrare Publică

## COLEGIUL REDACȚIONAL

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

**MaEV ANDREI** - doctor, conferențiar universitar, Institutul Regional Odessa al Academiei Naționale de Administrare Publică pe lângă Președintele Ucrainei

**ZELENSCHI Angela** - doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

**PALIOVICI Serghei** - șef Catedra științe administrative, doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică

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

**POPOVICI Angela** - șef Catedra științe politice și relații internaționale, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

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

**TINCU Violeta** - doctor, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

**MANCIU Liana-Alina** - doctorandă, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”



## SESIUNEA PLENARĂ

# TINERII CERCETĂTORI VALORIFICĂ TAINELE ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI

### Mesaj de salut

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

#### **Stimați participanți ai Conferinței tinerilor cercetători!**

Perioada prin care trece în prezent Republica Moldova impune necesitatea unor abordări complexe și fundamentate științific a relațiilor sociale care conțin în sine atât elemente ale noului, legate de evoluția democratică a societății, dar și unele manifestări care decurg din imperfecțiunea acestor relații asupra cărora își lasă amprenta dilemele tranziției transformatoriale. Aceasta pe deplin se referă și la domeniul administrației publice.

Edificarea unui sistem modern de administrație publică și organizarea funcționării lui constituie o sarcină majoră a societății la etapa actuală. Acest lucru se poate dobândi printr-o analiză amplă a sistemului administrativ existent în multitudinea manifestărilor sale și formularea, în acest temei, a sarcinilor privind modernizarea acestui sistem în conformitate cu anumite standarde care și-au dovedit prioritățile sale organizaționale și funcționale.

Din aceasta derivă importanța cercetărilor științifice și rolul acestora în identificarea problemelor cu care se confruntă administrația publică și găsirea modalităților de soluționare a acestora. Academia de Administrare Publică a acumulat pe parcursul celor 27 de ani de activitate o bogată experiență de cercetare științifică. Inițierea și desfășurarea reformei administrației publice a determinat necesitatea efectuării cercetărilor științifice de care pe parcursul anilor au fost și continuă să fie preocupate catedrele de specialitate, școala doctorală în științe administrative, cadrele didactice, doctoranzii și masteranzii Academiei, încadrați în diferite proiecte, inclusiv naționale și internaționale de cercetare științifică.

O atenție deosebită se acordă atragerii în procesul de cercetare științifică a tinerilor cercetători, care participă activ la valorificarea științei administrației în plenitudinea manifestărilor ei interdisciplinare. Studiile efectuate de masteranzi în procesul de elaborare a tezelor de master constituie o inițiere în activitatea de cercetare, care își găsește continuare, la o parte din ei, în studiile avansate de doctorat cu efectuarea unor investigații aprofundate menite să răspundă la mai multe solicitări ale teoriei și practicii administrative.

A devenit o frumoasă tradiție ca rezultatele obținute de tinerii cercetători să fie prezentate și dezbătute în cadrul conferințelor anuale ale acestora cu genericul „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”. Vom menționa că din an în an se observă o tendință de sporire a interesului tinerilor cercetători față de această conferință. Mai mult ca atât, tinerilor cercetători din cadrul Academiei de Administrare Publică li se alătură tot mai mulți participanți din alte instituții de învățământ superior și de cercetare din Republica Moldova și instituții similare din străinătate. Aceasta îi dă conferinței

tinerilor cercetători o dimensiune internațională, fapt care creează posibilitatea de a avea un schimb amplu de informații privind rezultatele investigațiilor efectuate de tinerii cercetători.

Nu este o excepție nici conferința tinerilor cercetători din acest an ajunsă la cea de-a șasea ediție la care participă 25 de tineri cercetători din România, Ucraina, Federația Rusă din instituții de învățământ superior similare cu care Academia de Administrare Publică întreține relații de colaborare de mai mulți ani. Temele care urmează să fie expuse în ședința în plen a conferinței de către Liliana Palihovici (Republica Moldova), Cătălin-Gabriel Done (România), Oksana Yelchiieva (Ucraina), Alina Aligmafárova (Federația Rusă) sunt foarte actuale și denotă interesul participanților către problemele vizând rolul autorităților administrației publice în asigurarea durabilității financiare a organizațiilor societății civile, capacitatea administrativă și dezvoltarea autonomiei locale, sistemul serviciilor specializate ale administrației publice pentru persoanele care suferă de violență domestică, prestigiul și atractivitatea muncii în serviciul public.

Diversă și actuală este și tematica din cele trei ateliere care urmează să-și desfășoare activitatea după ședința în plen. Apreciem faptul că tinerii cercetători manifestă interes față de diferite aspecte teoretico-conceptuale și aplicative privind activitatea administrativă. Aceasta o deducem din tematica comunicărilor științifice inclusă în agenda atelierelor din cadrul conferinței, din spectrul larg al intereselor științifice ale tinerilor cercetători, care confirmă dorința lor fermă de a schimba lucrurile spre bine în administrația publică.

În prim plan sunt plasate problemele ce vizează reformarea administrației publice. Și aceasta nu este întâmplător, or actualmente este în deplină desfășurare implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020, care reprezintă un angajament al Guvernului pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană pe dimensiunea administrației publice. În acest sens, vom menționa și tematica privind administrația publică locală, dimensiunile socio-economice și de drept în administrația publică, domenii prioritare de cercetare la etapa actuală.

### **Stimați tineri cercetători, onorată asistență!**

Dorim lucrărilor conferinței o desfășurare reușită, suntem convinși că în cele ce urmează se vor produce discuții interesante însoțite de polemică științifică asupra temelor din agenda conferinței, or anume prin polemică, dezbateri și activism în expunerea opiniilor se poate ajunge la adevăruri științifice temeinice, care servesc drept o sursă importantă de încurajare pentru activitatea ulterioară de cercetare științifică. Această încurajare cu atât mai mult este necesară tinerilor cercetători cărora le dorim creativitate, perseverență, spirit inovator și succese frumoase în valorificarea în continuare a tainelor științei administrației.

# ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN ASIGURAREA DURABILITĂȚII FINANCIARE A ORGANIZAȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Liliana PALIHOVICI,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The role of the state in the development of civil society organizations and its actions in support of their financial sustainability is the main topic of research in the article. The article analyses the state of affair in the area of the state direct funding of CSOs in the Republic of Moldova, in the form of grants for projects and subsidies. The study is integrating the information provided by central and local public authorities, civil society organizations, as well as the processed data from the legal framework analysis regarding the funding provided by central and local public administration authorities, and the analysis of the state budget. It includes also an analysis of the financing practices from the state budget for CSOs, identification of the weaknesses of the direct financing mechanism applied in Moldova and suggestions regarding its improvement.*

**Keywords:** civil society organizations, development, grants, state, funding mechanism, public administration.

Diversitatea rolurilor pe care le realizează ori îndeplinesc organizațiile societății civile (OSC) într-o societate este foarte variată unul din ele fiind cel de a consolida societatea prin activitățile lor, care, la rândul lor, susțin procesul democratic. OSC sunt cele care abilitază cetățenii să-și revendice drepturile, contribuie la stimularea cetățeniei active, la sporirea gradului de informare și de sensibilizare a cetățenilor, influențează și monitorizează acțiunile autorităților centrale și locale în dezvoltarea și implementarea politicilor publice. Prin aceste activități OSC contribuie direct la sporirea gradului de responsabilizare a guvernului față de cetățeni.

Analizând literatura internațională și națională de specialitate identificăm o preocupare a cercetătorilor pentru studierea rolului organizațiilor societății civile necomerciale în procesele democratice și în asigurarea bunei guvernări. Printre cercetători nu există o opinie echivocă în acest sens iar rolurile organizațiilor societății civile sunt interpretate de unii cercetători ca furnizori și sprijin structural pentru regimuri democratice și de alții ca actori în subminarea statelor și societăților slabe[1].

Printre cercetătorii internaționali care au studiat rolul societății civile în politicile de dezvoltare și democratizare sunt Prince Aian G Villanueva [2] Larry Diamond, Khaldoun AbouAssi [3] etc. Spre exemplu, Larry Diamond, în lucrarea sa „The spirit of democracy. The struggle to build free societies throughout the world”, accentuează că o societate civilă puternică este vitală pentru susținerea democrației și că societatea civilă adâncește și revigorează democrația prin verificarea și stoparea abuzurilor puterii de stat, recrutarea și formarea noilor lideri politici, dezvoltarea de noi agende de reforme și creșterea gradului de conștientizare a cetățenilor cu privire la drepturile și responsabilitățile lor [7].

Cercetătorii Platon Frunțașu și Pantelimon Varzari în lucrarea lor „Societatea civilă și statul: modele de interacțiune” [4] abordează problema interconexiunii și divizării funcțiilor dintre stat și societatea civilă menționând că aceasta este una imperioasă, deoarece în fostele țări comuniste, așa cum este și Republica Moldova, viața publică (asociativă) a fost monopolizată de stat și sugrumată de organele puterii, iar societatea civilă n-a căpătat niște parametri și caracteristici definitorii Autorii menționează că inexistența unor componente ale societății civile a reținut procesul de transformări democratice și a condiționat apariția în Moldova, începând cu anii 90 ai secolului trecut, a mai multor recesiuni economice și crize politice.

Diverse dimensiuni ale dezvoltării și a rolului societății civile au fost și obiectul de studiu al cercetătorilor V. Moraru [9], A. Roșca [9], V. Juc [9] și a lui Constantin Marin care, în lucrarea „Societatea civilă: între mit și realitate” remarcă că, statul de drept autentic se poate dezvolta în măsura în care se afirmă și societatea cetățenilor care este societatea civilă și viceversa. Această relație de

reciprocitate este totodată și una de simultaneitate. Autorul sugerează că instalarea statului de drept în parametrii lui tradiționali nu oferă din oficiu garanția dimensionării adecvate juridice a societății civile. De aici derivă sarcina monitorizării acestui proces și necesitatea intervențiilor de rigoare ale cetățenilor ori de câte ori drepturile și libertățile lor sunt sacrificate în numele fortificării puterii [8].

În cele mai dese cazuri, analizele cercetătorilor internaționali și naționali vizează aspectele dezvoltării organizațiilor societății civile, rolurile lor, tipurile de activități și impactul lor, calitatea dialogului cu autoritățile statului și alți actori etc.

În literatura academică internațională, spre deosebire de cea națională, este abordat complex și subiectul durabilității financiare a organizațiilor societății civile și rolul statului în acest proces. Khaldoun AbouAssi, în articolul „Get money get involved? NGO's reactions to donor funding and their potential involvement in the public policy processes” [5] argumentează că reacțiile ONG-urilor la donatori sugerează direct și informația despre o potențială disponibilitate de implicare a lor în procesul de politici. AbouAssi remarcă, că construirea legăturilor puternice, dar totodată echilibrate, între donator și organizația neguvernamentală contribuie la implicarea activă a acesteia în procesul de politici și la cooperarea ei cu guvernul. În caz contrar, rolul ONG-urilor este marginalizat. Cât privește abandonarea finanțării de către donatori aceasta favorizează schimbările în natura activității ONG-urilor, predispunându-le mai mult spre activism ceea ce generează confruntare cu guvernul.

Dimensiunea finanțării organizațiilor societății civile rămâne încă puțin analizată de medii academice și de cercetare din Republica Moldova, în special compartimentul finanțării din bugetul public. În literatura națională subiectul durabilității financiare a organizațiilor societății civile este tangențial abordat de V. Mîndru în articolul “Formarea societății civile în Republica Moldova: aspect cantitativ și calitativ”, unde a analizat situația organizațiilor neguvernamentale din Republica Moldova, tendințele în dezvoltarea lor precum și provocările cu care se confruntă. Autorul menționează că principalii donatori ai organizațiilor societății civile din Moldova, la momentul scrierii articolului în 2010, o reprezentau un șir de donatori internaționali și că fiecare a cincea OSC nu are un buget iar fiecare a treia organizație neguvernamentală are un buget mai mic de o mie dolari SUA. Drept impact al lipsei cronice de resurse financiare longevitatea medie a multor organizații neguvernamentale, în 2010 era estimată de autor, între 1-3 ani [6].

La o distanță de 10 ani de la publicarea studiului descris mai sus, ne-am propus să analizăm, care este situația în acest domeniu astăzi, deoarece subiectul durabilității financiare al organizațiilor societății civile rămâne unul stringent și influențează considerabil gradul de implicare a societății civile din Moldova în dezvoltarea democratică a țării și asigurarea bunei guvernări, atât la nivel național precum și la cel local.

Pornind de la ipoteza că la temelia unei democrații funcționale se află societatea civilă activă și dezvoltată, interesul major al statului într-o societate democratică ar trebui să fie facilitarea implicării cât mai active a cetățenilor săi în viața publică. Pentru asta creând instrumentele necesare, inclusiv financiare, pentru a susține asociațiile benevole care se angajează să contribuie și să se implice în luarea deciziilor privind dezvoltarea socială, economica sau politică.

Menționăm că în Republica Moldova, dezvoltarea societății civile este declarată prin Strategia de dezvoltare a societății civile pentru anii 2018-2020 (Legea 51 din 23.03.2018) [10], drept una dintre prioritățile de bază ale politicii de stat, iar promovarea și consolidarea durabilității financiare a societății civile reprezintă unul din obiectivele majore ale acestei politici. Consolidarea OSC și îmbunătățirea cadrului juridic referitor la societatea civilă reprezintă și un angajament asumat de Guvern prin articolul 135 al Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Cadrul legal de funcționare, finanțare directă și susținere prin alte mijloace a eforturilor societății civile de a fi omniprezentă în viața publică, constituie elementul și pilonul central al relației egale și echitabile dintre stat și societatea civilă. Instrumentul finanțării directe de către stat a OSC este o recunoaștere a importanței implicării organizațiilor societății civile în dezvoltarea societății, unde gradul de dezvoltare și implicare a societății civile reprezintă indicatorul principal de democrație și implicare civică.

Subiectul viabilității financiare a OSC în Republica Moldova continuă să reprezinte una dintre problemele majore cu care se confruntă OSC în Moldova, iar perfecționarea cadrului normativ este abordată de mai multe organizații ale societății civile. Recent acest subiect a fost inclus și în Planul de acțiuni al Guvernului pentru 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11 decembrie 2019 [29]. Analizând cadrul normativ [11,12], constatăm că eforturile de



ultimii ani demonstrează că calea spre asigurarea durabilității financiare a OSC din Republica Moldova nu este una nici scurtă și nici ușoară. În ultimii ani au fost abordate mai multe dintre instrumentele care ar putea consolida capacitățile financiare ale organizațiilor, ce le-ar asigura funcționarea și implicarea activă în procesele de dezvoltare atât pe plan local, cât și național. Prin legea nr. 177 din 21.07.2016 a fost introdus mecanismul desemnării procentuale și regulile de utilizare de către OSC a mijloacelor financiare obținute în urma acesteia [13], a fost votată legea cu privire la antreprenorialul social, sau realizat primele tentative de contractare socială și au fost implementate câteva programe de finanțare a proiectelor OSC prin granturi oferite din bugetul public, care reprezintă o formă de finanțare directă de către stat a OSC. Acțiunile întreprinse în ultimii cinci ani însă nu au fost suficiente pentru ca organizațiile societății civile din Moldova să-și poată asigura buna lor dezvoltare și planifica activități complexe orientate spre atingerea obiectivelor statutare. Statul poate încuraja organizațiile societății civile să-și exercite rolul de actori independenți în procesele de administrare și dezvoltare, prin aplicarea unui mecanism eficient de susținere financiară a OSC, creând, astfel, un mediu favorabil de funcționare și asigurând contribuția societății civile la procesele de bună guvernare.

Necesitatea de diversificare și perfecționare a instrumentelor de asigurare a durabilității financiare ale organizațiilor societății civile este dovedită și de interesul sporit în accesarea acestora de către OSC. Analizând aplicarea mecanismului de desemnare procentuală (2%) din momentul lansării acestui instrument, chiar dacă resursele oferite de el organizațiilor societății civile sunt încă destul de modeste, constatăm o creștere anuală a solicitărilor OSC de a obține dreptul de a beneficia de acest mecanism. Comparând lista celor 843 beneficiari ai desemnării procentuale pentru anul 2020 [35], publicată de Agenția Servicii Publice, constatăm o creștere a numărului de solicitări cu 15%, în raport cu anul 2019. Din totalul solicitanților 87 la sută sunt asociații obștești, fundații și instituții private (organizații necomerciale), iar 13% din ele o reprezintă cultele religioase.

Mecanismul de desemnare procentuală (2%) nu contribuie într-o manieră decisivă la rezolvarea problemei durabilității financiare a OSC, or statul trebuie să dezvolte premise legale conexe de stimulare a aplicării acestuia. Sunt necesare măsuri suplimentare de încurajare și stimulare a relației dintre contribuitor și beneficiar. Diversificarea și suplimentarea mecanismelor de finanțare directă de către stat a inițiativelor și proiectelor OSC constituie, la rândul lor, acțiuni necesare și indicative în procesul de asigurare a implicării societății civile în viața publică și, implicit, rezolvarea problemei ce ține de durabilitatea financiară a OSC.

Conform legislației naționale în vigoare, finanțarea directă constă în alocarea directă a sprijinului financiar unei organizații a societății civile din bugetul public central sau local, acesta fiind înregistrat ca o cheltuială bugetară în anul financiar respectiv.

Analizând legile bugetului de stat pentru 2016 [24], 2017 [25], 2018 [26], 2019 [27] și 2020 [28], constatăm că au beneficiat de alocațiile de stat/subvenții cinci organizații necomerciale, care au primit și primesc finanțări sub forma unor transferuri din bugetul de stat pentru susținerea anumitor categorii ale populației, conform prevederilor Legii privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30.03.2012 [19] și Legii cu privire la cultura fizică și sport nr. 330-XIV din 25.03.99 [16]. Conform acestei linii de finanțare directă, fără o procedură de concurs, în perioada 2017- 2020 s-a alocat, cumulativ suma de 59 006 800 MDL.

O altă formă de finanțare directă o reprezintă "Granturile pentru proiecte", care reprezintă o finanțare nerambursabilă oferită de administrația publică centrală (APC) și administrația publică locală (APL) pentru implementarea programelor/proiectelor/activităților conform priorităților anunțate de autorități. Granturile respective sunt oferite în baza concursurilor realizate de fiecare instituție finanțatoare, conform unor proceduri anunțate preventiv. În general, mijloacele financiare prevăzute pentru finanțarea directă a OSC în Republica Moldova, sunt direcționate prin intermediul a diverse instituții guvernamentale (ministere sau fonduri) sau din alte surse publice (bugetele autorităților locale). Conform analizei Legii bugetului de stat pentru 2017-2020, resursele respective, în unele cazuri, sunt indicate ca linii bugetate clar determinate pentru acest scop (de ex.: susținerea proiectelor/programelor culturale ale organizațiilor necomerciale, sau susținerea programului de granturi pentru inițiativele tinerilor la nivel local), iar, în alte cazuri, sunt incluse în linia generală a cheltuielilor pe domeniu (de ex.: suma granturilor pentru OSC de tineret nu este stabilită distinct în Legea bugetului de stat, fiind inclusă în bugetul autorității centrale de specialitate la finanțarea activităților de tineret.

Autoritățile centrale care au programe de finanțare directă a proiectelor OSC sunt:

1) **Ministerul Educației, Culturii și Cercetării** - după reforma administrației publice centrale din 2017 gestionează două programe de granturi, unul în domeniul tineretului, lansat în 2010 [15,33,34], și altul în domeniul culturii, lansat în 2014 [14,17,32].

2) **Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului** - după reforma din 2017 a preluat gestionarea Fondului Național Ecologic, lansat în 1998 [30], care reprezintă cel mai longeviv fond de finanțare directă care poate fi accesată de OSC.

3) **Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale** este autoritatea care a lansat în 2017 un program de finanțare directă a proiectelor OSC în domeniul îmbătrânirii active, iar în domeniul sănătății, din 2006, finanțează direct OSC prin contracte de cumpărare a serviciilor prin intermediul fondurilor de asigurări obligatorii de asistență medicală [31].

4) **Biroul Relații cu Diaspora** (Cancelaria de Stat) în 2018 a devenit finanțator direct pentru proiectele OSC și ale grupurilor de inițiativă. Până la sfârșitul anului 2017, programele respective au fost gestionate de partenerii internaționali.

În baza analizei Legii bugetului de stat pentru 2017- 2019, constatăm că, pe lângă fondurile menționate, mai există și alte fonduri distinct stabilite, dar care nu oferă posibilitatea de a fi accesate de către OSC. Acestea sunt: Fondul pentru Dezvoltare Regională, Fondul pentru Eficiență Energetică, Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, precum și alocațiile bugetare pentru activitățile de reintegrare a țării.

Pentru a avea o imagine mai clară a mărimii fondurilor direct alocate proiectelor OSC de instituțiile administrației publice centrale ca cheltuieli aferente finanțării proiectelor organizațiilor societății civile în 2017 - 2019 menționăm că suma totală bugetată în 2017 a constituit 38.360.647.2 de lei, în 2018- 48.858.292,64 lei și 67 977 125,1 lei în 2019. Descifrarea acestor sume pe fonduri este în tabelul de mai jos:

**Tabelul 1.** Finanțări directe din bugetul de stat pentru OSC în 2017-2019.

Denumire program		Bugetat în 2017 MDL	Bugetat în 2018 MDL	Bugetat în 2019 MDL
Tineret	1.1 Programul de granturi pentru organizațiile de tineret	6,076,371.53	5 820 541,74	5 441 818
	1.2 Programul „Capitala Tinerețului”	1 303 642, 93	1 384 852, 90	1 168 700
	1.3 Granturi pentru inițiativele tinerilor la nivel local		3 000 000	3 000 000
	1.4 Asistenta pentru consolidarea și dezvoltarea consiliilor locale de tineret	400 000	1 000 000	1 319 903
Cultura	Granturi pentru asociațiile din domeniul culturii	2 000 000	3 974 000	7 409 200
	A.O. Casa Republicană de Cultură a Surzilor din Moldova și Centrul Național de Informare și Reabilitare al A.O. Asociația Nevăzătorilor din Moldova.	2 409 200	2 409 200	2 409 200
Sănătate	Fondul de baza CNAM	8 938 834,74	10 815 606	12 376 804.1
	Fondul de profilaxie CNAM	1 795 498	?????	??????
Social	MSMPS de granturi mici în domeniul îmbătrânirii active	100 000	100 000	200 000
	Alocații de stat/subvenții pentru 5 asociații obștești	15 337 100	19 602 200	24 351 500

Diaspora	Programul de granturi „Diaspora Engagement Hub”	Fondurile nu au trecut prin BRD, ci au fost gestionate de OIM	751 892	300 000
Politici publice	Program expertizarea politici publice de către organizațiile societății civile	-----	-----	10 000 000
<b>TOTAL fonduri bugetate</b>		<b>38 360 647,2</b>	<b>48 858 292,64*</b>	<b>67 977 125,1* MDL</b>

**Sursa:** Autorul. • Suma nu include și resursele alocate din fondul de profilaxie al CNAM.

Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează că, chiar dacă în ultimii 10 ani volumul resurselor financiare alocate de stat pentru finanțarea directă a proiectelor OSC a crescut considerabil, Republica Moldova nu a reușit să avanseze prea mult în dezvoltarea unui mecanism eficient de finanțare directă a OSC. În acest context analiza practicilor existente de finanțare directă a OSC de către stat scoate în evidență mai multe probleme care influențează eficiența mecanismului de finanțare a OSC de către stat. Problemele respective țin de reglementarea juridică, transparența, planificarea, bugetarea și funcționarea mecanismului de finanțare directă a OSC.

**Concluziile cheie ale studiului sunt:**

1. În Republica Moldova mecanismul existent de finanțare directă necesită intervenții pentru perfecționarea și eficientizarea implementării lui. Condițiile, formele și procedurile de acordare a finanțării directe sunt abordate diferențiat în legile și actele normative de bază în raport cu legile și actele normative care reglementează acest mecanism pe dimensiunile sectoriale.

2. Formele de finanțare directă a OSC de către stat sunt limitate, iar cadrul legal nu reglementează condițiile în baza cărora se decide ce formă de finanțare să fie aplicată. În marea majoritate a cazurilor, decizia de alegere a formei de finanțare este luată, exclusiv, de către autoritățile finanțatoare, fără o evaluare prealabilă și fără consultarea societății civile.

3. Prevederile legale privind procedurile de achiziții publice și cele privind parteneriatul public-privat nu conțin reglementări aplicabile contractării serviciilor de la OSC și specificului activității non-profit. Aceasta duce la aplicarea unor modalități mai simple (la limita respectării legii) de stabilire a parteneriatelor de colaborare (în special în cadrul APL), utilizând instrumentele de finanțare directă din bugetul local.

4. Finanțarea directă se realizează doar în câteva domenii, pe când statul are un angajament de cooperare cu societatea civilă în toate domeniile de dezvoltare. Există OSC cu capacități și resurse umane valoroase în domeniul dezvoltării regionale, eficienței energetice, drepturilor copilului, educației etc., dar care nu pot contribui la dezvoltarea domeniilor din lipsa programelor de finanțare. Spre exemplu, o asociație care realizează proiecte în domeniul protecției copilului nu poate solicita finanțare din partea statului, deoarece nu există niciun program care ar finanța astfel de activități. Pe de altă parte, există fonduri bugetate, dar care nu admit participarea OSC la valorificarea lor. Spre exemplu, OSC pot contribui și la implementarea activităților în domeniul dezvoltării regionale și cel al reintegrării țării, domenii pentru care sunt prevăzute mijloace anuale în legea bugetului de stat, dar regulamentele fondurilor nu prevăd dreptul OSC de a le accesa.

5. Există un mare decalaj între posibilitățile de finanțare oferite de către APC în raport cu ceea ce poate oferi APL. Veniturile proprii acumulate de APL sunt prea mici pentru a putea realiza programe anuale de finanțare a proiectelor OSC. Acest lucru dezavantajează dezvoltarea OSC locale.

6. Se constată o deficiență a mecanismului de comunicare între APC și OSC, în special în cazurile situațiilor de criză. Este necesară perfecționarea mecanismului de consultare și de dialog dintre APC și OSC.

7. Deși, în linii generale, elementele de bază ale transparenței proceselor decizionale se respectă, se constată o dihotomie a acestui proces atunci când vorbim despre practicile de finanțare directă. Instituția publică afirmă că a asigurat procesul de transparență prin publicarea informației despre concursurile sale de granturi pe pagina instituțională, iar publicul-țintă apreciază acțiunea respectivă ca una insuficientă și care nu asigură pe deplin transparența pro-

cesului. Aceasta confirmă că sursele de informare și canalele de comunicare pentru promovarea informației despre programele de finanțare directă sunt dezvoltate insuficient.

8. Impunerea contribuției financiare obligatorii din partea OSC pentru proiecte finanțate de către stat nu reprezintă un element încurajator pentru dezvoltarea parteneriatului dintre autoritățile publice și OSC.

În vederea asigurării unui proces democrat de dezvoltare a țării, statul trebuie să mobilizeze și să susțină implicarea tuturor actorilor sociali în acest proces. Statul trebuie să confirme interesul față de dialogului social, calitatea și eficiența căruia depinde inclusiv de înțelegerea și valorificarea potențialului OSC. În acest context, ținând cont de analiza efectuată în acest studiu referitor la consolidarea contribuției statului în asigurarea durabilității financiare a OSC, recomandăm:

- modificarea legislației cu privire la organizațiile necomerciale pentru a include principiile, formele și cotele contribuțiilor financiare ale OSC și descrierea procedurilor de acordare a finanțării directe OSC de către stat;
- introducerea în legea bugetului de stat anual a unei prevederi legate de finanțarea programului de dezvoltare a societății civile, care ar diversifica formele de finanțare directă a OSC de către stat, finanțând inclusiv proiecte de dezvoltare organizațională;
- elaborarea unui regulament-cadru pentru finanțarea directă a proiectelor OSC, în baza prevederilor legislației cu privire la organizațiile necomerciale;
- diversificarea domeniilor de cooperare între stat și OSC cu finanțarea directă a proiectelor;
- elaborarea și dezvoltarea conceptului de finanțare de lungă durată/multianuală, cu un termen de implementare de cel puțin 18 luni;
- perfecționarea mecanismului de asigurare a transparenței procesului de finanțare directă de către stat a proiectelor OSC;
- consultarea OSC pentru stabilirea priorităților de finanțare directă a proiectelor OSC pentru următorul an/perioadă;
- dezvoltarea mecanismelor care să contribuie la consolidarea capacităților OSC de scriere și implementare a proiectelor din fondurile guvernamentale;
- externalizarea funcției de monitorizare și evaluare a proiectelor finanțate de stat.

## BIBLIOGRAFIE

1. Clair Mercer, NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. *Progres in Development Studies*. 2,1 (2002), p. 5-22 .
2. Khaldoun AbouAssi. Hands in the pockets of mercurial donors: NGO response to shifting funding priorities. (2012). *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(3), p. 584-602.
3. Prince Aian G Villanueva, Why Civil Society Cannot Battle it All Alone: The Roles of Civil Society Environment, Transparent Laws and Quality of Public Administration in Political Corruption Mitigation. (2019). *International journal of Public Administration*, p. 1-10. În: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1638933>
4. Platon Frunțașu, Pantelimon Varzari „Societatea civilă și statul: modele de interacțiune”. În: *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică)*. Partea XVII. Chișinău: CAPTES, 2001, p. 81-95.
5. Khaldoun AbouAssi, Get money get involved? NGO's reactions to donor funding and their potential involvement in the public policy processes. (2014). *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25, 968-990.
6. Mîndru Valeriu, Formarea societii civile in Republica Moldova: aspect cantitativ si calitativ. În: *Revista de Filozofie, Sociologie si Stiinte politice, Academia de Științe a Moldovei*, 2(153), 2010, p. 56-62.
7. Larry Diamond, The spirit of democracy. The struggle to build free societies throughout the world, Ney York 2008, 448 p.
8. Marin Constantin, Societatea civilă: între mit politic și pledoarie social, Editura Epigraf, 2002, 182 p.
9. Moraru Victor, Roșca Alexandru, Varzari Pantelimon, Juc Victor, Puterea politica și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene , Chișinău, 2010, Academia de Științe a Moldovei, Institutul Integrare Europeană și Științe Politice, 223 p.
10. Legea nr. 51 din 23.03.2018 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 157-166 din 18.05.2018.

11. Codul civil al Republicii Moldova, Legea nr. 1107-XV din 6 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 26.06.2002.
12. Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 din 23.01.1997.
13. Legea nr. 177 din 21.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.
14. Legea culturii nr. 413 din 27.05.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 083 din 05.08.1999.
15. Legea nr. 215 din 29.07.2016 cu privire la tineret. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 315-328 din 23.09.2016.
16. Legea cu privire la cultura fizică și sport nr. 330-XIV din 25.03.99. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-86 din 1999.
17. Legea nr. 21 din 01.03.2013 cu privire la oamenii de creație și uniunile de creație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-68 din 29.03.2013.
18. Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158 din 2010.
19. Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30.03.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-159 din 27.07.2012.
20. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
21. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
22. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 din 31.07.2015.
23. Legea cu privire la fundații nr. 581-XIV din 30.07.99. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 118-119 din 28.10.1999.
24. Legea bugetului de stat pentru 2016, nr. 154 din 01.07.2016 .
25. Legea bugetului de stat pentru 2017, nr. 279 din 16.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 472-477 din 2016.
26. Legea bugetului de stat pentru 2018, nr. 289 din 15.12.2017. În: Monitorul Oficial nr. 464-470 din 29.12.2017.
27. Legea bugetului de stat pentru anul 2019, nr. 303 din 30.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 504-511 din 22.12.2018.
28. Legea bugetului de stat pentru 2020, nr. 172 din 19.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 393-399 din 27.12.2019.
29. Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11 decembrie 2019 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023. Acțiunea 1.40.3, pag. 13. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 378-379 din 13.12.2019.
30. Hotărârea Guvernului nr. 988 din 21 septembrie 1998 „Despre aprobarea regulamentului privind fondurile ecologice”. În: Monitorul oficial al R. Moldova nr. 92-93 din 1998.
31. Ordinul CNAM 159-A Cu privire la contractarea instituțiilor medico-sanitare în cadrul asigurării obligatorii de asistență medicală Disponibil: [http://www.cnam.md/editorDir/file/Ordin\\_Contractare\\_2009.pdf](http://www.cnam.md/editorDir/file/Ordin_Contractare_2009.pdf).
32. Hotărârea Guvernului nr. 834 din 08.10.2014, Regulamentul cu privire la modul de finanțare din bugetul de stat a proiectelor culturale desfășurate de asociațiile obștești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 313-318 din 17.10.2014.
33. Hotărârea de Guvern nr. 1213 din 27.12.10 privind aprobarea unor măsuri de susținere a activităților pentru tineret. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-21 a din 03.02.2011.
34. Regulamentul-cadru privind organizarea și desfășurarea Programului de granturi pentru organizațiile de tineret și a concursului național/local de proiecte pentru grupurile de inițiativă ale tinerilor Ordinul Ministerului Tineretului și Sportului nr. 165 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 347-357 din 14.09.2018 .
35. Lista beneficiarilor desemnării procentuale. Disponibil: <http://www.asp.gov.md/ro/node/3963>.



# ÎNTĂRIREA CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA PRIN DEZVOLTAREA SISTEMULUI DE AUTONOMIE LOCALĂ

**Cătălin-Gabriel DONE,**  
*masterand, Școala Națională de Studii Politice  
și Administrative, București, Romania*

## RÉSUMÉ

*Le renforcement de la capacité administrative de la République de Moldova est un élément essentiel de la transition vers une société démocratique.*

*Les réformes successives et la transparence décisionnelle sont des principes réformateurs de l'acte de gouvernance locale et centrale que la Moldavie a entrepris. Cependant, le gouvernement local semble manquer de confiance du citoyen, l'agenda public étant également politisé, et l'autonomie locale est menacée par la mauvaise gestion des finances publiques. Par ailleurs, la réorganisation administrative et territoriale du pays devrait être la priorité zéro du gouvernement, dans le cadre du respect du principe de subsidiarité de l'acte directeur.*

**Mots-clés:** *transition, réformes, gouvernance locale, finances publiques, subsidiarité.*

**Considerații preliminare.** Evoluțiile actuale din Republica Moldova, parcursul european și încercările de adaptare la cerințele impuse de normele internaționale privind administrația, au obligat autoritățile de la Chișinău să adopte o serie de reforme și măsuri administrative menite să întărească autonomia teritorială a unităților administrativ-teritoriale și să încurajeze, pe cât de mult posibil, descentralizarea serviciilor publice.

Semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, amplul proces de democratizare și europenizare a societății și administrației, dar și încercarea de integrare socială și administrativă europeană, reprezintă pași uriași înspre desăvârșirea perioadei de tranziție.

Astfel, Moldova a reușit să-și înceapă propriul parcurs de europenizare a politicilor publice, în sensul în care europenizarea este înțeleasă ca fiind „un răspuns la politicile Uniunii Europene” [10]. În sens mai larg, procesul de europenizare, deci implicit de reformă, poate fi văzut ca „o variabilă ce influențează alte procese” [8] sau actori de la nivel micro-statal [12].

Întregul proces de reformă și democratizare a societății moldovenești poate fi pus pe seama condiționalităților externe, instituțiile guvernantei internaționale condiționând, de cele mai multe ori, prin mijloace de persuasiune și influențare, tranziția [7, p. 133]. Astfel, condiționalitatea devine un instrument util pentru programele de democratizare [7, p. 127] promovate de către actorii statali și non-statali de la nivel internațional.

Cum summit-ul de la Vilnius a reprezentat un pas făcut de Uniunea Europeană spre asigurarea stabilității, dezvoltării economice și a guvernării performante la granița sa estică [3], nevoia de reformă în Republica Moldova a fost o condiționalitate necesară în contextul politic și social de atunci, țara fiind, alături de Georgia, câștigătorul Politicii de Vecinătate a UE.

În acest sens, conform lui Bäck și Hadenius, capacitatea administrativă a unui stat reprezintă rezultatul relației de interdependență dintre nivelul de democrație și viabilitatea statului în esența sa [1]. Astfel, este lesne de înțeles că gradul de democratizare al unui stat determină proporțional și capacitatea acestuia de a se autogestiona și de a implementa politici la nivel local. Spre exemplu, în statele din cadrul celui de-al treilea val în care s-au pus bazele unor instituții puternice, procesul de democratizare a avut o formă rectilinie [15].

**Autonomia locală ca proces de întărire a capacității administrative.** Problematika unei bune guvernări locale prezintă un interes tot mai crescut pentru analizele din știința administrativă, acestea ajutându-ne să înțelegem mai bine modul în care unitățile administrative își formează și consolidează capacitățile bugetare și de reglementare, cum reușesc să-și contureze și să-și administreze prioritățile sau cum interacționează între ele pentru implementarea propriilor strategii. În acest sens, conform Cartei Europene a Guvernării Locale, prin guvernare locală se înțelege „dreptul și capacitatea eficientă a autorităților locale de a reglementa și gestiona, în cadrul legii, sub propria lor responsabilitate și în beneficiul populației lor, o parte semnificativă a afacerilor publice” [14].

Sintetic, buna guvernare poate fi definită „ca fiind ansamblul de calități organizaționale și personale, din oricare dintre domeniile public, privat sau neguvernamental, care, împreună, pun în mișcare guvernarea locală” [9], fără a exclude însă asumarea responsabilității actului de guvernare locală de către instituțiile statului.

Astfel, unul dintre principalele fundamente ale unei bune guvernări îl reprezintă principiul descentralizării și al autonomiei unităților administrative, consacrate în Constituția Republicii Moldova [11] și asumate prin legislația în vigoare, în sensul recunoașterii rolului colectivităților locale în actul de guvernare și dezvoltare.

Cum primele eforturi de reformă la nivelul administrației publice locale s-au materializat imediat după redobândirea independenței [2], eșecurile acestora se pot constata astăzi în gradul de dezvoltare al Republicii Moldova [15], dar și în lipsa siguranței autorităților locale privind gestionarea fondurilor și a legislației tot mai contradictorii [2].

Creșterea gradului de descentralizare a serviciilor publice și a întăririi autonomiei locale reprezintă o necesitate în procesul de reformă locală a Moldovei, contextul actual obligând autoritățile centrale să regândească, în ansamblu, aplicarea legii privind administrația publică locală, în prezent impunându-se evaluări independente și transparente care să releve impactul modificărilor legislative asupra guvernării locale.

De pildă, autonomia locală din Moldova este amenințată de modul discreționar și netransparent al redistribuirilor financiare. Chiar dacă Legea privind descentralizarea administrativă garantează aplicarea principiilor echității și subsidiarității, în realitate unitățile administrative locale sunt adesea în incapacitate de a acționa în folosul cetățenilor prin implementarea de proiecte a căror finalitate să asigure creșterea indicilor calității vieții. Acest lucru se întâlnește cu preponderență în zonele rurale, un exemplu concludent în acest sens fiind reprezentat de încercările de realizare a conexiunilor funcționale în interiorul rețelei de localități din Moldova.

Chiar dacă prin intermediul SNDR și al FNDR au fost implementate și finanțate proiecte de susținere a dezvoltării unităților teritoriale de rangul întâi, trebuie subliniat faptul că autoritățile locale au jucat un rol marginal în procesul de realizare al acestor proiecte. Iar ca principale cauze în această problemă întâlnim următoarele:

- o rată scăzută a implicării cetățenilor în procesul deliberativ;
- lipsa unor analize de impact la nivel local;
- dependența ridicată a autorității locale de clientela de partid;
- combaterea ineficienței a fenomenului corupției la nivel structural;
- ineficiența planului național de acțiune privind guvernarea deschisă.

**Autonomia locală și gradul de reprezentativitate.** Sistemul administrației publice, format din „totalitatea organelor, autorităților, instituțiilor și serviciilor care realizează activitatea de administrare publică” [13], pare să nu reușească să convingă cetățenii să se implice mai mult în procesul de implementare a politicilor publice la nivel local. Unul dintre motive ar fi acela că gradul de reprezentativitate și încredere în capacitățile administrației publice locale este foarte scăzut.

În mod normal, într-o societate democratică, autonomia locală reușește să echilibreze raportul de forțe dintre local și central și să limiteze abuzurile [6], cu precădere abuzul statului asupra comunităților locale.

Republica Moldova înregistrează un deficit la capitolul autonomie locală, deoarece gestionarea rețelei teritoriale naționale a slăbit capacitatea unităților administrative de a se dezvolta și de a avea forța financiară, politică sau structurală necesară limitării abuzului de putere din partea politicului de la nivel central.

Eforturile de consolidare a gradului de reprezentativitate prin participativitatea directă a cetățenilor la actul de guvernare locală se află sub incidența legilor 436 privind administrația publică locală, 780 privind actele legislative și 317 privind actele normative ale Guvernului și ale altor administrații locale și centrale. Cu toate acestea, implementarea defectuoasă a prevederilor legale de către actorii-cheie la nivel local și la toate nivelurile rețelei administrative, atomizează pasivitatea cetățenilor sau, după caz, marginalizarea acestora ca actori relevanți în procesul deliberativ și decizional, deși aceștia reprezintă beneficiarii finali ai actului de guvernare locală.

Astfel, organizațiile unităților administrative teritoriale devin ineficiente și ineficace, datorită lipsei controlului cetățenilor, agenda publică ajungând să nu mai răspundă așteptărilor și nevoilor cetățenilor.

Mai mult, în unele cazuri, administrația publică locală a încetat să mai răspundă nevoilor

curente și de viitor ale cetățenilor pe care îi reprezintă. Acest lucru se datorează, în special, ineficienței în actul de luare a deciziilor, a incompetenței și a lipsei de profesionalism a funcționarului public ales sau numit.

În astfel de situații, sistemul administrației locale suferă blocaje, determinând ineficiența instituțională și dependența crescută față de grupurile de interese și partidul (sau coalițiile) de guvernare.

În raport cu parcursul european al Republicii Moldova, principalul scop l-ar reprezenta întărirea reprezentativității și consolidarea evoluțiilor socio-economice durabile, capabile să asigure un trai mai bun cetățenilor. Aici ar fi de notat progresul înregistrat în anul 2019 cu privire la gestionarea finanțelor publice la nivel local și central și sporirea pregătirii bugetului public [4].

Cu toate acestea, este obligatoriu ca la nivelul fiecărui palier de intervenție la nivel local sau central, prin fondurile proprii sau prin mecanismele de asistență și investiții, să existe foi de parcurs ale implementării proiectelor, o corectă distribuie a fondurilor spre proiecte de interes major la nivel local, dar și o bună informare a grupului-țintă de beneficiari.

**Autonomia și finanțarea autorităților publice locale.** Administrația publică din Moldova trebuie să răspundă prompt necesităților cetățeanului, motiv pentru care este absolut obligatoriu să poată accesa neîngrădit fonduri pentru gestionarea planurilor de dezvoltare regională și comunitară.

Acțiunile comunitare la nivelul local au fost unele progresiv-pasive, dezvoltarea economică depinzând în mare parte de modul în care sistemul de redistribuire a favorizat sau nu anumite comunități, chiar dacă instituțiile locale au beneficiat de propriile resurse financiare (care s-au dovedit limitate).

Așa se face că reforma administrativă pune într-o nouă lumină finanțarea comunităților locale, mai ales după semnarea Acordului de Asociere, desăvârșirea reformei fiind acum o necesitate, iar descentralizarea finanțelor publice și implementarea unui nou sistem de redistribuție salutare pentru progresul țării.

Astfel, sistemul politic din Moldova a devenit factorul-cheie în finanțarea comunităților locale, majoritatea parlamentară având grijă ca fiefurile din teritoriu să beneficieze, în mod discreționar, de finanțare, fără a evalua utilitatea proiectelor propuse, randamentul acestora fiind unul extrem de slab.

În acest sens, analizând structura democratică a comunităților locale, vom constata că „formarea anumitor reflexe democratice este, mai degrabă, rezultatul luptei grupurilor politice pentru alocarea puterii și resurselor pe arena politică a Republicii Moldova” [15].

Implementarea unei politici modale la nivel regional, printr-o judicioasă redelimitare a unităților administrative poate conduce la eliminarea blocajelor instituționale privind finanțarea comunităților locale.

Un alt factor inhibitor al dezvoltării unităților teritoriale din Moldova îl constituie gradul corupției la nivel subsistemic. Astfel, banii publici sunt redirecționați către mediul de afaceri necompetitiv, făcând ca impactul asupra serviciilor publice locale să fie unul negativ, cetățeanul având de suferit de pe urma proastei administrări.

Clietelismul politic și structura politică a administrației locale de tip cartel influențează la rândul lor nivelul de finanțare a comunităților locale. „Afilierea politică și migrarea de la un partid la altul a aleșilor locali pentru a spori șansele municipalității respective de a obține mai multă finanțare din partea diferitelor fonduri naționale de investiții” [5] este exemplul cel mai relevant și util pentru a înțelege de ce implementarea proiectelor naționale și locale eșuează, iar ritmul de dezvoltare a comunității încetinește.

Practic, fără o reformă consistentă și coerentă, de jos în sus, autonomia locală și subsidiaritatea în actul de guvernare devin utopice, iar gradul de democratizare al Moldovei va stagna.

**Concluzii.** Reforma administrativă din Moldova este departe de a se fi încheiat, deși guvernarile succesive din ultimii 10 ani și-au asumat răspunderea privind desăvârșirea tranziției statului spre o societate deschisă, cu comunități integrate și cetățeni implicați în actul de guvernare și administrare publică.

Asumarea parcursului european impune o serie de condiționalități efective, fără de care Moldova nu-și poate stabiliza sistemul administrativ central și local. În acest sens, este imperativ ca modul de planificare a proiectelor de administrare și de intervenție la nivel local să sufere ajustări consistente, în sensul pregătirii și responsabilizării funcționarilor publici.

Pentru Moldova, este obligatorie reformarea coordonării pe axe orizontală și verticală și



întărirea capacității de evaluare a procesului de administrare, îmbunătățirea fondului național de funcționari publici prin eliminarea clientelismului, iar sporirea condiționalităților profesionale ale aparatului de stat central și local fiind o condiție esențială pentru optimizarea administrativă a rețelei teritoriale.

Totodată, autoritățile administrației publice beneficiază de acces neîngrădit la schimburi de informații și bune-practici cu statele din Uniunea Europeană, acestea putând servi drept model de bună guvernare. În acest sens, întărirea parteneriatului strategic cu România poate ajuta Moldova să înțeleagă cum să implementeze reformele structurale impuse de acquis-ul comunitar.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bäck Hanna, Axel Hadenius. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. În: Governance 21, nr. 1. 2008, p. 1-24. În: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00383.x>
2. Bogus Angela, Pavelco Svetlana. Reforma administrației publice în Republica Moldova. În: Administrație și Management Public, nr. 6, 2006, p. 33-36.
3. Ciolan Ionela Maria. Security in Central Eastern Europe: Eastern Partnership Looking Towards Riga Summit. În: Europolity 9, nr. 1, 2015, p. 31-44.
4. Comisia Europeană. UE aprobă acordarea unui nou sprijin bugetar Republicii Moldova pentru a susține reformele statului de drept, sectorului energetic și finanțelor publice. Spațiul presei, 2019. În: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP\\_19\\_6117](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_19_6117)
5. Consiliul Europei. Republica Moldova. Ghid practic privind transparența și participarea cetățenilor, 2017. În: <https://rm.coe.int/handbook-moldova-ron/1680788ff5>
6. Cornea Sergiu. Definirea legală a autonomiei locale în Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 4, 2005, p. 24-35.
7. Grugel Jean. Democratizarea și globalizarea. În: Democratizarea. Iasi: Polirom, 2008, p. 121-42.
8. Grunht Zoltan. Concepts, approaches and methods on europenisation - a meta-analysis. În: Eastern Journal of European Studies 8, nr. 1, 2017, p. 157-176.
9. Hădădea Ionuț Cătălin, Hințea Cătălin Emilian. Evaluarea actului de guvernare la nivel local din perspectiva bunei guvernări. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 43, 2018, p. 18-32.
10. Ion Oana-Andreea. Europenizarea: un proces, mai multe întrebări. În: Europenizarea. Studii de guvernare și securitate. București: C. H. Beck, 2015.
11. Parlamentul Republicii Moldova. Constituția Republicii Moldova, 1994. În: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>
12. Toller A. Causality in Quantitative Approaches. În: Research Design in European Studies Establishing Causality in Europeanization. Londra: Palgrave, 2012, p. 44-63.
13. Zelenschi Angela. Dezvoltarea parteneriatului dintre administrația publică și organizațiile societății civile în asigurarea securității comunitare. În: Administrarea Publică, nr. 1, 2019, p. 18-33.
14. Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления, 1985. Режим доступа: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>
15. Талмач А. Особенности влияния трансформаций политической системы Республики Молдова на реализацию политического курса. Materiale ale Conferinței Științifice Internaționale Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Chișinău: AAP, 2019, p. 74-78.

# СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УСЛУГ ДЛЯ ЛИЦ ПОСТРАДАВШИХ ОТ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ: ОПЫТ УКРАИНЫ

Оксана ЕЛЬЧИЕВА,  
аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,  
директор Департамента социальной защиты населения  
Николаевской областной государственной администрации

## SUMMARY

*This article is about the prerequisites and reasons for having a community-based network of specialized services for victims of domestic and gender-based violence.*

*Emphasis is placed on the economic losses of society as a result of violence against women.*

*The article identifies the obstacles women victims of violence face when seeking help from governmental organizations.*

*The current legal framework of Ukraine on prevention and counteraction to domestic and gender-based violence is analyzed.*

*The author emphasizes the main tasks of local self-government bodies in the field of preventing and combating domestic violence.*

*The article identifies key elements of a network of specialized services for victims of domestic and gender-based violence at the local level, outlines the main characteristics.*

**Keywords:** domestic violence, obstacles, specialized institutions, social services, community.

Из 22 млн. женщин, проживающих в Украине, 1,1 млн. женщин (22% женщин в возрасте 15-49 лет) переживают физическое и сексуальное насилие в течение года по оценкам Украинского центра социальных реформ. Ежегодные экономические потери украинского общества в результате насилия в отношении женщин составляют 208 млн. \$, а ежегодные личные расходы жертв насилия составляют 190 млн. \$ [1].

Более 200 \$ платит каждая пострадавшая женщина за преодоление последствий одного случая насилия. Основная часть расходов, обусловленных насилием, ложится на плечи самих пострадавших. Расходы на преодоление последствий одного случая насилия превышают размер средней заработной платы женщин. Размер расходов на преодоление последствий насилия определяется наличием у пострадавших необходимых денежных ресурсов [1].

Насилие в отношении женщин выступает одним из главных нарушений прав человека, причины которого связаны с неравным распределением ресурсов и полномочий между женщинами и мужчинами. Кроме непосредственного вреда для здоровья и благосостояния пострадавших, насилие имеет весомые общественные последствия, которые измеряются денежными, трудовыми и нематериальными потерями, проявляются в форме текущих, долгосрочных или отложенных эффектов. Экономические потери в результате насилия в отношении женщин распределяются между различными представителями общества, включая самих пострадавших, членов их семей и насильников, работодателей, которые несут убытки вследствие нетрудоспособности работников, государственные и общественные организации, оказывающие услуги жертвам, страховые фонды и бюджеты разного уровня, налогоплательщиков и экономику в целом. Косвенные расходы связаны с психологическими последствиями насилия, которые могут приводить к стрессовым расстройствам, влиять на детей, которые стали свидетелями подобных случаев, усложнять семейные отношения и ухудшать качество жизни пострадавших, пока сложно оценить экономическим эквивалентом [1].

Еще одно интересное исследование было проведено в рамках проекта Совета Европы «Предотвращение и борьба с насилием в отношении женщин и домашним насилием в Украине». Целью исследования было определить угрозы, с которыми сталкиваются

женщины-жертвы насилия по гендерному признаку, когда они обращаются за помощью в государственные организации, к ответственным за решение проблемы домашнего насилия и других типов насилия в отношении женщин в Украине. Метод исследования заключался в проведении ряда опросов женщин-жертв насилия, учитывая основные принципы Стамбульской конвенции. Были проведены индивидуальные опросы женщин из сельских и городских районов, которые подверглись различным формам насилия, от физического и психологического насилия к принудительным абортam и изнасилованиям. Благодаря этому исследованию были выявлены следующие угрозы:

Угроза 1: Отсутствие информации о службах и трудности доступа к ним.

Угроза 2: Отсутствие мер, гарантирующих безопасность и защиту.

Угроза 3: Отсутствие специализированных служб поддержки и подготовки специалистов.

Угроза 4: Отсутствие скоординированного ответа.

Угроза 5: Несоблюдение конфиденциальности.

Угроза 6: Отсутствие культуры доверия и уважения к жертве.

Угроза 7: Недостатки в обеспечении комплексного подхода для защиты и поддержки женщин и их детей.

Угроза 8: Трудности доступа женщин к средствам судебной защиты [2, 4].

Вышеупомянутое обусловило принятие за последние 4 года в Украине нормативно-правовых актов по вопросам предотвращения и противодействия домашнему насилию.

Законом Украины от 7 декабря 2017 № 2229-VIII «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» к основным полномочиям районных государственных администраций, исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию отнесено: обеспечение предоставления социальных услуг на территории соответствующей административно-территориальной единицы; определение потребности в создании специализированных служб поддержки пострадавших, обеспечение их создания и функционирования, осуществления контроля за их деятельностью; прием и рассмотрение заявлений и сообщений о совершении домашнего насилия, обеспечение применения мер для его пресечения, оказание помощи пострадавшим лицам; обеспечение координации деятельности субъектов, осуществляющих мероприятия в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию; информирование пострадавших о правах и социальных услугах, которыми они могут воспользоваться [3].

Главной задачей органов местного самоуправления является создание такой системы специализированных услуг, которая бы дала возможность предоставить все необходимые услуги жителям громады, пострадавшим от домашнего насилия. Именно поэтому существует необходимость в создании эффективной системы специализированных услуг для пострадавших на местном уровне.

*Ключевыми элементами системы специализированных услуг для лиц, пострадавших от домашнего насилия на местном уровне являются:*

1. Мобильные бригады социально-психологической помощи пострадавшим лицам.

В состав мобильной бригады входят 2 социальных работника и психолог, которые оказывают социально-психологические услуги лицам, оказавшимся в сложных жизненных обстоятельствах из-за насилия.

Мобильная бригада предоставляет социальные услуги путем: проведения профессиональной консультации посредством телефонной связи; с выездом в специально организованном транспорте к месту жительства пострадавших; в помещении пункта стационарного приема вышеуказанных лиц, определенном местными органами власти или органами местного самоуправления.

Мобильная бригада создается при центрах социальных служб для семьи, детей и молодежи или других общих или специализированных службах поддержки пострадавших. К работе мобильных бригад привлекаются представители управлений социальной защиты населения, органов здравоохранения, образования, подразделений Национальной полиции, центров по предоставлению бесплатной вторичной правовой помощи и служб по делам детей. Предоставление мобильной бригадой социально-психологической помощи пострадавшим лицам предусматривает обеспечение минимально необходимого объема услуг, а именно:

- оценки психологического состояния пострадавшего лица, оценки рисков продолжения или повторного совершения в отношении нее насилия;

- кризисное и экстренное вмешательство с целью немедленного устранения или минимизации последствий насилия путем вызова экстренной медицинской помощи, представителей Национальной полиции, направления и/или транспортировки в приют для пострадавших лиц и т. д.

- оказание психологической помощи;
- составление плана мероприятий по безопасности пострадавших;
- консультирование по вопросам, связанным с противодействием насилию, в том числе с привлечением в случае необходимости специалистов других органов, служб, учреждений, организаций;

- предоставление информации о ближайших лечебных учреждениях, в которых имеются медицинские наборы срочной постконтактной профилактики ВИЧ/СПИДа, инфекций, передающихся половым путем, и возможности получить постконтактную профилактику в течение 72 часов с момента нежелательного и / или незащищенного сексуального контакта;

- проведение мероприятий по социальной и реабилитационной поддержке пострадавших;

- содействие пострадавшим лицам в получении дополнительных услуг (медицинских, социальных, психологических, правовых, обеспечение временного убежища и т. п.), в том числе путем направления в случае необходимости в соответствующих общих или специализированных служб поддержки пострадавших и / или других субъектов;

- информирование насильника о возможности по собственному желанию пройти программу для насильников [6].

2. *Приюты для пострадавших* (срок пребывания - до 3 месяцев) осуществляют свою деятельность по следующим направлениям:

- создание безопасных условий для пребывания пострадавших;

- создание социально-бытовых условий для пребывания пострадавших в приюте (обеспечение продуктами питания, предоставление возможности сохранения документов, пользование душем, стиральной машиной и т. д.);

- обеспечение защиты прав и интересов пострадавших путем предоставления соответствующих услуг, а также сотрудничества с другими субъектами оказания комплексной помощи пострадавшим лицам;

- предоставление психологических услуг пострадавшим лицам;

- обеспечение госпитализации пострадавшего лица;

- организация предоставления юридических услуг (консультаций, правовой помощи в подготовке документов, необходимых для защиты прав и законных интересов пострадавших), информирование о возможности получения бесплатной правовой помощи;

- предоставление информационных и других консультативных услуг, необходимых для комплексной помощи пострадавшим лицам, в том числе информации об их правах и возможности получения помощи;

- содействие восстановлению прав пострадавшего лица, реализация которых исключается (усложняется) в результате совершения насилия (помощь в трудоустройстве и т. п.);

- содействие пострадавшим лицам в поиске альтернативного пригодного безопасного места пребывания или направления их для получения услуг в других общих и специализированных службах поддержки пострадавших в случае, когда в приюте недостаточно мест или необходимые услуги не предоставляются;

- проведение мероприятий в рамках социально-реабилитационных программ с учетом индивидуальных потребностей пострадавшего лица;

- содействие обеспечению транспортировки пострадавших к месту получения необходимых услуг, которые не предоставляются в приюте [7].

3. *Дневные центры социально-психологической помощи для пострадавших/кризисные комнаты* (срок пребывания - до 10 дней) создаются для оказания комплексной социально-психологической и первичной правовой помощи, а также социальных услуг пострадавшим лицам, в том числе и детям, для обеспечения им возможности краткосрочного или круглосуточного пребывания в специально оборудованном помещении.

Основными задачами дневного центра являются:

- предоставление комплексной социально-психологической и первичной правовой помощи пострадавшим лицам;

- выполнение программ для пострадавших в соответствии с типовыми программами для пострадавших, утвержденными Минсоцполитики;



- организация и поддержка групп взаимопомощи пострадавших;
- организация и проведение семинаров и тренингов для пострадавших;
- проведение социально-профилактической работы, направленной на предотвращение повторных случаев насилия в отношении пострадавшего и формирования нулевой толерантности к проявлению насилия в обществе;
- информирование населения о правах пострадавших и социальных услугах, которые предоставляются в центре [5].

4. Специализированные службы первичного социально-психологического консультирования создаются для оказания разовых или периодических консультаций лицам, пострадавшим от домашнего насилия, про их права и социальные услуги, которыми они могут воспользоваться, содействия эффективному решению проблем пострадавших (при поддержке специалистов социальных служб), направление в случае необходимости к соответствующим субъектам, которые осуществляют мероприятия по предотвращению и противодействию насилию, предоставления первичной психологической поддержки и информировании о возможностях получения услуг других субъектов [4; 8].

Создание системы специализированных услуг для лиц, пострадавших от домашнего насилия, на местном уровне даст возможность своевременного реагирования на насилие и позволит лицам, пострадавшим от насилия, иметь доступ к качественным услугам, которые отвечают их потребностям.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Экономические последствия насилия в отношении женщин в Украине, Исследования Украинского центра социальных реформ по заказу Фонда ООН в области народонаселения, 2017. Доступ в сети Интернет: [https://ucsr.kiev.ua/publications/2017\\_Naslidky\\_nasylnva.pdf](https://ucsr.kiev.ua/publications/2017_Naslidky_nasylnva.pdf) (дата обращения: 31.01.2020).

2. Предотвращение и борьба с насилием в отношении женщин и домашним насилием в Украине, Исследования Рабочей группы по вопросам межведомственного сотрудничества в сфере борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием на региональном и местном уровнях в рамках Проекта Совета Европы «Предотвращение и борьба с насилием в отношении женщин и домашним насилием в Украине», по заказу Шведского агентства международного развития (SIDA). Доступ в сети Интернет: <https://rm.coe.int/1680694650> (дата обращения: 31.01.2020).

3. Закон Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» от 07.12.2017 № 2229-VIII. Доступ в сети Интернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата обращения: 31.01.2020).

4. Официальный сайт Фонда ООН в области народонаселения (UNFPA) / Доступ в сети Интернет: <https://ukraine.unfpa.org/uk/node/9712> (дата обращения: 31.01.2020).

5. Типовое положение о дневном центре социально-психологической помощи лицам, пострадавшим от домашнего насилия и / или насилия по признаку пола, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 21.08.2019 № 824. Доступ в сети Интернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-2019-%D0%BF> (дата обращения: 31.01.2020).

6. Типовое положение о мобильной бригаде социально-психологической помощи лицам, пострадавшим от домашнего насилия и/или насилия по признаку пола, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 22.08.2018 № 654. Доступ в сети Интернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/654-2018-%D0%BF> (дата обращения: 31.01.2020).

7. Типовое положение о приюте для лиц, пострадавших от домашнего насилия и / или насилия по признаку пола, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 22.08.2018 № 655. Доступ в сети Интернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/655-2018-%D0%BF> (дата обращения: 31.01.2020).

8. Типовое положение о специализированной службе первичного социально-психологического консультирования лиц, пострадавших от домашнего насилия и / или насилия по признаку пола, утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 21.08.2019 № 824. Доступ в сети Интернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-2019-%D0%BF> (дата обращения: 31.01.2020).

# ПОВЫШЕНИЕ ПРЕСТИЖА И СОЦИАЛЬНОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Алина АЛИМГАФАРОВА,  
аспирантка,

Башкирский государственный университет, Россия

## SUMMARY

*This article is devoted to the study of the currently relevant problem of reducing the interest and confidence of youth in public service. But it is the prestige of public service that is a prerequisite for increasing the role of all public administration. It is he who ultimately depends on the direction of development of society, the standard of living of the population and, in general, the future of the entire state. Based on sociological surveys, as well as a detailed study of the stated problem, the author proposed measures aimed at increasing the prestige and social attractiveness of the state civil service.*

**Keywords:** public service, prestige, social attractiveness, state.

Понятие государственной службы стало складываться еще в эпоху просвещенного абсолютизма в восемнадцатом веке. Традиционно она рассматривалась как особый вид государственной деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения функций и задач государства. Государственные служащие исконно отличались от остальных граждан своим авторитетом и, следовательно, всегда находились на особом почетном месте.

Но что происходит сегодня?

Молодое поколение перестало интересоваться государственной гражданской службой, служение государству для большинства отошло на второй план, а для некоторых – вовсе потеряло всякую значимость. В наши дни проблема низкого престижа государственной службы является особенно актуальной.

Для исследования данной темы был проведен небольшой опрос в одной из групп четвертого курса Института права Башкирского Государственного Университета. На вопрос «Хотите ли вы после окончания ВУЗа пойти работать на государственную гражданскую службу?», положительно ответили лишь десять из двадцати восьми человек. Этот результат далеко не утешителен и является ярким проявлением остроты поднятой проблемы.

Следует отметить, что в своих выступлениях и документах высшие должностные лица нашего государства, руководители государственных органов, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации неоднократно поднимали и поднимают вопрос о необходимости повышения престижа государственной службы [4]. Для достижения этой цели разрабатываются различные федеральные и региональные программы, однако проблема по-прежнему остается одной из ключевых, требующих скорого решения.

С практической точки зрения, проблема престижа государственной службы состоит в том, что многочисленные попытки реформаторов повысить ее престиж не имеют успеха на протяжении многовековой истории, потому что в итоге они сводятся к изменениям нормативно-правовой базы государственной службы, формальному контролю за соблюдением ее норм и правил. Социокультурные и духовные основания остаются в стороне.

Нельзя не согласиться с тем, что одним из важнейших индикаторов статуса профессии является ее престиж, то есть оценка привлекательности данной профессии в глазах общественного мнения.

Престиж профессии (от франц. prestige – первонач. – обаяние, очарование) – значимость, авторитет, уважение, влияние, которыми наделяются в обществе различные виды деятельности (профессии).

Престиж государственной службы – необходимое условие повышения роли всего государственного управления, так как государственная служба рассматривается как его часть, связанная с реализацией целей, задач и функций государства; как деятельность по

выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; как «практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах» [1, с. 113].

Именно престиж и имидж государственного служащего, еще на бессознательном уровне, либо пробуждает желание сотрудничать, либо приводит к отторжению самой мысли о таком сотрудничестве.

В качестве одного из решений данной проблемы предлагается привлечение на работу в государственный аппарат образованных, профессионально подготовленных людей с достойным вознаграждением за их добросовестный труд [6, с. 220].

Однако, как показывает практика, повышение заработной платы не решает проблему окончательно, так как интерес к государственной службе можно развить, только выработав ее социальную привлекательность путем введения дополнительных социальных гарантий и придания им юридической силы.

Но все же, для граждан, у которых в приоритете по отношению к другим требованиям профессии находится ее высокооплачиваемость, увеличение заработной платы государственным служащим, как мера повышения престижа государственной службы, может стать своеобразным стимулом для выбора именно государственной сферы деятельности.

Высказываются мнения о том, что действенной мерой может стать и повышение требований к кандидатам на должности государственной службы, к проведению аттестаций, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, а также непосредственно повышение этических требований к ним.

Консультант проекта «Кадровый резерв – Профессиональная команда страны» Д.В. Поликанов предлагает упростить механизмы формального конкурсного отбора, с точки зрения процедур подачи документов и их количества, и ввести так называемое «ЕГЭ для чиновников». Кроме того, по его мнению, можно инициировать включение в систему отбора, помимо формальных критериев (возраст, опыт и др.), еще и учет компетенции. Ключевыми компетенциями могут выступать такие поведенческие характеристики, как «мотивация слуги народа», «ориентация на результат», «готовность к изменениям» и другие [3, с. 84].

Вышеизложенную точку зрения может подтвердить социологическое исследование, проведенное среди студентов Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, в результате которого было выявлено, что основным фактором престижности работы в органах государственной власти оказалась возможность самореализоваться, а заработная плата и иные факторы отошли на задний план. Таким образом, в глазах современной молодежи престиж стал все больше ассоциироваться не столько с высокими доходами, сколько с понятием «профессионализм» [2]. Поэтому, по мнению студентов, представители государственных органов власти должны быть более компетентными, чтобы профессия государственного служащего имела позитивный имидж.

С такой позицией сложно не согласиться, так как, действительно, высокий профессионализм и компетентность государственных служащих пробуждает в молодом поколении стремление быть лучше, достойнее, развивать в себе только самые лучшие качества. Государственный служащий должен быть примером для остальных граждан не только в плане профессиональной подготовки, но и всего остального, в том числе и поведения в обществе. Для этого следует пропагандировать в самой системе государственной службы некий образ современного государственного работника, обладающего такими характеристиками, как «ориентированность на результат», «профессионализм», «активная жизненная позиция», осознание важности своей деятельности, и юридически закрепить соответствующие требования к нему.

Многие отказываются от построения карьеры на государственной службе в связи с тем, что мало проинформированы о деятельности государственных служащих. Для восполнения данного пробела стоит проводить различные встречи представителей государственной власти со студентами, конференции, круглые столы по вопросам государственной службы, чтобы молодые люди воочию убедились в значимости и полезности такой деятельности для себя и для общества.

Более того, актуальна потребность развития духовно-культурной стороны самой государственной службы. Характерные для чиновников морально-нравственные аномалии

и девиации служебного поведения (формализм, коррупция, псевдодуховность, имитация активной деятельности и иные), материально-прагматическая направленность мотивации, их отношение к государственной службе как к «институту кормления» позволяют смело говорить о недостаточной состоятельности государственной службы как духовно-культурного института. В то же время в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» даже не встречается понятие «культура», хотя и говорится о необходимости законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих [5]. Следует напомнить, что институт государственной службы поддерживается не только за счет нормативно-правовой базы, но и за счет социокультурного, духовного основания и системы социального контроля за соблюдением прав и норм.

Повышению престижа государственной службы также может способствовать пропаганда в средствах массовой информации реальных историй о людях, добросовестно исполняющих свои обязанности и совершивших достойные общественного уважения и признания поступки, а также сообщение о поощрениях таких лиц. Это поистине важно, хотя на сегодняшний день СМИ, как правило, занимаются показом в основном негативных моментов, в частности, взяточничества и коррупции на государственной службе. Данный факт, наоборот, дает противоположный эффект и имидж всей государственной службы падает в глазах граждан, утрачивается доверие общества к государству.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что престиж государственной службы имеет важное функциональное значение, так как именно государственные служащие являются реальными проводниками идей государства на практике. От престижа государственной службы во многом зависит доверие населения органам власти, а также развитие государства в целом.

Руководить таким огромным, многонациональным государством, как Российская Федерация, должны достойные, профессионально-подготовленные, любящие свою страну, инициативные граждане, привлечь которых можно путем повышения престижа государственной службы.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук, Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М: Изд-во РАГС, 2003, 268 с. ISBN 5-7729-0128-1:118.03.
2. Курсовой проект Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Доступна в сети Интернет: [http://upload.studwork.org/example\\_work/5591/](http://upload.studwork.org/example_work/5591/) Дата обращения 04.12.2019.
3. Поликанов, Д. В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе. В: Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены, 2010, № 5 (99), с. 66-85.
4. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации: текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания РФ в Кремле 26 мая 2004 г. Доступна в сети Интернет: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_47851/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47851/#dst0) Дата обращения 12.11.2019.
5. Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)». Утверждена Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г., № 1336. В: Российская газета. 2002, № 223 (3091), 23 ноября.
6. Юданова, Д. М. Проблемы реформирования института государственной службы Российской Федерации. В: Экономика, государство, общество, 2010, № 2 (2), с. 219-221.



# Atelierul nr. I INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## CONSIDERAȚIUNI GENERALE PRIVIND MANAGEMENTUL CALITĂȚII SERVICIILOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ

Aurelia ȚEPORDEI,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This article offers, in the base of specialized literature, some conceptual and methodological visions regarding the organization and implementation of the quality management system of professional training services provided to the public servants and describes the experience of the Academy of Public Administration accumulated in this area of activity.*

**Keywords:** *quality management, quality planning, quality control, quality improvement, quality assessment, professional development, learning assessment.*

Modernizarea societății reprezintă un proces gradual și ireversibil, care implică dezvoltarea complexă a tuturor laturilor vieții economice, politice, sociale și spiritual-cultural. Asemenea accepțiune reflectă importanța restructurării calitative a oricărei activități care recepționează impactul unor fenomene și procese majore, ce jalonează evoluția unei țări.

În studiul respective, ne propunem să examinăm unele viziuni asupra managementului calității serviciilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din perspectiva abordărilor conceptuale, dar și a experienței Academiei de Administrare Publică, preocupată de acest domeniu de activitate.

Activitățile, pe care trebuie să le efectueze managementul unei organizații, se concentrează în funcțiile sale. Ele se exercită în toate organizațiile, indiferent de profilul și dimensiunea lor și la toate nivelurile ierarhice din cadrul acestora, dar cu o pondere diferită. Aceasta presupune studierea aspectelor conceptuale și metodologice ale acestei activități, în scopul unei aplicări mai eficiente în practica administrativă.

În viziunea lui Baron T., cunoașterea funcțiilor managementului *constituie o premisă majoră pentru descifrarea conținutului științei și practicii managementului calității, pentru însușirea și utilizarea eficientă a sistemelor, tehnicilor și modalităților proprii* [1, p. 49]. Din aceasta derivă necesitatea însușirii funcțiilor managementului și cultivarea aptitudinilor și a competențelor de punere a acestora în aplicare, reieșind din particularitățile activităților prestate.

În aspect definitoriu, vom menționa că *managementul calității* reprezintă ansamblul activităților funcției generale de management, care determină politica în domeniul calității, obiectivele și responsabilitățile, pe care le implementează în cadrul sistemului calității, prin mijloace, precum ar fi: planificarea calității, controlul calității și îmbunătățirea calității serviciilor prestate, în cazul studiului nostru, al dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

Conceptul de management al calității a fost formulat, pentru prima dată, de către Josep Moses Juran [6, 7] supranumit: „părintele calității”, „guru al calității”, „omul care i-a învățat calitate pe japonezi”. În *Manualul calității* [6] care a devenit o lucrare de bază în domeniul controlului calității, Juran a exprimat abordarea sa asupra managementului calității sub forma de „*Trilogia calității*”. El a considerat că managementul calității implică trei procese manageriale:

1. Planificarea calității.
2. Controlul calității.
3. Îmbunătățirea calității.

Prin **planificarea calității**, Juran înțelege totalitatea activităților prin care se stabilesc obiectivele și condițiile pentru calitate ale organizației, în vederea satisfacerii necesităților clienților. În domeniul calității, planificarea reprezintă activitatea de elaborare a produselor și a proceselor necesare pentru a satisface nevoile clienților. Ea implică o serie de etape universal valabile care pot fi prezentate pe scurt, după cum urmează:

- se fixează obiectivele de calitate;
- se identifică clienții, respectiv, acei asupra cărora vor avea efect eforturile pentru atingerea obiectivelor;
- se determină nevoile clienților;
- se elaborează caracteristicile produselor care să răspundă nevoilor;
- se elaborează procesele capabile să producă respectivele caracteristici;
- se stabilesc metodele de control corespunzătoare procesului de realizare al produsului și se transferă planurile rezultate către compartimentul de execuție.

**Controlul calității** reprezintă ansamblul activităților și tehnicilor operaționale, utilizate în scopul obținerii de produse sau servicii care satisfac cerințele și standardele pentru calitate. Controlul calității urmărește executarea planurilor – conducerea operațiunilor, astfel încât să se atingă obiectivele. Controlul calității include monitorizarea operațiunilor pentru a detecta diferențele dintre rezultatele reale și obiective. De asemenea, controlul trebuie să asigure și adoptarea acțiunilor corective, orientate asupra cauzelor care au generat aceste diferențe. Metodologia controlului calității constă din următoarele etape:

- se evaluează calitatea reală;
- se compară calitatea reală cu obiectivele de calitate;
- se acționează asupra diferențelor.

**Îmbunătățirea calității** urmărește stabilirea proiectelor specifice de remediere, organizarea echipelor de lucru pentru fiecare proiect de îmbunătățire, diagnosticarea cauzelor apariției defectelor, stabilirea remediilor necesare pentru eliminarea cauzelor defectelor și, în final, dezvoltarea mecanismelor pentru controlul procedurilor noi de lucru.

În general, proiectele de îmbunătățire, la care face referire Juran, sunt legate de identificarea deficiențelor și a cauzelor, care au generat diferențe între calitatea reală obținută și obiectivele stabilite.

În *Trilogia lui Juran*, funcția de îmbunătățire a calității este considerată cea mai importantă. Procesele corespunzătoare acestei funcții trebuie să asigure, în opinia sa, eliminarea pierderilor datorate problemelor „cronice” ale calității. Pe de altă parte, prin îmbunătățirea calității se urmărește obținerea unor performanțe superioare prevăzute în standarde. Prin urmare, dezideratul trebuie să constituie realizarea unui nivel al calității, superior celui planificat.

Competitivitatea și performanța obținută prin asigurarea calității specifice anterior doar organizațiilor private (în prezent este valabilă și pentru sectorul public), a devenit între timp, unul dintre obiectivele fundamentale în toate instituțiile publice și autoritățile administrative din țările dezvoltate.

Pentru a conduce o organizație sunt necesare mai multe sisteme de management, precum ar fi: sisteme financiare, de personal, proiectare, planificare, producție, sisteme de management al calității, însă trebuie să recunoaștem că anume sistemul de management al calității este cheia eficienței procesului de îmbunătățire, deoarece obiectivul său central este satisfacerea clientului, iar un client mulțumit constituie sursa de venit a organizației.

Un sistem de management al calității consecvent practicat trebuie să asigure controlul factorului tehnic, organizatoric și uman care influențează calitatea produselor și serviciilor și evitarea erorilor printr-un sistem transparent de produse, proceduri și relații clar definite.

Astfel, în timp, calitatea a reușit să demonstreze că reprezintă mijlocul cel mai potrivit pentru supraviețuirea și dezvoltarea serviciilor publice în condițiile resurselor limitate existente contra exigențelor tot mai crescute ale beneficiarilor. Fără îndoială, lipsa calității sau o calitate rea conduce la creșterea costurilor de prestare a serviciilor publice care afectează direct cheltuielile statului. Astfel, eficacitatea organizațiilor publice, deci calitatea prestării serviciilor, constituie o provocare majoră, deoarece afectează calitatea vieții tuturor partenerilor sociali.

În acest context, abordările de calitate care sunt cu siguranță dificile, din cauza că acestea impun schimbări profunde în referințele culturale și comportamentele de muncă, par din ce în ce, mai necesare pentru organizațiile din sectorul public din motive de poziționare strategică, legitimitate, economie și supraviețuire.

Dacă să ne referim la serviciile de dezvoltare profesională, în general, și a funcționarilor publici,

în particular, vom menționa că asigurarea calității înseamnă crearea încrederii în rândul beneficiarilor, în sensul că instituția prestatoare de servicii de instruire trebuie să vină cu o ofertă de dezvoltare profesională care să răspundă așteptărilor acestora, să abordeze un management eficace și să utilizeze resursele umane, materiale și financiare în mod eficient.

În acest sens, managementul calității în instruire constituie ansamblul de politici și instrumente, de măsuri aprobate la nivel instituțional, care derivă din prevederile de nivel național orientate spre asigurarea calității instruirii prin care se determină și se măsoară parametrii calității în toate domeniile de activitate [2]. Managementul calității acoperă toate activitățile care asigură realizarea politicilor, obiectivelor și responsabilităților legate de calitate și pe care le implementează prin: planificarea, controlul, asigurarea calității și prin mecanismele de îmbunătățire continuă a calității instruirii [2].

Managementul calității este parte integrantă a managementului organizației. Nivelul eficacității activității de instruire se reflectă în impactul pe care acesta îl generează în mediul socio-economic, deoarece într-o societate bazată pe cunoaștere misiunea Academiei de Administrare Publică, de exemplu, este să contribuie la eficientizarea activității funcționarilor publici, inclusiv de prestare a serviciilor publice prin transferul de cunoștințe.

Calitatea se impune în instruire și din considerentul că, în ultimele decenii, în contextul social, politic și economic al procesului de globalizare și al extinderii Uniunii Europene, procese în care este pe deplin implicată și Republica Moldova, au avut loc schimbări profunde care se manifestă prin: diversificarea prestatorilor serviciilor de instruire, informatizarea procesului de instruire, a mobilității formatorilor, creșterea competitivității pentru ocuparea unui loc de muncă, ce oferă șanse de dezvoltare personală și caracterul continuu al învățării.

Conform Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020 [4], a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, Academia de Administrare Publică urma să creeze și să aplice, până la sfârșitul anului 2017, *Sistemul de asigurare a calității proceselor de instruire*, iar în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 616 din 18.05.2016 [3], și a programelor de studii, inclusiv de formare continuă, ce urmează a fi acreditate ca și rezultat al evaluării externe a calității.

În acest scop, Academia de Administrare Publică a desfășurat activități privind dezvoltarea și implementarea unui sistem modern și eficient de asigurare a calității în domeniul instruirii personalului din autoritățile publice. Putem evidenția câteva etape în această activitate. La prima etapă, Academia a inițiat, prin organizarea vizitelor de studii, examinarea bunelor practici europene în domeniul managementului calității în instruire și a evaluării impactului activităților de instruire în instituțiile similare din: România, Germania, Letonia și Lituania. Schimbul de experiență pe tema Managementului calității cu reprezentanții instituțiilor de formare a oferit reprezentanților Academiei, posibilitatea de a identifica recomandări concrete privind elaborarea și implementarea sistemului de asigurare a calității în instruire.

La etapa următoare, în baza experienței studiate, Academia, a creat propriul sistem de asigurare a calității în instruire. Astfel, în anul 2017, cu suportul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei a fost efectuat auditul diagnostic al procesului de dezvoltare profesională, desfășurat în cadrul Academiei, unde a fost stabilit planul de acțiuni care prevedea lichidarea discrepanțelor identificate pentru a asigura un Sistem de Management al Calității documentat, adecvat și funcțional, conform standardului ISO 29990:2010. Acesta este primul standard internațional, care specifică cerințele pentru prestatorii serviciilor de instruire, formare profesională și dezvoltare non-formală, oferind un model general pentru practica profesională în ceea ce privește calitatea și performanța ce trebuie obținută pentru prestatorii serviciilor de instruire.

După cum s-a menționat deja, asigurarea calității înseamnă crearea încrederii în rândul beneficiarilor, în sensul, că instituția prestatoare de servicii de instruire trebuie să vină cu o ofertă de dezvoltare profesională care să răspundă așteptărilor acestora, să abordeze un management eficace și să utilizeze resursele umane, materiale și financiare în mod eficient. Calitatea se impune în instruire și din considerentul că în ultimele decenii, în contextul social, politic și economic al procesului de globalizare și al extinderii Uniunii Europene, au avut loc schimbări profunde care se manifestă prin: diversificarea prestatorilor serviciilor de instruire, informatizarea procesului de instruire, a mobilității formatorilor, creșterea competitivității pentru ocuparea unui loc de muncă, ce oferă șanse de dezvoltare personală și caracterul continuu al învățării.

Instituirea în cadrul Academiei a Sistemului de Management al Calității permite optimizarea tuturor proceselor ce formează activitatea complexă de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Eforturile Academiei au, drept scop, prestarea serviciilor de instruire, conform standar-

delor internaționale, care ar conduce la dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului din autoritățile publice, necesare pentru prestarea unor servicii calitative, axate pe necesitățile beneficiarilor.

Implementarea sistemului de management al calității, conform standardului ISO 29990-2010, oferă siguranța că Academia va continua să dețină poziția de lider național în formarea specialiștilor de înaltă calificare pentru serviciul public și o să devină o instituție competitivă pe piața internațională a serviciilor de instruire.

Implementarea sistemului de asigurare a calității procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, permite Academiei să realizeze următoarele obiective:

- asigurarea unui proces de instruire de înaltă calitate, adaptat cerințelor unei societăți bazate pe cunoaștere, luând în considerare particularitățile instruirii adulților, conform bunelor practici contemporane în domeniul administrației publice;

- susținerea unui cadru instituțional și metodologic favorabil simbiozei dintre pregătirea practică, teoretică și a cercetării beneficiarilor cursurilor de dezvoltare profesională;

- monitorizarea permanentă și evaluarea sistematică a calității procesului de instruire, pe bază de standarde bine definite, identificarea și corectarea promptă a lacunelor și a neconformităților;

- perfecționarea profesională continuă a formatorilor implicați în procesul de instruire;

- dezvoltarea la nivel instituțional a unui mediu tehnologic informațional care să permită colectarea, analiza și utilizarea mai eficientă a informațiilor relevante pentru un management mai eficient al programelor oferite beneficiarilor;

- cooperare la nivel național și internațional cu structuri din instituții similare de asigurare a calității în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

În **concluzie**, menționăm faptul că asigurarea calității proceselor de instruire, în general, și de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, în particular, inclusiv în cadrul Academiei de Administrare Publică, este o cerință a timpului, ori în fața funcționarilor publici stau sarcini mari legate de participarea la procesele reformatoare din administrația publică. Aceasta se poate obține prin cunoașterea bazelor conceptuale și metodologice ale sistemului de management al calității, precum și prin implementarea mecanismelor practice care asigură calitatea activității desfășurate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Baron, T. Ș. a.. Calitate și fiabilitate. București: Editura Tehnică, 1988, 165 p.
2. Constantinescu, D. Managementul calității, București: Editura Printech, 2002.
3. Hotărârea Guvernului nr. 616 din 18.05.2016 pentru aprobarea Metodologiei de evaluare externă a calității în vederea autorizării de funcționare provizorie și acreditării programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă și a Regulamentului de calcul al taxelor la serviciile prestate în cadrul evaluării externe a calității programelor de studii și a instituțiilor de învățământ profesional tehnic, superior și de formare continuă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 134-139, art. 671 din 20.05.2016
4. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264, art. 1033 din 12.08.2016.
5. Hotărârea Guvernului nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 265-276, art. 1053 din 19.08.2016
6. Juran, J. M. Manualul Calității Juran. București: Editura Societatea Română Pentru Asigurarea Calității, 2004.
7. Juran, J. M. Planificarea calității. București: Editura Teora, 2000.
8. Manualul Sistemului de Management al Calității. Academia de Administrare Publică, 2017. Disponibil: <http://aap.gov.md/ro/article/acte-aprobrate-de-c%C4%83tre-senatul-academiei>.
9. Oprean C., Țițu M. A. Managementul calității. Suport de curs universitar. Sibiu: Editura Universității „Lucian Blaga”, 2014, 110 p.
10. Regulamentul cu privire la prestarea serviciilor de dezvoltare profesională a personalului. Academia de Administrare Publică, 2017.
11. Servicii de învățare pentru educația non-formală și formare profesională - Cerințe de bază pentru furnizorii de servicii. 2010, Standardul Internațional ISO 29990.
12. Vlăsceanu, L. Asigurarea calității în educație, București: Editura UNESCO-CEPES, 2005.

# SOLUȚII ALTERNATIVE ÎN DEZVOLTAREA CALITĂȚII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

*Carmen RADU,  
consilier,*

*Direcția pentru Agricultură Județeană Iași, România*

*Eduard ELEFTERIU,  
consilier,*

*Direcția pentru Agricultură Județeană Iași, România*

## SUMMARY

*The professional training of civil servants, as well as the obligation, provided for by national law, is often faced with obstacles due to insufficient financial resources of public institutions or even the reluctance of civil servants. The desire for improvement, even under the austerity conditions of the administration, led to the identification of „alternative solutions for personal and vocational training, for some civil servants”, within the Direction for County Agriculture Iași.*

**Keywords:** *ethics, desire, improvement, cost; availability, volunteering.*

Personalul din administrația publică, având în vedere relația aproape permanentă cu cetățenii, trebuie să aibă în vedere o continuă dezvoltare personală, atât a competențelor cât și a îmbunătățirii relațiilor de comunicare cu publicul țintă. Dezvoltarea capacităților relaționale reprezintă o preocupare permanentă a funcționarilor din cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, iar pentru aceasta, noi, funcționarii din cadrul instituției publice menționate, avem grijă în permanență ca prin comportament, atitudine și discurs, să facem în așa fel încât, întotdeauna, cetățeanul care ne solicită un serviciu, un document să se simtă bine, confortabil, să ne perceapă ca un prieten, ca o instituție la care să vină cu plăcere, fără a avea vreun stres și unde știe, că va primi informațiile, documentele sau sprijinul de care are nevoie. De aceea, consilierii din cadrul D.A.J. Iași caută aproape în permanență să se informeze cu noutățile legislative, cu posibilitățile de finanțare europeană sau guvernamentală adresate fermierilor, dar în același timp o atenție deosebită se acordă și modului de abordare a acestor fermieri, astfel încât ei să nu fie afectați de grijile noastre familiale sau profesionale, de eventuale frustrări de care noi am fi afectați. Probabil acest lucru este cel mai greu de realizat, mai ales în contextul în care instituțiile publice nu prea oferă angajaților posibilitatea unei dezvoltări personale, motivaționale, acestea, conform legislației, având doar posibilitatea să finanțeze cursurile de dezvoltare profesională. În aceste condiții, funcționarii D.A.J. Iași au identificat soluția de a se înscrie la cursurile de dezvoltare personală, multe din ele gratuite, ce se desfășoară în Iași. Aceste cursuri sunt organizate, de obicei, de firme private și sunt adresate în principal angajaților din companiile multinaționale, care sunt sponsorii principali ai acestor evenimente, dar la care poate participa oricine dorește, fără restricții, fapt de care noi profităm.

Funcționarul public nu este un robot, funcționarul public este un om normal care se lovește de aceleași probleme zilnice ca orice cetățean. El are aceleași probleme de existență ca orice om, fie el antreprenor sau angajat din mediul public ori privat.

Aceste probleme personale nu trebuie să afecteze relația cu cetățeanul contribuabil, care vine să solicite un document, o informație sau chiar un sfat de la consilierii Direcției pentru Agricultură Județeană Iași.

În general noi ne adresăm fermierilor mici sau mijlocii, ori persoanelor tinere care doresc să investească în agricultură, aceștia când ajung la noi au o oarecare stare de timorare, noi trebuind să-i facem să se simtă confortabil, astfel încât informațiile ce le furnizăm să fie clar înțelese, să acumuleze informația completă. Dacă în mediul privat, firmele pot lua măsuri privind confortul psihic al angajaților, în cadrul instituțiilor bugetare, practic este imposibil datorită legislației, iar conducătorii care ar dori să intervină în acest sens, ar putea fi acuzați de abuz.

Dezvoltarea abilităților profesionale, nu reprezintă o îndatorire specifică doar funcționarilor publici, noi considerăm că reprezintă o îndatorire pentru toți angajații, indiferent de sectorul privat sau public în care activează, indiferent de domeniul de activitate, fie el administrativ, IT, agricultură ori altul.



Un angajat, de fapt orice om, are datoria de a se pregăti și perfecționa continuu, fără o pregătire temeinică și o actualizare periodică a cunoștințelor, acesta nu va putea face față, hai să spunem competiției profesionale permanente și în scurt timp se vor constata deficiențe în activitatea sa.

- Principalul obiectiv este reprezentat de creșterea gradului de relaționare cu cetățeanul. Acest obiectiv este realizat în principal prin creșterea gradului de confort psihic al funcționarului, chiar dacă uneori activitățile de consiliere a fermierilor se desfășoară în condiții nu tocmai prielnice: pe câmp, în fermele agricole sau în cazuri mai fericite, în spații puse la dispoziție de unele primării din județ. Acest obiectiv este însoțit de alte câteva obiective, poate la fel de importante, dintre care enumerăm:

- creșterea numărului de persoane care să fie satisfăcute de serviciile Direcției pentru Agricultură Județeană Iași;

- creșterea gradului de profesionalism a angajaților D.A.J. Iași;  
 - creșterea gradului de încredere în forțele proprii ale angajaților D.A.J. Iași  
 - consolidarea relațiilor dintre funcționarii din cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Iași;

Deși Art. 458 (Formarea și perfecționarea profesională) din Codul administrativ din 03.07.2019, text publicat în Monitorul Oficial al României, în vigoare de la 05 iulie 2019 prevede faptul că „Funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională”, dar ținând cont de faptul că majoritatea conducătorilor de instituții nu iau, sau nu pot lua măsuri în vederea participării funcționarilor la cursuri de pregătire profesională, din motive diverse, această inițiativă poate veni în sprijinul funcționarilor care doresc să acopere această lacună din sectorul bugetar. În această situație, pentru a acoperi nevoia de instruire, de motivare personală și profesională, unii din funcționarii Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, au recurs la o posibilitate mult mai facilă și cu costuri financiare minime, resursele utilizate fiind resursele de timp și de disponibilitate ale funcționarilor publici care vor să se înscrie și să participe la astfel de cursuri motivaționale.

Concret, noi identificăm cursuri de dezvoltare personală gratuite care se desfășoară în Iași, astfel că resursele financiare alocate sunt zero sau cel mult constau în cheltuieli infime de deplasare, care sunt suportate în întregime de noi, cei care participăm la astfel de cursuri, neimplicând instituția la care ne desfășurăm activitatea, din punct de vedere financiar.

Dacă vorbim de factorul uman, putem spune că participarea la astfel de cursuri este facultativă, nimeni neputând să fie obligat să participe, de altfel, nu putem spune că participă la astfel de cursuri toți funcționarii din cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, dar cei care doresc să se autoperfecționeze, să poată avea o deschidere mai mare către cetățean și care doresc să „crească” din punct de vedere profesional, se implică și participă.

De regulă, atunci când unul dintre colegii noștri obține informația organizării de astfel de cursuri, o transmite la timp către ceilalți colegi, verbal sau pe grupul de pe whats-up, ori pe mail la care atașează și link-ul de înscriere.

Inițiativa aceasta, nu se mai știe cui aparține, cert este că în anul 2017, împreună cu alți 6 colegi din cadrul Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, noi am participat pentru prima dată împreună la un curs de dezvoltare personală. Deși, în mod cert fiecare dintre noi mai participasem la astfel de cursuri, dar în mod individual, acest eveniment a reprezentat un eveniment interesant. Fiind un grup mai numeros, 8 în total, în compania a 400-500 de alți participanți, noi am fost mai volubili, am participat interactiv la curs, ne-am simțit o „ECHIPĂ”, fapt apreciat și de organizatori care ne-au oferit și un premiu simbolic în acest sens, câte o cană inscripționată pentru fiecare, cu un text ales personal de fiecare dintre noi. Deși adresat angajaților din sectorul I.T. din cadrul multinaționalelor ce își desfășoară activitatea în acest oraș, înscrierea și participarea a fost deschisă pentru oricine, fără restricții. După terminarea cursului am mai stat împreună câteva minute bune în fața complexului unde a avut loc cursul, deși era o oră târzie 21, (cursul fiind adresat în special angajaților IT, a început la ora 18, după terminarea programului acestora, respectiv ora 17.30) și am discutat despre modalitățile de a aplica cele învățate. A doua zi la serviciu, discuțiile despre acest curs au continuat iar în cadrul întâlnirilor cu fermierii, am început să aplicăm ceea ce am învățat la acest curs. Impactul, ca să-i spunem așa, a fost destul de semnificativ, astfel încât la aproximativ o lună, una din colegile noastre, a identificat un alt astfel de seminar, organizat de un alt cunoscut speaker român. Imediat ce a transmis informația și link-ul de înscriere, mai mulți dintre colegii de la Direcția pentru Agricultură Județeană Iași, ne-am înscris în vederea participării. Și astfel, de la seminar la seminar, de la curs la curs, numărul colegilor care au participat, s-a tot mărit. Am început să aplicăm ceea ce învățăm la aceste seminarii, iar rezultatele au început să apară. A crescut nu doar prestația noastră

în relația cu partenerii noștri de dialog, fermierii, ci și relațiile dintre noi au început să se îmbunătățească. Fiecare dintre noi căutăm să devenim mai profesioniști în activitatea ce o desfășurăm, ne dorim ca rezultatele muncii noastre să fie mai bune, iar percepția fermierilor despre activitatea Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, să fie una bună, să găsească în noi niște prieteni, de la care pot primi un serviciu sau o informație de calitate. Noi am continuat să „urmărim” seminariile de dezvoltare personală, gratuite, desfășurate în Iași, după programul de lucru, dar nu ometem nici alte acțiuni de acest gen organizate în zilele de week-end. Sigur nu putem participa la toate, dar din când în când, măcar la un interval de 6 luni, am început să simțim nevoia participării la astfel de întâlniri.

Elemente novatoare:

- identificarea unei alternative de formare profesională, care nu implică costuri.
- intrarea în contact cu angajați din mediul privat în cadrul unei astfel de întâlniri, favorizează schimburi de opinii pe teme profesionale și identificarea unor dorințe din partea cetățenilor, care nu ar putea fi obținute în alt context.

- aceste cursuri, seminarii, reprezintă un alt mod de socializare și de petrecere în mod util, a timpului liber împreună cu colegii de serviciu.

- discuțiile ulterioare, desfășurate în cadrul instituției, între cei care au participat la astfel de cursuri, provoacă și interesul celorlalți colegi de a afla cât mai multe despre cele învățate și despre modalitățile de aplicare a acestor lucruri.

- dat fiind specificul activității noastre, care include și acțiuni de informare sau de consiliere în grup, noi putem învăța din modul de prezentare a lectorului, de a observa tipul de discurs al acestuia, de a observa și identifica tipurile de ton, mimica, gesturile acestuia, astfel încât să ne îmbunătățim capacitatea de comunicare și de a ne face pe deplin înțelegi de către participanții la întâlnirile organizate de Direcția pentru Agricultură Județeană Iași, pe teren.

- în condițiile în care, în ultimii ani datorită bugetului limitat, marea majoritate a funcționarilor din cadrul D.A.J. Iași nu au participat la cursuri de formare sau de specializare, s-a identificat și aplicat o alternativă rezonabilă.

Lecții învățate:

- creșterea numărului de persoane care să fie mulțumite de serviciile consilierilor Direcției pentru Agricultură Județeană Iași, este necesară în condițiile în care tot mai mult, sectorul bugetar este acuzat, pe nedrept după opinia noastră, de faptul că este caracterizat de o atitudine nu tocmai prietenoasă din partea angajaților, că este superburocratizat și nu întotdeauna în sprijinul cetățeanului

- adaptabilitatea este o condiție obligatorie pentru obținerea de rezultate profesionale mulțumitoare.

- munca celor din mediul privat este la fel de complexă ca a noastră, celor din sectorul bugetar, de multe ori există situații comune care pentru a fi rezolvate necesită același mod de abordare.

- a fi mulțumit de tine, înseamnă că ești plafonat din punct de vedere profesional, întotdeauna mai ai ceva de învățat, chiar și de la cei mult mai tineri decât tine.

- întotdeauna te simți mai bine la locul de muncă, atunci când știi că faci parte dintr-o ECHIPĂ.

- nu întotdeauna șeful este și leader.

Rezultate:

- s-au acoperit anumite nevoi de formare pentru o parte din funcționarii Direcției pentru Agricultură Județeană Iași.

- Cei care am participat la aceste cursuri de dezvoltare personală, ne-am îmbunătățit capacitățile de comunicare cu fermierii.

- S-a reușit o revigorare a relațiilor dintre noi, s-a înfiripat o ECHIPĂ, (nu confundați cu o „biseriță”)

- am reușit să ne schimbăm atitudinea, în sensul de a ne detașa, cât mai mult posibil, de problemele personale, de supărările și frustrările personale acumulate în afara sau în timpul serviciului.

- de asemenea am reușit să identificăm noi modalități de comunicare în cadrul prezentărilor noastre.

- s-a îmbunătățit și aspectul prezentărilor power point, utilizate în cadrul întâlnirilor cu fermierii și modul de comunicare non verbală.

- pe anumite perioade de timp, tonusul psihic al funcționarilor este mai ridicat, aceștia simțindu-se mai bine la locul de muncă.

Această inițiativă a consilierilor Direcției pentru Agricultură Județeană Iași a fost prezentată și în cadrul „Competiției celor mai bune practici în administrația publică din România” - 2018, organizate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici din România, fiind premiată și inclusă în Ghidul de bune practici din administrația publică din România.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul administrativ din 03 iulie 2019. În: Monitorul Oficial, nr. 555 din 5 iulie 2019 Disponibil: <http://control.gov.ro/web/wp-content/uploads/2020/02/Codul-administrativ-2019-cu-modificarile-si-completarile-ulterioare.pdf>
2. Hotărârea nr. 860/2016 privind organizarea, funcționarea și stabilirea atribuțiilor direcțiilor pentru agricultură și a municipiului București. Disponibil: <https://lege5.ro/hotararea-nr-860-2016-privind-organizarea-functionarea-si-stabilirea-atributiilor-directiilor-pentru-agricultura-judetene-si-a-municipiului-bucuresti>
3. Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, ultima actualizare Legea nr. 60/2019 din 15 aprilie 2019. În: Monitorul Oficial, nr. 296 din 17 aprilie 2019.
4. Legea nr. 138/2019 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial. În vigoare din 20 iulie 2019.



# MANAGEMENTUL PERFORMANȚEI ÎN SERVICIUL PUBLIC LITUANIAN ȘI PRACTICA EVALUĂRII PERFORMANȚELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Ana VARZARI,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The establishment of a modern system of performance-based public administration was determined by Lithuania's aspirations for EU and NATO accession. The Lithuanian experience of performance management in the public sector and of appraisal of professional performance emphasizes the good practices of efficiency of the public administration and the increase of the competitive environment of the public sector in relation to the private one.*

**Keywords:** performance management, performance appraisal, public service, Lithuania, civil servant.

Aderarea la Uniunea Europeană (UE) reprezintă dezideratul primordial al Republicii Moldova și premisa dezvoltării unui stat democratic, în conformitate cu standardele și principiile europene. Implementarea strategiei de integrare europeană presupune stabilirea unui sistem administrativ eficient, transparent și participativ. Prin urmare, studiarea practicii Lituaniei derivă din evoluția istorică similară țării noastre, ca stat ex-sovietic, precum și din experiența acesteia, atât în parcursul aderării la UE, cât și ca stat membru al comunității europene.

Sistemul modern de administrație publică în Lituania a fost inițiat în anul 1995, odată cu instituirea Ministerului reformei administrației publice și autorităților locale și adoptarea Legii privind funcționarii publici. Preocupările Lituaniei pentru dezvoltarea managementului public orientat spre performanță, în corespundere cu principiile și standardele europene, au fost reflectate prin redactarea noii *Legi a serviciului public* [4] adoptată în anul 1999 (cu modificările din 2002), creând o bază legală de gestionare a funcției publice.

În contextul aspirațiilor de aderare la UE și amplificării unui sistem integrat de planificare și bugetare, Lituania a introdus, în anul 2000, managementul performanței la nivelul central de guvernare cu toate componentele sale: planificare strategică, monitorizare și evaluare. Managementul performanței, axat pe principalele obiective: eficiența și eficacitatea, transparența și optimizarea procesului de luare a deciziilor în sistemul bugetar, a contribuit semnificativ pe parcursul aderării Lituaniei la UE și NATO, în anul 2004. Potrivit raportului Băncii Mondiale (2006) [6], Lituania a atins parțial standardul de gestionare a resurselor umane, stabilit de OCED și SIGMA, situație cauzată de trei factori importanți: insuficiența resurselor umane, și financiare, precum și lipsa motivației de a obține performanțe. În acest sens, în perioada anilor 2009–2012, a fost implementat proiectul *Remediarea managementului bazat pe rezultate*, contribuind la ameliorarea procesului de monitorizare a performanței și responsabilității, iar în anul 2010 Guvernul Lituaniei a aprobat *Noul concept al serviciului public*, în scopul omiterii lacunelor existente și a corelării principiilor serviciului public cu managementul performanței, bazat pe rezultate. În anul 2012, în scopul implementării strategiei naționale „Lituania 2030” [7], a fost aprobat *Programul de îmbunătățire a guvernării publice 2012 – 2020*, în care a fost inclusă reforma administrației publice.

Gestionarea resurselor umane în serviciul public lituanian nu include aplicarea unui model de management al calității [8], însă politicile sunt adoptate, în acest sens, potrivit principiului guvernării incluzive, care presupune consultarea cu societatea civilă. Responsabilitatea implementării cu succes a managementului performanței este atribuită managerilor și angajaților instituțiilor, prin stabilirea sarcinilor și monitorizarea performanței, reieșind din planul anual național.

Sistemul de management al resurselor umane în serviciul public este constituit din angajați (profesori, medici, polițiști ș.a.) și funcționari publici. Funcționarii publici sunt divizați în: funcționari publici de carieră, funcționari publici de conducere, funcționari publici de post (funcționar care înlocuiește un funcționar public de carieră, care temporar nu-și poate îndeplini atribuțiile), funcționari publici de încredere politică (persoanele angajate doar pentru perioada exercitării man-

datului politicianului/funcționarului cu demnitate publică). Funcțiile publice se împart în 20 de categorii (a 20-a categorie fiind cea mai înaltă) și pe trei niveluri: nivelul A, care necesită studii universitare superioare; nivelul B cuprinde necesitatea studiilor universitare superioare și studiilor secundare finalizate până în anul 1995; nivelul C este caracterizat de necesitatea studiilor medii și a calificării profesionale adecvate. Funcționarii publici sunt angajați în conformitate cu *Legea serviciului public*, respectând cerințele principale de reputație ireproșabilă, deținerea cetățeniei și vorbirea fluentă a limbii lituaniene. Gestionarea funcției publice se află în responsabilitatea ministerului de interne și departamentului serviciului public din cadrul guvernului. Politicile de personal, în vederea angajării, concedierii și promovării, sunt descentralizate. Totodată, acestea reprezintă un model mixt de angajare a funcționarilor [5]. Prin urmare, persoana care intenționează să ocupe o funcție publică de carieră, trebuie să treacă două etape de selecție: prima etapă este realizată centralizat și reprezintă un test general de aptitudini (în formă scrisă), iar etapa a doua reprezintă o competiție sub forma unui interviu, sau a unei sarcini practice desfășurată în cadrul instituției publice, la care se accede la funcția publică. Decizia finală, privind candidatul potrivit la funcția vacantă, aparține comisiei de evaluare. Accederea la o funcție publică este posibilă și fără organizarea unui concurs, doar pentru funcționarii publici angajați și apreciați de către comisia de evaluare.

Eficiențizarea sistemului de administrație publică a fost realizată, fiind implementat „*Noul management public*” și accentuată importanța obținerii performanței, iar în anul 2010 a fost aplicat noul sistem de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici.

Performanța individuală este evaluată în baza criteriilor și indicatorilor stabiliți, ce reprezintă componentele principale ale evaluării. În ansamblu, componentele evaluării performanței, fixate de statele-membre ale UE sunt: rezultatele obținute, conduita, punctele forte, punctele slabe, cunoștințele în domeniul activității, competențele, progresul obținut, perceperea greșelilor din evaluarea anterioară, necesitatea de dezvoltare, obiectivele pentru viitor, monitorizarea îndeplinirii obiectivelor stabilite, recomandări pentru îmbunătățirea performanței. Modelul lituanian de evaluare a performanței cuprinde trei componente: rezultatele obținute, monitorizarea îndeplinirii obiectivelor stabilite și recomandări de îmbunătățire a performanței. Procesul de evaluare a performanței profesionale este reglementat de *Legea serviciului public* și se desfășoară anual, aplicându-se metoda autoevaluării și cea tradițională (evaluarea de către conducătorul direct al funcționarului public), fiind utilizate trei calificative de evaluare: „excelent”, „bine”, „nesatisfăcător”. Nu sunt supuși evaluării funcționarii publici de încredere politică. Este aplicată și evaluarea extraordinară a performanței profesionale la solicitarea funcționarului public de a fi promovat în funcție, sau de a i se oferi gradul de calificare trei, sau superior celui deținut, la propunerea conducătorului direct, sau la decizia conducătorului instituției publice în situații de bănuire a subiectivismului evaluării. Evaluarea extraordinară se realizează nu mai devreme de șase luni de la ultima evaluare ordinară a performanței. Funcționarii publici, care au demonstrat performanțe bune doi ani consecutiv, sunt evaluați doar la solicitarea acestora, iar funcționarii evaluați de către superiorul direct cu calificativul „excelent” și „nesatisfăcător”, sunt evaluați repetat de către comisia în cauză, înființată de către managerul top al instituției. Conducătorii entităților publice, funcționarii publici din categoria 18-20, auditorii interni și membrii comisiei de evaluare, sunt examinați de către comisia de evaluare, din cadrul departamentului de gestionare a serviciului public, constituită din reprezentanți ai diferitor instituții publice. Managerul administrației publice municipale și adjunctul său, membrii comisiilor de evaluare din cadrul acestor instituții sunt evaluați de către comisia specială de verificare, creată de către consiliul municipal. Comisia de evaluare este formată din 5-7 funcționari publici și reprezentatul sindicatului, dacă există în cadrul instituției, pe un termen de 2 ani. În cazul, în care comisia de evaluare atribuie calificativul de evaluare „excelent”, funcționarul public poate opta pentru una din propunerile: promovarea într-o funcție publică superioară, atribuirea clasei de calificare III sau a unei clase superioare celei existente, iar în cazul că nu sunt funcții disponibile spre promovare și funcționarul deține cea mai înaltă clasă de calificare (I), acestuia i se propune oferirea unui bonus de plată la salariu. Funcționarilor publici, evaluați de către comisie cu calificativul „nesatisfăcător”, li se recomandă, fie îmbunătățirea calificării profesionale, fie diminuarea clasei de calificare deținută, iar obținerea performanței nesatisfăcătoare doi ani consecutiv este urmată de demisia funcționarului public. Recomandările comisiei de evaluare sunt obligatorii pentru angajatori în procesul de luare a deciziilor.

Implementarea cu succes a evaluării performanțelor profesionale, în scopul obținerii unui impact pozitiv, este influențată de doi factori esențiali: abilitatea și capacitatea evaluatorilor, precum și locul prioritar al procesului de evaluare a performanței în cadrul organizației. Eficiența instruirii evaluatorilor se reflectă în calitatea evaluării desfășurate. Prin urmare, Lituania, alături de alte

8 state-membre ale UE (Bulgaria, Cipru, Estonia, Franța, Germania, Italia, Norvegia, România) [9], nu impune obligativitatea instruirii evaluatorilor. Dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici este prevăzut de cadrul legal. Instruirile sunt furnizate funcționarilor publici debutanți, obligatoriu în primul an de activitate, și funcționarilor publici din categoriile de funcții 18-20, la solicitarea funcționarului sau a instituției unde acesta este promovat, completând în decurs de doi ani de la numirea lor în funcție programul de formare continuă, care este aprobat pentru aceste categorii de funcționari. Instruirea funcționarilor publici este finanțată de către fondurile municipale și a bugetului de stat. Prin urmare, autoritățile lituaniene asigură gestionarea eficientă a cheltuielilor publice, obligând funcționarii care au beneficiat de cursuri de formare profesională, ce depășesc trei luni, să compenseze cheltuielile în cazul demiterii acestora din instituție (din propria inițiativă, la mai puțin de un an de la instruire sau în rezultatul aplicării penalităților disciplinare).

Politica de remunerare a funcționarilor publici prevede trei componente: salariul de bază, bonusul și plățile suplimentare. Salariul de bază este determinat de salariul minim stabilit în fiecare an de către guvern, înmulțit la coeficientul corespunzător categoriei funcției deținute. Bonusurile sunt achitate pentru vechimea de muncă în serviciul public (3% pentru fiecare trei ani și nu depășește 30% din salariul de bază), pentru clasa de calificare al funcționarului public (clasa a III-a – 15%, II – 30% și a I-a – 50% din salariul de bază), pentru rangul oficial și pentru gradul diplomatic. Pentru activitatea desfășurată în zilele de odihnă, de sărbători, de noapte și/sau în condiții nocive, funcționarii publici beneficiază de plăți suplimentare, care cumulativ nu depășesc 60% din salariul de bază. Îndeplinirea ireproșabilă a atribuțiilor de serviciu este stimulată prin oferirea notelor de confirmare în funcții, premii, distincții de stat, cadouri personale, toate fiind înscrise în dosarul personal al funcționarului. Sistemul lituanian de remunerare a funcționarilor publici este corelat cu evaluarea performanțelor. Salarizarea în funcție de performanță se efectuează prin conferirea, creșterea sau diminuarea claselor de calificare, ca parte componentă a salariului lunar.

Evaluarea performanțelor profesionale constituie suportul informațional în procesul decizional al managementului resurselor umane (promovare, retrogradare, necesitatea dezvoltării profesionale) și în motivarea financiară a funcționarilor publici. Prin urmare, corectitudinea luării deciziilor depinde, în mare parte, de standardele și criteriile de performanță stabilite, iar experiența Lituaniei denotă stabilirea centralizată a acestora.

Situația reală a implementării managementului performanței în sectorul public și a impactului evaluării performanței profesionale ale funcționarilor publici, este reflectată în diverse studii analitice și empirice, realizate de Nakrosis V. (2008, 2015), Kaselis M. [3] și Pivoras S. (2012) [2]. Rezultatele cercetărilor exprimă poziția funcționarilor publici și a demnitarilor, vis-à-vis de procesul de evaluare a performanțelor. Funcționarii publici accentuează faptul, că corelarea evaluării performanțelor profesionale cu sistemul de plată bazat pe performanță ar putea crește motivația și eficiența activității funcționarilor, însă aceste scopuri nu pot fi realizate din cauza subiectivismului evaluării și a neclarității obiectivelor, criteriilor și indicatorilor de performanță stabiliți. Instrumentele motivaționale de sporire a performanțelor sunt caracterizate atât de factorii morali cât și de cei financiari, manifestându-se prin satisfacția locului de muncă, crearea condițiilor adecvate de muncă, climat psihologic bun, stimulente financiare, evaluare obiectivă și transparentă a performanțelor. Deși, procesul de evaluare a performanței profesionale este caracterizat a fi unul formal cu o transparență și obiectivitate scăzută, acest proces are un rol important în dezvoltarea competențelor profesionale și promovarea în cariera profesională cu impact asupra calității îndeplinirii sarcinilor de serviciu. Funcționarii demnitari subliniază importanța managementului performanței bazat pe rezultat și îndeplinirea sarcinilor, iar evaluarea rezultatelor trebuie axată nu pe performanța individuală, ci pe cea colectivă, exprimându-și, totodată, îngrijorarea de situația existentă de creare artificială a indicatorilor de performanță.

Studiile investigative [1] relevă deficiențe în aplicarea principiilor de administrare publică eficiente. Urmare, serviciul public lituanian este apreciat ca fiind unul lipsit de atractivitate pentru recrutarea tinerilor profesioniști, iar funcționarii publici au o reputație scăzută. În același timp, se accentuează lipsa corelării performanței cu planul strategic, iar datele privind performanțele obținute nu sunt utilizate în elaborarea deciziilor interioare de bugetare, ci preponderent, pentru raportarea externă.

Astfel, sinteza cercetării, privind experiența Lituaniei în gestionarea managementului performanței în sectorul public și a procesului de evaluare a performanței profesionale a funcționarilor publici, subliniază bunele practici de eficientizare a administrației publice și sporirea mediului competitiv al sectorului public în raport cu cel privat. Din studiile analizate, remarcăm aspectele distincte ale modelului lituanian de evaluare a performanțelor față de cel al Republicii

Moldova. Sistemul de management al performanței include mecanisme de control și de sporire a responsabilității desfășurării obiective a evaluării prin crearea comisiilor de evaluare, începând cu procesul de recrutare al personalului și finalizând cu evaluarea performanței acestora. Însă evaluarea performanței individuale a funcționarilor lituanieni nu cuprinde aprecierea competenței, fiind una dintre criteriile principale ale performanței utilizate în majoritatea statelor dezvoltate ale UE, dar și în Republica Moldova. Rezultatele evaluării performanței au drept scop identificarea necesităților de îmbunătățire a performanței, prin instruire, motivarea financiară și promovarea/ retrogradarea în funcție. Motivarea financiară este corelată direct cu nivelul profesional al funcționarului, atribuirea clase de calificare, ce au impact semnificativ asupra mărimii salariului ca parte componentă a acestuia. Reieșind din aceste abordări, Lituania dispune de un sistem de salarizare, în funcție de performanță, aliniindu-se statelor membre ale UE.

### BIBLIOGRAFIE

1. Buteniene, I. Appraisal of Civil Servants in the Republic of Lithuania: achievements and challenges. În: <https://slideplayer.com/slide/8326278/> [citat 25.01.2020].
2. Druskiene, A. Sarkiunaite, I. Motivational Incentives of Civil Servants in Lithuanian Municipalities. În: Public policy and administration , 2018, nr. 3 , vol. 17, 344-370 p. ISSN 2029-2872. În: [https://www.researchgate.net/publication/328811486\\_Motivational\\_Incentives\\_of\\_Civil\\_Servants\\_in\\_Lithuanian\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/328811486_Motivational_Incentives_of_Civil_Servants_in_Lithuanian_Municipalities) [citat 22.02.2020].
3. Kaselis, M. Development of Performance Management Reforms in Lithuanian Public System. În: Baltic Journal of Law & Politics, 2013, nr. 2, vol. 6, 50-74 pp. ISSN 2029 -0454. În: <https://doi.org/10.2478/bjlp-2013-0011> [citat 23.01.2020].
4. Law on Civil Service of the Republic Lithuania. În: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.260891?jfwid=-fxdp7815> [citat 20.01.2020].
5. Nakrosis, V. Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania. În: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19958&langId=lt> [citat 21.01.2020].
6. Nakrosis, V. Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government . În: [https://www.academia.edu/9867430/Reforming\\_Performance\\_Management\\_in\\_Lithuania\\_Towards\\_Results-based\\_Government](https://www.academia.edu/9867430/Reforming_Performance_Management_in_Lithuania_Towards_Results-based_Government) [citat 20.01.2020].
7. Nakrosis, V. The Agendas of Public Administrations Reform in Lithuania: Windows of Opportunity in the period 2004-2017. În: NISPA Journal of Public Administration and Policy, 2018, nr. 1, vol. 11. În: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p91.xml> [citat 23.01.2020].
8. Nunn, A. Review of Performance Management in Public Employment Services. În: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10311&langId=en> [citat 21.01.2020].
9. Staronova, K. Performance Appraisal in the EU Member States and European Commission. [online]. Government Office of Slovakia, © 2017, ISBN 978-80-972653-2-8. În: [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016\\_2\\_SK\\_Performance\\_Appraisal\\_in\\_the\\_EU\\_Member\\_States\\_and\\_the\\_European\\_Commission.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_2_SK_Performance_Appraisal_in_the_EU_Member_States_and_the_European_Commission.pdf) [citat 20.01.2020].

# STUDIU PRIVIND IMPACTUL IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI NAȚIONALE ANTICORUPȚIE 2016-2020 LA NIVELUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE DIN ROMÂNIA

**Ioana VOICHIȚA BONDOR,**  
*funcționar public,*  
*Consiliul Național pentru studierea*  
*arhivelor securității, București, Romania*

## SUMMARY

*This paper tries to analyse the way that the implementation of the National Anti-corruption Strategy 2016-2020 (N.A.S.) was reflected on the websites of the Romania's central public administration.*

*The present paper aims to assess achieved N.A.S objectives at this level, efficiency and effectiveness of implementation measures, identification of good practices or vulnerabilities encountered since its adoption and the perspectives for evolution in the current social and political context. I consider that the main beneficiaries of the research are the decision-makers in charge of public policy, the executive staff from the central public administration who are responsible for the implementation of this strategy.*

**Keywords:** *strategy, anti-corruption, central public administration, evaluation standards.*

**1. Importanța și relevanța temei.** Fenomenul corupției și felul în care statul român, prin reprezentanții lui de la cel mai înalt nivel ales să răspundă instituțional este una dintre cele mai importante probleme și unul din criteriile fundamentale asumate de România prin aderarea la Uniunea Europeană.

România a înregistrat progrese remarcabile în lupta anticorupție din momentul aderării sale la Uniunea Europeană, ceea ce este reflectat și în rapoartele anuale, și în datele statistice de nivel european. Evaluările internaționale, formulate de către Grupul de state împotriva corupției - Consiliul Europei (GRECO) și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) au afirmat în mod constant importanța unui document strategic care să conjuge toate eforturile instituționale de a combate fenomenul corupției. Evaluarea impactului SNA 2012-2015 [2] realizată de către experți externi în colaborare cu reprezentanți ai Ministerului Justiției și cu Secretariatul Rețelei Anticorupție pentru Europa de Est și Asia Centrală (RAC) din cadrul OCDE a evidențiat vulnerabilitățile esențiale ale administrației publice în ceea ce privește fenomenul corupției și limitele de asumare politică a acestei lupte. Acest raport susține că „lupta anticorupție nu a fost încă internalizată complet în România, ci mai degrabă impusă prin presiune externă,” inclusiv prin Mecanismul de control și verificare al Uniunii Europene. Documentul indică două mari cauze ce au obstrucționat implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015 în România și anume: lipsa resurselor naționale financiare și umane necesare, precum și indiferența multor instituții publice în fața asumării unor măsuri preventive pentru diminuarea numărului faptelor de corupție.

Plecând de la aceste date de evaluare și raportare adunate și gestionate de instituțiile responsabile, în speță Ministerul Justiției și asumate politic prin adoptarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 [4] de către Guvernul tehnocrat Dacian Cioloș, prin HG 583/2016, mi-am propus să evaluez gradul de implementare a acestei strategii la nivelul administrației publice centrale.

Întrebarea de cercetare este dacă există o corelație între schimbările politice, administrative și legislative din anul 2017-2018 și evoluția nivelului de corupție din administrația publică centrală din România?

Limitele prezentei cercetări rezidă în sensibilitatea politică a subiectului care inhibă respondenții, aflați în funcții importante de decizie managerială de a oferi date neviolate în cadrul cercetării.



**2. Prezentarea cadrului legislativ și instrumentele guvernamentale de luptă împotriva corupției din România.** Aderarea României la Uniunea Europeană (2008) și ratificarea Tratatului de Aderare (2005) a impus obligativitatea asumării luptei anticorupție ca preocupare centrală a Guvernului României și întregii societăți românești în vederea creșterii nivelului de integritate și de încredere față de instituțiile statului român, dar și a încadrării în relații parteneriale corecte cu comunitatea europeană. Pentru a fi siguri că lucrurile vor evolua în direcția europeană, prin intrarea în vigoare în ianuarie 2007 a Tratatului de Aderare a României la UE s-a activat și Mecanismul de control și verificare (MCV-ul), având rolul de observator al progreselor înregistrate de țara noastră în domeniul justiției și al luptei anticorupție.

**3. Prezentarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020.** Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 [4] are 6 obiective generale, 19 obiective specifice și 140 de acțiuni principale. Scopul declarat al acestei strategii este promovarea integrității, prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional în vederea prevenirii corupției din România. Acest deziderat fundamental subliniază importanța trecerii din domeniul armonizării legislative și înființări de instituții de profil, cadrul general de aplicare și funcționare, la implementarea propriu-zisă de la nivelul tuturor actorilor politici și instituționali implicați.

Se aplică tuturor instituțiilor publice din România, dar și societăților comerciale cu capital majoritar de stat. Pentru implementarea acestei strategii s-au constituit, sub coordonarea Ministerului Justiției, mai multe platforme de cooperare pe diverse tematici și domenii de aplicare, convocate semestrial în vederea găsirii celor mai bune soluții de rezolvare a problemelor tehnice apărute.

**4. Obiectivele și metodologia cercetării.** Cercetarea își propune să analizeze impactul implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la nivelul administrației publice centrale din România, urmărind atingerea obiectivelor SNA la nivelul acesteia, eficiența și eficacitatea măsurilor de implementare, identificarea bunelor practici sau vulnerabilități întâmpinate din momentul adoptării sale și până în prezent, perspectivelor de evoluție în contextul social și politic actual și propuneri concrete de care ar putea susține efortul experților din administrația centrală de implementare a acestei strategii naționale.

Am analizat un număr de 62 instituții publice centrale: 23 ministere, 8 agenții centrale și 31 instituții autonome. Dintre acestea, 43 și-au asumat în mod public Strategia Națională Anticorupție 2016-2020, conform site-ului gestionat de Ministerul Justiției. Am eliminat din analiză Ministerul Justiției, care are principalul rol de coordonare a implementării strategiei și care și-a materializat propria evaluare a stadiului implementării SNA 2016-2020 la nivelul instituției centrale și celor subordonate [3].

**4.1. Obiectivele specifice ale cercetării.** Obiectivul 1: analiza factorilor cu cea mai mare influență asupra implementării sau neimplementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020.

**4.2. Definirea ipotezelor de cercetare:**

Ipoteza 1: realizarea indicatorilor de performanță în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 în perioada analizată a fost influențată preponderent de factori umani și politici:

- lipsa personalului specializat pe problematica de etică și integritate;
- resursa umană insuficientă din administrația publică centrală;
- fluctuația mare de personal din administrația publică centrală;
- schimbarea frecventă a miniștrilor, secretarilor de stat și a directorilor;
- lipsa de interes a decidenților politici, aflați în poziții de conducere în administrația publică centrală față de problematica eticii și integrității;
- prioritizarea altor obiective considerate mai importante decât implementarea SNA 2016-2020 de către personalul de conducere din administrația publică centrală.

Variabila dependentă: realizarea indicatorilor de performanță a Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020.

Variabile independente: factorii politici, factorii administrativi, factorii manageriali, factorii financiari și factorii umani.

Metodologia de cercetare include: analiza documentelor și a site-urilor oficiale ale instituțiilor publice analizate, ancheta de opinie pe baza chestionarului în rândul consilierilor de etică/integritate din cadrul instituțiilor administrației publice centrale.

Variabile dependente le vom analiza în funcție de câteva variabile independente pe care le considerăm ca fiind esențiale în atingerea obiectivelor specifice ale SNA 2016-2020 .

*Factorii politici:* schimbarea frecventă a miniștrilor, secretarilor de stat și a directorilor; lipsa

de interes a decidenților politici, aflați în poziții de conducere în administrația publică centrală, față de problematica eticii și anticorupției; prioritizarea altor obiective considerate mai importante decât implementarea SNA 2016-2020 de către personalul de conducere al instituției;

*Factorii umani:* lipsa personalului specializat pe problematica de etică și integritate, resursa umană insuficientă din administrația publică centrală, fluctuația mare de personal din administrația publică centrală;

*Factorii financiari:* lipsa alocărilor financiare necesare implementării SNA 2016-2020 (austeritatea bugetului);

*Factorii manageriali:* lipsa unor cursuri de perfecționare pentru personalul cu atribuții de etică și integritate; birocrăția administrativă excesivă ce împiedică luarea rapidă a unor decizii eficiente; neasumarea acțiunilor de realizate a obiectivelor specifice ale SNA 2016-2020 din cauza incompetenței manageriale.

Am identificat tipologia de factori care pot influența atât realizarea, cât și nerealizarea/întârzierea implementării obiectivelor specifice ale Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020, precum și deciziile politice și administrative care ar putea avea cea mai mare influență asupra rezultatelor obținute la nivel instituțional. Consider că factorii politici sunt decisivi în implementarea SNA 2016-2020 și că de aceștia depind realizarea celor mai multor acțiuni propriu-zise din strategie. De asemenea, factorii specifici administrației publice românești, precum birocrăția excesivă, rezistența la schimbare, lipsa de personal specializat pe problematica de etică și integritate au contat în procesul de implementare a SNA 2016-2020 la nivelul administrației publice centrale din România.

**4.3. Eșantionarea.** Numărul ministerelor aflate în subordinea Guvernului României este 24, conform Hotărârii de Guvern nr. 21/2018, fiecare având la rândul lor instituții subordonate. În ceea ce privește autoritățile autonome ale administrației centrale, site-ul Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 menționează 16 instituții care oficial au aderat la platforma SNA 2016-2020. În total am analizat 43 de instituții ale administrației publice centrale ca bază de eșantionare.

Folosind formula lui Krejcie și Morgan (2016) [1] de relaționare între dimensiunea colectivității investigate și mărimea eșantionului, la o bază de eșantionare de 43 entități, vom avea un eșantion reprezentativ de 31 instituții ale administrației publice: 23 ministere (fără Ministerul Justiției), 12 autorități independente și 9 instituții subordonate ministerelor din Guvernul României.

**4.4. Alegerea metodelor și descrierea aplicării lor în procesul de cercetare.** În cercetarea prezentă privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la nivelul administrației centrale în perioada august 2016 - mai 2018, fiind o cercetare calitativă, am ales să folosesc ca metode de culegere a datelor și a informațiilor: ancheta de opinie prin chestionar.

Ancheta de opinie prin chestionar. Chestionarul conceput are 15 întrebări, fiind compus din 6 întrebări închise și 9 întrebări deschise, întrebări cu răspunsuri punctuale, de interval și întrebări de cuantificare a unor factori sau efecte observate de cei intervievați, prin punctaje (de la 1-10) sau prin aprecieri (5 valori - de la foarte mică măsură până la foarte mare măsură).

**4.5 Descrierea modului de desfășurare a procesului de cercetare.** Răspunsurile primite la chestionarul aplicat consilierilor de etică și integritate le-am sistematizat cu ajutorul programului informatic Excel.

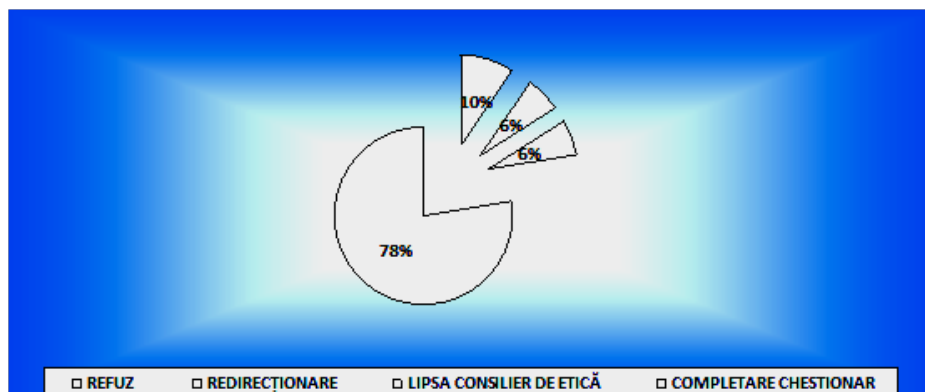


Fig. 1. Rezultate responsivitate aplicare chestionare.

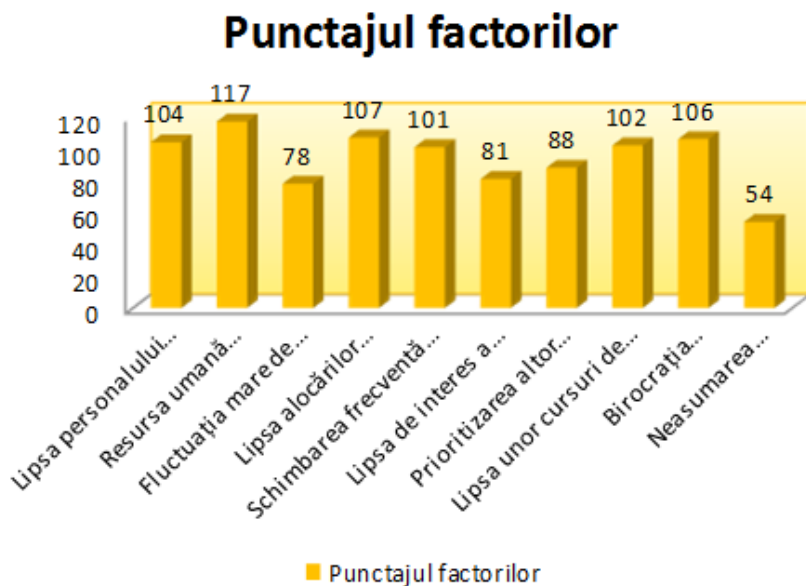
Din totalul celor 43 instituții ale administrației publice centrale vizate de chestionarul SNA 2016-2020 aplicat on-line prin intermediul emailului oficial al instituțiilor, am primit 31 de răspunsuri:

- 24 răspunsuri de completare a chestionarului, dintre care 9 ministere, 9 autorități independente și 6 instituții subordonate;
- 3 refuzuri de completare a acestuia prin invocarea unor norme interne specifice;
- 2 răspunsuri de redirectionare spre alte instituții;
- 2 răspunsuri negative din lipsă de consilier de etică la nivelul instituției.

Analizând cele 31 răspunsuri primite prin intermediul emailului se poate observa de asemenea, lipsa unor răspunsuri la tipologia de întrebări mai sensibile și care implica o apreciere calitativă a celui chestionat.

**1. Primul obiectiv de cercetare O 1:** analiza factorilor cu cea mai mare influență asupra implementării/neimplementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 se leagă de prima ipoteză de cercetare: *realizarea indicatorilor de performanță în implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 în perioada analizată a fost influențată preponderent de factori umani și politici.*

Din centralizarea datelor obținute la întrebarea 9 a chestionarului aplicat consilierilor de etică și integritate avem următoarea situație: factorii umani au 299 puncte adunate, cei economici - 107, cei politici - 270 și cei manageriali - 262 puncte. Conform acestor date, din perspectiva consilierilor de etică/integritate, factorii cei mai influenți asupra întârzierilor de implementare sau neimplementare a măsurilor de prevenire a corupției au fost considerați de către cei chestionați: factorii umani - 299 puncte, urmați de factorii politici - 270 puncte și foarte aproape factorii manageriali - 262 puncte.



**Fig. 2.** Punctajul factorilor care influențează neimplementarea SNA 2016-2020.

Interpretând individual fiecare subcategorie de factori evaluați de respondenți, observăm o situație cel puțin inedită care trebuie nuanțată prin alte metode de cercetare. Astfel, clasamentul factorilor care influențează negativ realizarea implementării măsurilor SNA 2016-2020 la nivelul instituțiilor din administrația publică centrală arată astfel:

1. Resursa umană insuficientă din administrația publică central (factor uman) - 117 puncte;
2. Lipsa alocărilor financiare necesare implementării SNA 2016-2020 (factor economic) - 107 puncte;
3. Birocrația administrativă excesivă (factor administrativ) - 106 puncte.

Aceste informații ne demonstrează faptul că acești factori sunt extrem de legați unii de alții și chiar dacă per total avem o preponderență a factorilor umani, nici cei economici sau administrativi nu trebuie ignorați.

Concluzie prima ipoteză. Din datele culese până acum prin cele două metode de cercetarea

(chestionarul și interviul) se poate afirma că prima ipoteză de cercetare se validează: cei mai importanți factori care au condus la întârzierea/nerealizarea măsurilor cuprinse în SNA 2016-2020 sunt factorii umani și cei politici.

4.5. *Originalitatea și limitele cercetării.* Tema cercetării de fapt este o de maximă importanță atât pentru societate, cât și pentru cei ce lucrează în administrația publică centrală din România. În primul rând, ea oferă o perspectivă mai nuanțată asupra problematicei luptei anticorupție prin abordarea mai puțin formală și restrictivă a realizării unor indicatori ai strategiei.

În al doilea rând, nefind în categoria unui evaluator (așa cum este Ministerul Justiției), șansele de a obține date mai „sincere” și mai aproape de realitate sunt mult mai mari. Abordarea acestui subiect din perspectiva unui cercetător este mult mai obiectivă și oferă perspective informale mult mai diversificate asupra problematicei luptei anticorupție din administrația publică centrală din România, anul 2018.

Limitele cercetării țin de poziția de participant benevol la acest studiu din partea reprezentanților instituțiilor publice. Rata răspunsurilor primite este relativ mică față de așteptările raționale.

Strategia Națională Anticorupție 2016-2020 este un document strategic important, care ar trebui să producă schimbări importante la nivelul administrației publice centrale. Rezultatele însă întârzie să apară, iar pașii făcuți de instituțiile analizate sunt mici și mai degrabă de conjunctură decât de asumare totală la nivel de transparență a deciziilor, de modificare de organizare în vederea susținerii implementării SNA 2016-2020.

## BIBLIOGRAFIE

1. Krejcie Robert V., Morgan Daryle W. Educational and Psychological Measurement, 2016.
2. Evaluarea impactului Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2012-2015 în România. În: <http://www.just.ro/evaluarea-impactului-strategiei-nationale-anticoruptie-sna-2012-2015-in-romania/>
3. Raport privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 pentru anul 2017. În: <https://sna.just.ro/docs/pagini/53/Raport%20monitorizare%20MJ.pdf>
4. Strategia Națională Anticorupție 2016-2020. În: <http://sna.just.ro/>

# ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМНОСТИ, ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОСТИ

Анатолий ТАЛМАЧ,  
докторант,  
Молдавский государственный университет

## SUMMARY

*The lack of professional practice, legitimate and representative functioning of the state institutions are the structural prerequisites for democratic rollback. These are the main reasons, which explain why Moldova periodically has problems with the efficiency of government operations and the ability to develop and implement political line (policy).*

**Keywords:** *state capacity, institutions, executive, legislative, legitimate, representative, professional.*

В современной политической науке существует множество концепций и теоретически обоснованных подходов к изучению функционирования государственных институтов. В тоже время, необходимо отметить, что способность государств организовать институциональную основы для органов публичной власти является одним из важнейших направлений в политической науке, поскольку оно оказывает существенное влияние на политические и социально-экономические процессы. Для практического анализа функционирования государственных институтов в Республике Молдова, выделим теоретические концепции в работах: Х. Зойфера, Ч. Тилли, С. Батролини и Дж. Неттла.

Необходимость в сильных институтах прослеживается в работе „Государственная инфраструктурная власть: подходы к концептуализации и измерению” Х. Зойфера [3, р. 231-251], где автор характеризует понятие инфраструктурной власти „веберской” концепцией изучения государства, в рамках которого состоятельность государства – это набор институтов, которые выполняют функцию контроля. Зойфер рассматривает три подхода к концептуализации институционального потенциала: возможности государства (способность эффективно осуществлять контроль), охват территории действующими институтами и влияние государства на качество институтов. Автор принимает во внимание и объем ресурсов для эффективного осуществления контроля со стороны государства. Такой подход анализа характеристик позволяет достаточно широко рассмотреть особенности государства, однако объем ресурсов не описывает качество их использования. Другими словами, контроль над распределением ресурсов оценить достаточно затруднительно. Кроме того, автор не решает проблему операционализации, подчеркивая, что налогообложения является необходимым и важным индикатором для оценки функционирования государственных институтов.

Функциональный подход в операционализации состоятельности государства используется в исследованиях Чарльз Тилли, где автор выводит ряд особенностей государственной состоятельности: консолидация собственной территории, получение политической автономии и признание статуса другими государствами, централизованный формат государственных институтов (наличие центральной власти) и отделение государственных (центральных) институтов от других [4, р. 70-71]. На самом деле, фактор наличия центральной власти важен только в том случае, если она распространяется на всю территорию государства.

Стефано Батролини, как и Ч. Тилли, анализирует состоятельность государства в логике „веберской” концептуализации государства (консолидация ресурсов и методов принуждения). Поэтому, рассматривая теоретические подходы к состоятельности, автор выделяет ряд основных парламентов: наличие бюрократии и системы налогообложения, консолидация территории, армия, полиция, судебная система и стабильная активность в социально-экономической жизни [1, р. 69-73].

Идея функциональной особенностей управления в пределах собственной территории прослеживается в исследованиях Дж. Неттла. Автор отмечает, что государство можно счи-



татъ состоятельным, если оно способно выполнять властные функции. Таким образом, в основе состоятельности государства стоит институциональные особенности централизации основных государственных функций [2, р. 599-592]. Такое понимание позволяет анализировать состоятельность государства в двух направлениях: верховенство ключевых центральных институтов в пределах всей территории государства и их способность реализовывать официальные функции, то есть функционально поддерживать развитие государства.

Проблема способности эффективного функционирования органов публичного управления Молдовы стала актуальной сразу же после обретения государством независимости. Политическая элита страны, запустив механизм институционализации основных свобод и основных демократических практик, встала перед необходимостью не только построения государственных институтов, но и выработки дееспособных механизмов для эффективной реализации официально заявленных целей и задач правительства.

Таким образом, институциональные проблемы в Молдове были обусловлены рядом факторов: отсутствием институциональная память демократических публичных органов; отсутствием судебной системы как независимой, неполитичной, подлинной ветви власти, гарантирующее правовую ось в отношении институтов и граждан в рамках правового государства; высоким уровнем коррупции в центральных органах публичной власти; низким уровнем легитимности правительства; слабой представительностью легислатуры; институциональными проблемами в органах безопасности.

Институциональные особенности, в рамках которых Молдова обрела независимость, были подвергнуты трансформации в разные этапы развития Молдовы, однако к моменту подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, так и не были реформированы, и не обрели формат лучших практик. Согласно выводам Доклада глобальной конкурентоспособности (2014-2015), который готовит Всемирный Экономический Форум [5], в 2015 году Молдова стала страной с самой коррумпированной судебной системой в мире. Этот вывод демонстрирует факт контроля над судебными учреждениями со стороны политических партий и крупных бизнес-интересов. Отметим, что в условиях высокого уровня коррупции и захвата государственных институтов проводить реальные реформы судебной системы, практически, невозможно. Этот тезис подтверждается отсутствием политических стимулов для запуска реальных проектов реформ в данной области, с учетом практик европейских стран.

Методологическая особенность данного исследования заключается в использовании метода экспертного опроса на тему „Оценка государственной состоятельности” (State Capacity Assessment).

Цель данного экспертного опроса заключается в детальном изучении функционирования отдельных государственных институтов в Молдове. Опрос проводился на основе опросника „Capacities of the State” [7], разработанного в Фонде за мир. В экспертном опросе приняло участие 15 респондентов, среди которых сотрудники негосударственных экспертных организаций, политические журналисты и представители академической среды. Данный опрос дает возможность оценить эффективность пяти институтов: 1) исполнительная и законодательная власть; 2) армия; 3) полиция и спецслужбы; 4) судебная система; 5) бюрократия. При этом, выделяются три параметра для каждого института (профессионализм, легитимность и представительность). Диапазон оценок заявлен от 0 до 5, где 0 означает отсутствие института, а 5 – его максимальную эффективность. Все оценки приведены по состоянию на конец 2019 года.

**Экспертные оценки представлены в таблице 1:**

Институт	Профессионализм	Легитимность	Представительность	Итог
Исполнительная и законодательная власть	2,45	2,50	2,70	2,55
Армия	2,50	2,80	3	2,76
Полиция	2,50	2,30	2,70	2,50
Судебная система	1,70	2	2,40	2,03
Бюрократия	2,40	2,50	2,80	2,56

„Capacities of the State” [7].

**Исполнительная и законодательная власть.** Важно отметить, что в последнее время электоральное законодательство подвержено постоянным изменениям, а политическая система не является стабильной. Правящие партии участвуют во власти по клиентским интересам и недостаточны, компетентны в вопросах реализации программ реформирования политической системы. В таком понимании „серая зона” и имитация демократии представляется удобным для „захвата” государственных институтов со стороны партийных интересов. Работа СМИ затруднена, поскольку отсутствуют независимые общественные телеканалы, а большая часть медиа-рынка контролируется политическими партиями (ПСРМ, ДПМ, ШОР, Платформа ДП)[8].

В рамках экспертного опроса можно сделать вывод, что исполнительная и законодательная власть неэффективна и уделяет большое внимание перераспределению частных благ в рамках кооптации среди окружений партий, находящихся во власти. Согласно опросу Международного республиканского института, уровень доверия Правительству и Парламенту составляет 26% и 19 %, соответственно [6]. Из-за глубоко политического кризиса, практически, невозможно поддерживать политическую стабильность, а лояльность некоторых слоев населения режим обеспечивает посредством распределения публичных благ и давления со стороны административного ресурса.

**Армия.** Армия не находится под полным гражданским и правовым контролем, сложно говорить о способности реально защитить территорию страны от внешних угроз. Однако наряду с другими институтами пользуется достаточно высокой степенью доверия у граждан - 57% [6]. Многие эксперты отмечают нахождение молдавской армии под крупным внешним влиянием. Армия Молдовы слабо институционализирована, поэтому необходимы качественные улучшения в подготовке и оснащении вооруженных сил и реформы.

**Полиция.** Правоохранительные органы в Молдове представляются политизированными. Несмотря на определенные успехи реформирования полиции Молдовы, повышения таких качеств как нейтральность, неподкупность и толерантность не наблюдалось. Полиция обеспечивает защиту граждан в некоторых сферах, однако нуждается в более качественных реформах, в том числе в области борьбы с коррупцией. Многие эксперты подтверждают, что полиция используется для манипуляций в избирательных циклах. Доступ к работе в органах полиции открыт для всех граждан, однако повышение по службе связано с демонстрацией лояльности определенной партийной и политической элите, курирующей МВД.

**Судебная система.** Судебная система в РМ представляется как несамостоятельной и политизированный государственный институт. Суды не принимают независимые решения, являются неэффективными с точки зрения правового государства. Назначения и продвижения по карьерной лестнице могут быть основаны на политической лояльности. Таким образом, судебная система не отделена от исполнительной власти и подрывает принцип разделения властей. Еще одной существенной проблемой института является тот факт, что система вообще не пользуется доверием со стороны граждан – около 20% [6].

**Бюрократия.** Распределение бюджета исходит из соображения партийной принадлежности представителя местной публичной власти. Необходимы реальные реформы в области распределения ресурсов и налаживания эффективного диалога между институтами местной публичной власти и центральной бюрократией. В вопросе получения общественных благ и услуг граждане не могут положиться на бюрократию, и вынуждены часто обеспечивать их реализацию самостоятельно. Эффективность бюрократии ставится под сомнение, так как она в высокой степени политизирована и лояльна политическому режиму. Доступ к государственной службе открыт для граждан, однако для получения должности в исполнительной власти необходима демонстрация (вступление в партию) и наличие связей с окружением лидеров партий и групп, курирующих то или иное министерство.

Из таблицы становится ясно, что наиболее проблемным с позиции профессионализма, легитимности и представительности является судебная система, которая по всем показателям получает 2 балла. Лучше всего дела обстоят с молдавской армией, оценка которой приближается к 3 баллом, но большие сомнения вызывает профессионализм этого государственного института. Функционирование исполнительной и законодательной власти и бюрократии с точки зрения профессионализма также ставится под большим сомнением.

Исполнительная и законодательная власть, полиция и бюрократия в среднем достигают, практически, одинаковую оценку (2,5 балла). Это означает, что в Республике Молдова к 2019 году накопились большие проблемы состоятельности основных государственных институтов. На фоне полного провала политических институтов Молдовы, лучше всего дела обста-

ют с точки зрения представительности, а их профессионализм и легитимность – самые проблемные области. Армия, исполнительная и законодательная власть, бюрократия в целом обладают немного большей легитимностью, чем остальные властные институты.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Bartolini S. Restructuring Europe. Centre formation, system building, and political structuring between the nation state and the European Union. N.Y.: Oxford univ. press, 2005, p. 69-73.
2. Nettl J.P. The State as a conceptual variable. In: World politics. Princeton, 1968, vol 20, № 4, p. 599-592.
3. Soifer H. State Infrastructural Power. Approaches to Conceptualization and Measurement. St Comp. Int. Dev., 2008, p 231-251.
4. The Formation of national states in Western Europe / Ed& by Tilly Ch. Princeton university press, 1975, p. 70-71.
5. Данные WEF. URL: <https://agenda.weforum.org/topic/global-issues/economic-growth-and-social-inclusion/competitiveness/>
6. Исследование общественного мнения. Международный республиканский институт, Public Opinion Survey Residents of Moldova, 2019 г. URL: [https://www.iri.org/sites/default/files/iri\\_moldova\\_poll\\_december\\_2018-january\\_2019.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/iri_moldova_poll_december_2018-january_2019.pdf)
7. Методология «Capacities of the State». URL: <http://ffp.statesindex.org/methodology>
8. Шупак М. Генсек Совета Европы обеспокоен отсутствием независимых СМИ в Молдове. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/gensek-soveta-evropy-obespokoen-otsutstviem-nezavisimyh-smi-v-moldove-24554>

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ В МНОГОУРОВНЕМ МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЁННЫХ ЛИЦ

Эльвира ЗЕЙТУЛАЕВА,  
аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

## SUMMARY

*The article examines the organizational mechanism of the influence of international organizations on the protection of internally displaced persons (IDPs) rights. The role, functions and organizational structure of UNHCR in the processes of protecting rights and adapting internally displaced persons are considered.*

**Keywords:** *internally displaced persons, integration and adaptation of internally displaced persons, United Nations High Commissioner for Refugees.*

Международный аспект в многоуровневом механизме защиты прав внутренне перемещённых лиц (ВПЛ) имеет ряд особенностей в силу специфики правового положения внутренне перемещённых лиц. В признании и регистрации внутренне перемещённых лиц определяющую роль играет государство. На национальные власти возлагается основная обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи перемещённым внутри страны лицам, находящимся под их юрисдикцией. Но это не уменьшает важность и возможность международной защиты прав ВПЛ, не ограничивает возможности международных организаций помогать ВПЛ в решении социальных и экономических проблем, наблюдать за соблюдением государством международных обязательств.

В структурном отношении механизм международной защиты ВПЛ включает две категории органов: созданные для решения проблем беженцев в системе ООН органы (в первую очередь Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев) и общие международные органы по правам человека, действующих на основе международных соглашений по правам человека или созданные в рамках ООН (Комиссия по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и т. д.). Кроме того, в силу многообразия помощи, которую оказывают международные органы, в структуру механизма международной защиты прав ВПО входят также такие специализированные учреждения ООН, как ЮНЕСКО, Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН и тому подобное.

Среди специальных органов по защите ВПО центральное место занимает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). УВКБ ООН был создан резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (ГА) №319 (IV) от 3 декабря 1949. В соответствии с Уставом, УВКБ является вспомогательным органом ГА, подчинённым ГА и Экономическому и Социальному Советам ООН (ЭКОСОС) [13].

Смешанные миграционные потоки являлись определяющей тенденцией и в начале XX в. Причины, что порождают вынужденную миграцию (внутренние вооружённые конфликты, грубое нарушение прав человека, экологические и техногенные катастрофы), осложняются рядом явлений, таких как: проявление ксенофобии и расизма в отношении лиц, ищущих убежище, а также использование их криминальными структурами с целью торговли людьми.

Указанные факторы свидетельствуют не только о необходимости постоянной и активной деятельности УВКБ в области международной защиты и поиска долгосрочного решения их проблемы, но и о расширении функций данного органа. Этим объясняется тот факт, что ГА периодически продолжала срок полномочий УВКБ на пятилетний срок, а в 2003 г. приняла резолюцию о том, что мандат УВКБ будет действовать до тех пор, пока проблема беженцев и лиц, ищущих убежище не будет решена окончательно.

Эволюция функций УВКБ ООН на современном этапе осуществляется в таких направлениях, как расширение категорий лиц, которым Управление предоставляет международную защиту и помощь, так и в появлении новых функций и углублении уставных задач.

К сфере деятельности УВКБ ООН относится также защита прав лиц, которые не подпадают под критерии беженца, закреплённые в Уставе УВКБ ООН. К таким лицам относятся, жертвы вооружённых конфликтов, беспорядков в стране проживания, грубых нарушений прав человека, лица, которым угрожают пытки или смертная казнь в стране проживания, жертвы экологических катастроф, лица без гражданства. Новой категорией лиц, нуждающихся в защите, в контексте деятельности УВКБ ООН становятся ВПЛ.

ВПЛ - лица или группа лиц которые были вынуждены или принуждены бежать или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооружённого конфликта, ситуаций широко распространённого насилия, нарушений прав человека или стихийного или антропогенного бедствия, и которые не пересекли международно-признанные границы государства, а переезжают в другие районы государства своего гражданства, которые не затрагиваются военными действиями и отличаются более стабильной ситуацией [14]. Особенностью таких лиц является то, что они продолжают находиться на территории государства и, следовательно, - под его защитой. Однако в силу кризиса власти в условиях вооружённого конфликта или низкого уровня экономического развития, соответствующие органы публичной власти не могут в полном объёме оказывать реальную защиту ВПЛ. Правовой основой для помощи таким лицам является статья 9 Устава УВКБ ООН, согласно которому УВКБ занимается другими видами деятельности, в том числе репатриацией и расселением, которые могут быть определены ГА. Уже в 1972 г. УВКБ ООН, исходя из гуманных соображений, включило ВПО в свои программы в области помощи беженцам и репатриантам. В том же году ГА и ЭКОСОС своими резолюциями санкционировали расширение мандата УВКБ ООН, рекомендовав ему по предложению Генерального секретаря ООН участвовать в тех гуманитарных операциях ООН, в которых УВКБ ООН обладает знаниями и имеет опыт. В Уставе подчёркивается, что деятельность Верховного комиссара аполитична и носит «гуманитарный и социальный характер» (п. 2) [13].

Основным документов международно-правового стандарта защиты прав ВПЛ являются Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны, принятые в 1998 году. Они были составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещённых лицах. В этом документе 30 принципов разделённых на 4 группы: предупреждение перемещения, защита в период перемещения, гуманитарная помощь, долгосрочные решения.

Руководящие принципы применяются без дискриминации по какому бы то ни было признаку как то: по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, правового или социального статуса, возраста, инвалидности, имущественного положения, рождения или по каким-либо другим подобным критериям [14].

Предметом особой заботы УВКБ являются кризисные ситуации, связанные с массовым перемещением граждан внутри страны. УВКБ готовит сравнительные исследования по системе мероприятий в ситуации массовых внутренних перемещений с учётом своего опыта и наилучшей практики государств, разрабатывает и распространяет справочные материалы, документы с определяющими принципами, касающиеся применению исключительных мер в отношении отдельных групп ВПЛ (детям, особенно детям без сопровождения, беременным женщинам, матерям с малолетними детьми, лицам с инвалидностью, престарелым лицам, ЛГБТ, интерсексуалам и т. д.).

Превентивная деятельность УВКБ ООН состоит в сочетании мер, направленных на предотвращение дальнейшего перемещения и содействие устранению причин массового переселения. Например, УВКБ ООН участвует в координируемых ООН усилиях по восстановлению мира, оказывая помощь пострадавшим в результате конфликтов.

Представительство Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев начало свою работу в Украине в 1994 году. В 1998 г. было подписано Соглашение между Правительством Украины и УВКБ [15]. В 2002 г. Украина присоединилась к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокола 1967 года к ней. Роль Представительства Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев заключается в выполнении совещательных функций и оказании помощи правительству Украины, а также в осуществлении мониторинга



выполнения международных обязательств, связанных с защитой беженцев, лиц ищущих убежище, лиц без гражданства и ВПЛ.

Представительство УВКБ ООН в Украине предоставляет различные виды помощи ВПЛ как непосредственно, так и через партнёрские организации. В качестве гуманитарной помощи пострадавшему населению после перемещения могут предоставляться непродовольственные товары: одеяла, кухонные наборы, одежда, уголь или другие товары, а в экстренных случаях может предоставляться финансовая помощь на аренду жилья.

Одним из направлений деятельности Представительства УВКБ ООН в Украине является адвокация, которая на основании мониторингов, результатов оценки потребностей ВПЛ, помогает донести собранную информацию в соответствующие органы власти и стимулировать решения этих проблем путём принятия и реализации изменений в законодательство. Кроме того, адвокация предусматривает проведение тренингов для государственных учреждений и партнёрских организаций с целью улучшения их способности по предоставлению защиты и помощи ВПЛ.

Представительство УВКБ ООН в Украине и их партнёры работают с органами публичной власти в совместном поиске долгосрочных решений для ВПЛ - как для индивидуальных случаев, так и для общин. Такие решения зависят от того, желают ли ВПЛ интегрироваться в местные общины, вернуться домой или переехать в другое место. Представительство УВКБ ООН в Украине находится в тесном контакте с неправительственными организациями, представляющими ВПЛ. Партнёры УВКБ ООН оказывают правовую помощь и защиту - от первичных консультаций до представительства в суде по делам (вторичная правовая помощь), которые касаются защиты прав ВПЛ. Поддержка общественных инициативных групп ВПЛ со стороны Представительства осуществляется с целью решения проблем ВПЛ и принимающих общин. Инициативы, предложенные такими группами, соответствующие критериям, установленным УВКБ ООН, могут получить финансирование.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Котковський В. Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики. Актуальні проблеми державного управління, 2015, вип. 4, с. 21-25

2. Козинець І. Г., Шестак Л.В. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. Молодий вчений, 2014. № 12 (15), с. 258-261.

3. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Наука і правоохорона, 2016, № 3, с. 33-42.

4. Рогач О. Відповідність українського законодавства міжнародним стандартам захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Visegrad Journal on Human Rights №4/2, 2016, с. 175-183

5. Костас П. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської Конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. Харків: Право, 2017, 151 с.

6. Чихірьов В.Л. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб. Конституційно-правові академічні студії, 2017, вип. 2, с. 26-32.

7. <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

8. <https://www.unhcr.org/5ad5a43a7>

9. <https://www.unhcr.org/5ad5a3aa4>

10. <http://www.internal-displacement.org/publications>

11. <https://undocs.org/ru/A/RES/1166%28V%29>

12. <https://www.unhcr.org/executive-committee.html>

13. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. /Принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/unhcr\\_statute.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml)

14. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. /Приняты в 1998 году. Составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах. [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/internal\\_displacement\\_principles.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml)

15. Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців: Угоду ратифіковано Законом від 21.10.1999 N 1185-XIV

# PRINCIPIILE ȘI MECANISMELE DE MENȚINERE A PĂCII ȘI STABILITĂȚII ÎN CADRUL RELAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Liana-Alina MANCIU,  
doctorandă  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

Ana-Maria MANCIU,  
masterandă,  
Universitatea „Titu Maiorescu”, România

## SUMMARY

*Collective stability implies the creation of a legal and structural apparatus capable of giving institutional expression to its basic principles. This implies the legal establishment of the aggression ban, the commitment of states to collaborate in the repression of aggression and the endowment of an international organization with the authority to determine when and against which state sanctions will be initiated.*

**Keywords:** international, peace, principles, states, security, territory, independence, frontiers, relations, war, cooperation, treaty, diplomacy, disarmament.

Carta Națiunilor Unite, tratatul internațional fundamental de ordonare a lumii postbelice, a fost proiectată să ofere un set complet de prescripții privind soluționarea diferendelor și utilizarea forței. Pe de o parte, au fost stabilite dispozițiile de soluționare a litigiilor dintre state și prevederile situațiilor când forța ar putea sau nu ar putea fi utilizată. Pe de altă parte, a fost reglementată capacitatea ONU în sine de a asigura securitatea colectivă, dacă este necesar și prin aplicarea forței [1].

În așa fel, prin Carta ONU statele lumii, au consacrat o serie de norme și principii pentru organizarea ordinii internaționale în vederea prezervării păcii și asigurării stabilității. Respectivele *principii de menținere a păcii și stabilității* sunt în esență identice cu anumite principii fundamentale ale dreptului internațional public, precum urmează.

*Principiul nerecurgerii la forță și la amenințarea cu forță (principiul neagresiunii).* Pentru prima dată acest principiu a fost consacrat în Tratatul de la Paris (Pactul Briand-Kellogg) din 27 august 1928. În art. 1 statele semnatare (Germania, SUA, Belgia, Franța, Marea Britanie, Italia, Japonia, Polonia și Cehoslovacia) au condamnat recurgerea la război pentru soluționarea litigiilor internaționale [2].

În perioada interbelică, la 10 octombrie 1933, la Rio de Janeiro a fost semnat Tratatul de neagresiuni și conciliere, denumit și Pactul Saavedra Lamas (după numele ministrului de externe argentinian)[3], care de asemenea a conținut prevederi importante ce consacrau nerecurgerea la forță în cadrul relațiilor internaționale.

În perioada postbelică principiul dat a fost stabilit în art. 2 din Carta ONU, și anume: „Toți Membrii Organizației se vor abține, în relațiile lor internaționale de a recurge la amenințarea cu forță sau la folosirea ei fie împotriva integrității teritoriale ori independenței politice a vreunui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Națiunilor Unite”.

Astfel, statele lumii au fost obligate să se abțină de la folosirea forței, atât directă, cât și indirectă, fiind interzisă orice ocupație militară a teritoriului unui stat, dobândirea unui teritoriu prin folosirea forței sau amenințării cu forță.

Cazurile în care este legitimă folosirea forței în raporturile internaționale sunt stabilite în mod restrictiv de dreptul internațional. Astfel, potrivit aceleiași Carte ONU, statele au dreptul de a recurge la forța armată în exercitarea dreptului lor la autoapărare individuală sau colectivă împotriva unui atac armat (art. 51 din Cartă), recurgerea la forța armată în exercitarea dreptului la autoapărare urmând să fie proporțională cu atacul și necesară pentru respingerea agresorului.

*Principiul reglementării pe cale pașnică a diferendelor.* Acest principiu s-a conturat în urma prevederilor înscrise în Pactul Ligii Națiunilor din 1919, în Pactul Briand-Kellogg din 1928, în

Actul general asupra reglementării pașnice a diferendelor internaționale semnat la Geneva în 1928 [4], și mai ales în Carta ONU din 1945. Astfel, Carta ONU în art. 2, pct. 3 stipulează: "Toți membrii organizației vor soluționa diferendele lor internaționale prin mijloace pașnice, astfel încât pacea și securitatea internațională, precum și justiția să nu fie puse în primejdie".

Odată ce principiul soluționării pașnice a diferendelor a fost consacrat pe cale convențională, a fost necesară configurarea procedurilor specifice de drept internațional care îl pun în aplicare. Or, soluționarea pașnică a diferendelor nu este un concept izolat în dreptul internațional, fiind susținută, completată și consolidată de națiuni în ceea ce privește relațiile de prietenie, bună vecinătate, bună voință, și cooperare. Procedurile de soluționare pașnică pot fi divizate în trei categorii generice.

1. Măsuri diplomatice – consultările, negocierile, bunele oficii, medierea, concilierea și ancheta internațională.

2. Măsuri jurisdicționale – arbitrajul și apelul la Curtea Internațională de Justiție.

3. Măsurile create în cadrul anumitor organizații internaționale – recurgerea la asistența organizațiilor interguvernamentale regionale și universale.

Este marcant faptul că obligația pusă în sarcina statelor lumii conform principiului soluționării pașnice a diferendelor internaționale, respectiv, de a reglementa pe cale pașnică diferendele, prezumă existența unei obligații prealabile de a evita apariția unor diferende internaționale, prin dezvoltarea unor relații de cooperare și bună-vecinătate care să conducă la menținerea păcii și securității internaționale [5].

*Principiul integrității teritoriale.* Principiul în cauză stabilește obligația statelor de a se abține de la orice acțiune incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei ONU împotriva integrității teritoriale, independenței politice sau unității oricărui stat participant și în special de la orice acțiune care constituie o folosire sau o amenințare cu forța, ocupație militară sau oricare altă măsură de folosire directă sau indirectă a forței în contradicție cu dreptul internațional. Principiul prezumă că nici o astfel de ocupație sau dobândire a teritoriului străin nu poate fi recunoscută ca legală.

În Declarația privind principiile de drept internațional din 1970 [6], principiul dat nu e desemnat în calitate de principiu aparte, conținutul său e dezvăluit prin principiul nerecurgerii la forță sau la amenințarea cu forța. La fel, în Declarația din 1970 se subliniază că teritoriul unui stat nu poate face obiectul unei ocupații militare, nici o achiziție teritorială obținută prin amenințarea cu forța sau recurgere la forță nu va fi recunoscută ca legală, iar integritatea teritorială și independența politică a statului sunt inviolabile.

Principiul integrității teritoriale a statelor este evidențiat în calitate de principiu de drept internațional de sine stătător în Actul final de la Helsinki, care statuează că statele trebuie să se abțină de la orice acțiuni incompatibile cu scopurile și principiile Cartei ONU, împotriva integrității teritoriale, a independenței politice sau unității oricărui stat participant.

*Principiul inviolabilității frontierelor.* Principiul inviolabilității frontierelor vine să întregască cel al integrității teritoriale. În Declarația privind principiile de drept internațional, conținutul acestui principiu este expus ca parte a principiului nerecurgerii la forță sau la amenințarea cu forța: „orice stat are obligația să se abțină de la recurgerea la amenințarea cu forța sau de la utilizarea forței pentru încălcarea frontierelor internaționale existente ale altui stat sau ca mijloc de reglementare a diferendelor internaționale, inclusiv a diferendelor teritoriale și a chestiunilor referitoare la frontierele statelor”.

În Actul Final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa din 1975 principiul dat a fost formulat în calitate de principiu separat, care presupune nu doar renunțarea de a recurge la forță sau a amenința cu forța pentru încălcarea frontierelor existente, dar și refuzul de a înainta orice pretenții referitoare la revizuirea frontierelor de stat. Or, statele învinse nu întotdeauna au recunoscut frontierele stabilite în urma celui de-al Doilea Război Mondial, fapt ce complica relațiile internaționale. Potrivit Actului Final: „fiecare dintre statele participante consideră inviolabile toate frontierele celui alt stat, precum și frontierele tuturor statelor din Europa ... ele se vor abține de la orice atentat împotriva acestor frontiere”. Se mai precizează că statele semnatare au obligația de a se abține de la orice cerere sau de la orice act de acapare sau uzurpare a întregului sau a unei părți din teritoriul altui stat. Cu toate acestea, dreptul internațional admite modificarea frontierelor dintre state în baza acordului părților interesate și numai prin mijloace pașnice. Pe această cale au fost revizuite frontierele Republicii Federale Germania, în teritoriul căreia a fost inclusă Germania de Est. La acest subiect, punctul final a fost pus de Convenția de la Viena 1978 cu privire la succesiunea statelor în materie de tratate [7], care a consacrat regula

cutumiară că în situațiile de succesiune, tratatele de stabilire a frontierelor nu pot fi modificate. Cu toate acestea, spre regret, dezvoltările recente ale relațiilor internaționale demonstrează că unele state nu doresc să respecte angajamentele internaționale asumate în urma Conferinței de la Helsinki, tinzând să modifice frontierele existente, utilizând și forța armată.

*Principiul neamestecului în afacerile interne ale statelor.* Acesta este unul din principiile clasice ale dreptului internațional, care presupune dreptul statelor de a-și exercita atribuțiile suveranității lor fără nici un amestec din afară, precum și obligația corelativă de a se abține de la orice act de natură să știrbească sau să împiedice suveranitatea altui stat. În fapt, reprezintă o garanție juridică a suveranității statelor și a dreptului popoarelor la autodeterminare.

În 1975 Institutul de Drept Internațional a adoptat o rezoluție care face o serie de precizări în ceea ce privește obligațiile și drepturile terților în legătură cu războiul civil pe teritoriul unui stat străin [8]. Astfel, statele sunt obligate:

- să se abțină de la acordarea de ajutor forțelor aflate într-un război civil, în special trupe care să participe la ostilități;
- să nu tolereze pe teritoriul lor forțe militare regulate sau neregulate care participă la ostilități într-un război civil;
- să nu permită furnizarea de arme sau de alte materiale de război combatanților dintr-un război civil;

- să nu acorde ajutor economic sau financiar combatanților;
- să nu permită uneia din părțile aflate într-un război civil să folosească teritoriul său ca bază militară, de refugiu sau de aprovizionare;
- să nu furnizeze informații militare.

Statele având doar dreptul:

- să acorde părților implicate într-un război civil ajutor umanitar;
- să permită trecerea pe teritoriul său a unui astfel de ajutor umanitar;
- în cazurile autorizate de ONU pot să acorde ajutor tehnic sau economic nemilitar combatanților.

*Principiul cooperării internaționale.* *Principiul cooperării între state a fost formulat și dezvoltat ca regulă de sine stătătoare după adoptarea Cartei ONU, potrivit căreia statele-membre ale ONU s-au angajat să acționeze atât împreună, cât și separat, în cooperare cu Organizația, pentru a asigura între națiuni relații pașnice și prietenești.*

Acest principiu a fost detaliat în Declarația asupra principiilor dreptului internațional privind relațiile prietenești și cooperarea între state conform Cartei ONU, înscrise în textul rezoluției Adunării Generale nr. 2625 din 24 octombrie 1970 [9]. Inițial a fost enunțată necesitatea cooperării statelor în diverse domenii ale relațiilor internaționale, oricare ar fi diferențele dintre sistemele lor politice, economice și sociale, obiectivele cooperării fiind menținerea păcii și securității internaționale, promovarea stabilității și progresului economic internațional și a bunăstării generale a națiunilor.

Din obligația tuturor statelor de a coopera decurge și dreptul de a lua parte la cooperarea internațională. Îndatorirea și dreptul respectiv nu au însă un caracter absolut, în sensul de a participa la toate acțiunile și formele de cooperare. Fiecare stat este liber să participe la acele acțiuni și forme de cooperare pe care le consideră adecvate intereselor sale, în funcție de obiectul, scopul lor, condițiile și aspectele complementare, dar și să-și aleagă partenerii de cooperare în unul sau altul din domeniile concrete ale raporturilor internaționale. Principiul cooperării nu admite excluderea unor state de la participarea la cooperarea internațională, ori discriminări pe diferite motive. Totodată, nici un stat nu se poate sustrage de la cooperarea internațională pentru rezolvarea problemelor majore cu care se confruntă omenirea la cea mai largă scară.

Cooperarea internațională este condiționată de scopurile licite general-umane pe care trebuie să le urmărească activitatea statelor de a coopera unele cu altele și cu organizațiile internaționale, anume menținerea păcii și securității internaționale, favorizarea progresului și stabilității economice, a bunăstării generale a națiunilor, promovarea dezvoltării economice în lumea întreagă.

*Principiul respectării cu bună credință a obligațiilor internaționale asumate (Pacta sunt servanda).* Acest principiu reprezintă unul dintre cele mai vechi și esențiale principii de drept internațional, fiind consacrat prin numeroase documente internaționale, printre care:

- Protocolul de la Londra din 17 ianuarie 1871 [10], conform căruia reprezentanții puterilor participante „recunosc că există un principiu esențial al dreptului internațional potrivit căruia nici o putere nu se poate dezlega de angajamentele unui tratat, nici nu-i poate modifica stipulațiile, decât în urma asentimentului părților contractante „printr-o înțelegere amicală”;



- Preambulul Pactului Ligii Națiunilor, unde părțile contractante afirmă că este necesar să fie „respectate riguros prescripțiile dreptului internațional și să fie respectate cu scrupulozitate obligațiile convenționale” [11];

- Carta Națiunilor Unite se referă și ea în Preambulul său la crearea condițiilor necesare pentru „respectarea obligațiilor născute din tratate și alte izvoare ale dreptului internațional” și prevede (în art. 2, alin. 2) că „membrii Organizației trebuie să îndeplinească cu bună credință obligațiile pe care le-au asumat în virtutea prezentei Carte”;

- Declarația din 1970 asupra principiilor dreptului internațional privind relațiile prietenești și cooperarea între state conform Cartei ONU;

- Convenția de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor [12] prevede că orice tratat în vigoare obligă părțile și trebuie să fie îndeplinit de ele cu bună credință” (art. 26). De asemenea, Convenția stipulează că un stat nu poate să invoce prevederile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat. Această prevedere trebuie corelată cu raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional, pe care multe sisteme de drept îl soluționează în sensul priorității reglementărilor internaționale. Alte prevederi ale Convenției din 1969 reflectă principiul respectării cu bună credință a tratatelor, iar orice acțiuni întreprinse pentru menținerea păcii fără respectarea principiului dat sunt menite să eșueze.

Precum vedem, o serie de tratate internaționale notorii consacră principiul pacta sunt servanda, însă urmează a fi precizat faptul că statele sunt ținute să respecte cu bună-credință doar angajamentele asumate conform tratatelor legale, licite sau juste din punctul de vedere al dreptului internațional, în conformitate cu normele *jus cogens*. Astfel, incidența acestui principiu în relațiile internaționale nu are nimic comun cu tratatele ilegale sau acordurile impuse unei părți contractante prin forță [13].

*Principiul respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.* Dispozițiile Cartei ONU alături de alte tratate internaționale formează un cadru juridic general al colaborării internaționale, menit să contribuie la promovarea, încurajarea și favorizarea respectării drepturilor omului. În îndeplinirea acestor sarcini, statele sunt obligate să prezinte periodic rapoarte, iar organisme de specialitate pe baza unor asemenea rapoarte organizează dezbateri internaționale și publică studii despre încheierea unor instrumente juridice etc.

Drepturile fundamentale ale omului au o importanță enormă pentru menținerea păcii și stabilității omenirii, deoarece deseori anume încălcarea acestora devine cauza destabilizării status-quo-ului existent. Protecția internațională a drepturilor omului se îndeplinește prin organisme internaționale care au atribuții de supraveghere, control sau chiar beneficiază de puteri decizionale în aplicarea unor măsuri de sancționare față de un stat/state care încalcă obligațiile asumate privind asigurarea respectului drepturilor omului.

De fapt, actualmente există un număr impunător de instituții internaționale în a căror activitate intră protecția persoanelor fizice împotriva încălcărilor comise de statele ai căror cetățeni sunt, precum și de oricare alte state. Această evoluție a generat un climat specific în cadrul căruia protecția drepturilor omului a devenit unul dintre cele mai importante subiecte ale discursului politic internațional contemporan, implicând guverne, organizații interguvernamentale și o vastă rețea internațională de organizații neguvernamentale [14].

Din cele relatate supra, putem concluziona că principiile de menținere a păcii și stabilității reprezintă niște reguli directorii în conformitate cu care statele lumii urmează să-și ordoneze relațiile, astfel încât dezechilibrul, instabilitatea, haosul și mai ales agresiunea să fie excluse. Spre regret însă, statele nu întotdeauna se lasă ghidate de respectivele reguli directorii, alături de afacerile lor proclamate drept „interese naționale” vin în contradicție atât cu doctrina pacifistă de organizare a lumii, cât și cu esența însăși a păcii pe glob. Iar evenimentele de la 2010 încoace din Libia, Siria, Egipt și, mai recent, Ucraina, demonstrează faptul că ordonarea relațiilor între statele lumii, inclusiv cele care se declară hegemoni, are loc fără a fi respectate principiile fundamentale de menținere a păcii și stabilității, iar consecințele nerespectării principiilor în cauză, deja sunt și în continuare pot fi dezastruoase.

Dacă ne îndepărtăm de la subiectul principiilor de menținere a păcii și stabilității și ne axăm pe *problematika mecanismelor de menținere a păcii în lume*, urmează să specificăm că toate mijloacele care asigură pacea și securitatea pot fi împărțite în trei categorii de bază:

- *mijloace de consolidare a păcii*, care includ dezarmarea, măsuri de consolidare a încrederii, crearea unor zone nucleare libere etc.;

- *mijloace de menținere a păcii*, precum soluționarea pașnică a diferendelor și operațiunile de menținere a păcii dislocate în teren;



- mijloacele de restabilire a păcii, exemplificate prin acțiunile coercitive ale ONU și forțelor militare ale acesteia.

La rândul său, sistemul de securitate internațională constă dintr-o serie complexă de instrumente care asigură o dezvoltare sigură și stabilă a relațiilor internaționale. Acesta stabilește un șir de acțiuni colective care implică o cooperare internațională extinsă și diplomația preventivă, a căror misiune este de a preveni amenințările emergente la adresa păcii și a soluționa pașnic diferendele internaționale.

Dreptul internațional dispune de un set de instrumente pentru asigurarea securității internaționale, și anume: securitatea colectivă (universală și regională); mijloacele de soluționare pașnică a diferendelor; măsurile de reducere a tensiunilor internaționale, încetarea cursei înarmărilor și dezarmarea; măsurile pentru a suprima actele de agresiune, încălcări ale păcii și amenințări la adresa păcii; neaderarea și neutralitatea; măsurile de consolidare a încrederii între state etc.

Printre aceste mijloace de asigurare a păcii și securității internaționale se nominalizează:

A. *Securitatea colectivă*, care reprezintă un sistem de acțiuni comune din întreaga lume sau o anumită zonă geografică, întreprinse pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa păcii, reprimarea actelor de agresiune. Securitate colectivă ca un mecanism instituționalizat pentru menținerea păcii și securității internaționale a redus substanțial tensiunile dintre state în comunitatea internațională [15]. Cu toate acestea, securitatea colectivă nu trebuie confundată cu o alianță defensivă: aceasta din urmă obstrucționează desfășurarea de acțiuni împotriva membrilor alianței și este, de obicei, îndreptată împotriva unui anumit stat sau grup de state, astfel doar securitatea colectivă poate juca împotriva oricărui agresor.

Securitatea colectivă presupune crearea unui aparat juridic și structural capabil să dea expresie instituțională principiilor sale de bază. Acest lucru implică stabilirea legală a interdicției de agresiune, angajamentul statelor de a colabora în suprimarea agresiunii și dotarea unei organizații internaționale cu autoritatea de a determina când și împotriva cărui stat urmează să fie inițiate sancțiuni concrete de sancționare [16]. Există două tipuri de securitate colectivă:

*Securitate colectivă universală.* Unica organizație universală de securitate colectivă în lume este ONU. Acesta urmărește o serie de obiective legate de pace, securitate, bunăstare a omenirii, dar principalul obiectiv este de a menține pacea și securitatea internațională (art. 1 din Carta ONU). Sistemul de activități colective prevăzute de Carta ONU, se referă la măsuri de interdicere a amenințării sau folosirea forței în relațiile dintre state (art. 2, alin. 4); măsuri pentru soluționarea pașnică a diferendelor internaționale (Capitolul VI din Cartă); măsuri de dezarmare (art. 11, 26, 47); măsuri de securitate în timpul perioadei de tranziție (Capitolul XVII); măsuri pentru utilizarea organizațiilor regionale de securitate (Capitolul VIII); măsuri temporare pentru a opri încălcări ale păcii (art. 40); măsurile coercitive de securitate, fără folosirea forțelor armate (art. 41); măsurile coercitive, cu utilizarea forțelor armate (art. 42).

*Securitate colectivă regională.* Presupunând existența unor acorduri regionale și unor organe de securitate, Carta ONU (Cap. VIII) impune anumite cerințe pentru acestea, și anume: participarea statelor dintr-un anumit spațiu politico-geografic; acțiunea acordurilor nu trebuie să depășească spațiul dat; acțiunile întreprinse în cadrul unui sistem regional de securitate nu trebuie să contrazică acțiunile ONU și trebuie să fie în concordanță cu scopurile și principiile Cartei ONU; Consiliul de Securitate al ONU trebuie să fie informat cu privire la măsurile adoptate sau planificate pentru menținerea păcii și securității internaționale.

Principalele activități în sistemul organizațiilor colective de securitate regională (în sensul art. 52 Carta ONU) sunt: mijloacele pașnice pentru a preveni războiul; măsurile de constrângere cu folosirea forței armate pot fi luate doar pentru a reflecta atacul deja comis asupra unuia dintre participanții la sistemul de securitate colectivă (de exemplu, în temeiul art. 51 din Carta ONU - auto-apărare colectivă); măsuri de constrângere în cadrul organizațiilor regionale de securitate se pot aplica sub îndrumarea Consiliului de Securitate al ONU.

În prezent, sistemele regionale de securitate colectivă sunt acelea create în cadrul Organizației Statelor Americane, Uniunii Africane, Ligii Statelor Arabe, Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO), Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), sistemul colectiv de securitate în cadrul CSI.

B. *Dezarmarea* constituie un set de măsuri îndreptate spre încetarea producerii materialelor de război, limitarea, reducerea și eliminarea. Baza juridică generală privind dezarmarea este prevăzută în Carta ONU:

- Adunarea Generală ONU examinează principiile dezarmării și reglementării armamentului

și face recomandări, în acest sens, Consiliului de Securitate al ONU și membrilor organizației (art. 11);

- Consiliul de Securitate al ONU este responsabil pentru formularea planurilor de creare a unui sistem de reglementare a dezarmării (art. 26);

- Comitetul Statului Major oferă consultanță și asistență Consiliului de Securitate ONU cu privire la aspecte legate de reglementarea armamentelor și posibila dezarmare (art. 47).

Principiul dezarmării obligă statele să respecte cu strictețe normele de dezarmare existente, să participe în tratatele și mecanismele de dezarmare, să fie preocupați de crearea unor noi norme în materia dezarmării. [17]

În relațiile internaționale sunt utilizate în mod activ măsuri de dezarmare parțială, și anume: interzicerea și eliminarea anumitor tipuri de arme, interzicerea producției, stocării, implementării și utilizării unui anumit armament; limitarea anumitor tipuri de arme din punct de vedere cantitativ și calitativ; reducerea posibilității îmbunătățirii calitative a armelor; reducerea domeniilor sau zonelor de aplicare a diferitor tipuri de arme.

Dezarmarea implică instituția de control internațional, care monitorizează punerea în aplicare a obligațiilor în domeniul dezarmării statelor, analizează datele și le prezintă organismelor internaționale relevante. Aceasta se realizează la nivel național (sateliți, stații seismice și alte tehnologii) și la nivel internațional (observatori, inspecții etc.)

În prezent, o problemă stringentă rămâne a fi limitarea armelor nucleare. Aceasta se referă la armele de distrugere în masă și se află sub o atenție specială a comunității internaționale. Deși nu există o interdicție totală a armelor nucleare, au fost adoptate instrumente juridice internaționale care impun restricții cu privire la problema nucleară: interzicerea testării armelor nucleare în atmosferă, spațiul cosmic și sub apă (tratatul din 1963); interzicerea testării armelor nucleare și dislocarea acestora în Antarctica (1959); în America Latină (1967); în Pacificul de Sud (1985); pe fundul maritim (1971); pe Lună și alte corpuri cerești (1984).

Reglementările existente sunt destinate pentru a preveni răspândirea armelor nucleare și pentru a obstrucționa dobândirea acestora de către oricare dintre state, cu excepția celor care sunt recunoscute oficial ca deținători de arme nucleare.

*D. Combaterea poluării aerului, apei, solului etc.*, de asemenea, la subiectul instrumentelor de menținere a păcii și stabilității, nu trebuie ignorate acțiunile comunității internaționale în ceea ce privește preservarea resurselor biologice ale Pământului și stoparea poluării mediului.

De la începutul mileniului III încoace problematica combaterii poluării resurselor Terrei a luat o amploare nemaiîntâlnită, eforturile centrate ale comunității internaționale îndreptându-se spre stoparea nivelelor actuale de poluare, preservarea resurselor existente și prevenirea dispariției florei și faunei afectate în special de activitatea umană.

În Declarația Mileniului adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția nr. 55/2 din 08 septembrie 2000 [18], statele lumii au accentuat obligația ce le revine de a proteja mediul ambiant comun, prin eliberarea umanității de amenințarea de a trăi pe o planetă afectată de activitățile umane periculoase, promovarea unei dezvoltări durabile, adoptarea unei noi etici de conservare și administrare a mediului, în special prin înfăptuirea următoarelor acțiuni: depunerea eforturilor pentru intrarea în vigoare a Protocolului de la Kyoto în materia reducerii și stabilizării emisiilor poluante, intensificarea eforturilor colective în managementul; conservarea și dezvoltarea durabilă a rezervațiilor silvice; efectuarea de presiuni în vederea implementării Convențiilor asupra diversității biologice și combaterii deșertificării în statele lovite de secete și deșertificare, în special cele africane; stoparea exploatării iraționale a resurselor acvatice prin dezvoltarea unor strategii de management la nivel regional, național și local; intensificarea cooperării pentru a reduce efectele catastrofelor naturale și antropogene, asigurarea accesului liber la informația asupra secvenței genomului uman.

## BIBLIOGRAFIE

1. Actul general asupra reglementării pașnice a diferendelor internaționale, semnat la 26 septembrie 1928. statele lumii În: <http://www.worldlii.org/int/other/LNTSer/1929/220.html> (Vizitat la 05.01.2020).

2. Burian A. Drept internațional public. Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.”, 2012.

3. Claude I. L. Jr. Collective Security as an Approach to Peace. In: Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations. Ed. Goldstein D. M.

4. Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, semnată la 23 mai 1969, la care

Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1135-XII din 04 august 1992. Convenția publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, Vol. 4.

5. Convenția de la Viena cu privire la succesiunea statelor în materie de tratate, semnată la 23 august 1978. În: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3\\_2\\_1978.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_2_1978.pdf) (Vizitat la 15.01.2020).

6. Declarația Adunării generale a ONU privind principiile de drept internațional referitoare la relațiile de prietenie și cooperare între state, adoptată la 24 octombrie 1970. În: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2625(XXV)) (Vizitat la 15.01.2020).

7. Declarația Mileniului adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția nr. 55/2 din 08 septembrie 2000. În: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (Vizitat la 11.01.2020).

8. Distefano G. Le Protocole de Londres du 17 janvier 1871: miroir du droit international. In: *Journal of the History of International Law*, 2004, Vol. 6.

9. Ebegebulem J.C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System. In: *Transcience*, 2011, vol. 2, issue 2.

10. Higgins R. Peace and security achievements and failures. In: *European Journal of International Law*, 1995, vol. 6.

11. Miga-Beșteliu R. Drept internațional. Introducere în dreptul internațional public. București: ALL Beck, 2003.

12. Pactul Ligii Națiunilor, amendat în decembrie 1924. În: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/leagcov.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp) (Vizitat la 15.01.2020).

13. Rezoluția adoptată de Institutul de Drept Internațional asupra principiului non-intervenției în războaiele civile, adoptată la 14 august 1975. În: [http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1975\\_wies\\_03\\_fr.pdf](http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/1975_wies_03_fr.pdf) (Vizitat la 05.01.2020).

14. Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 2625 (XXV) din 24 octombrie 1970 privind Declarația asupra principiilor dreptului internațional privind relațiile prietenești și cooperarea între state conform Cartei ONU. În: <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm> (Vizitat la 15.01.2020).

15. Sîrcu-Scobioală D. Dreptul internațional al drepturilor omului. Chișinău: Tipografia „Elena – V. I.”, 2012.

16. Tratatul de la Paris (Pactul Briand-Kellogg), semnat la 27 august 1928. În: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/kbpact.asp#art1](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/kbpact.asp#art1) (Vizitat la 05.01.2020).

17. Williams Ph., Shafritz J.A. Belmont CA: Thomson Wadsworth, 2006.

18. Бекашев К. А. и др. Международное публичное право. Москва: Проспект, 2005.

# COOPERAREA JURIDICĂ INTERNAȚIONALĂ ÎN MATERIE PENALĂ

*Gabriela CRISTEA,  
doctorandă,  
Consortiul instituțiilor de învățământ  
ASEM și USPEE „Constantin Stere”*

## SUMMARY

*International law contains a small number of rules regarding, for example, the limits of national sovereignty, the interpretation of its own rules and other such things, which impose constraints on states regardless of their consent, because without these rules there could be no legal order or at least one legal order designed to regulate a multiple state system. Each nation is constrained only by those rules of international law that it has accepted. The main means by which international law is created is the international treaty. An international treaty creates international law only for those nations that are part of it.*

**Keywords:** *organized crime, international treaty, cross-border surveillance, controlled delivery, international legal cooperation.*

Legea penală apără, împotriva infracțiunilor, persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orânduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea, precum și întreaga ordine de drept [1].

Dreptul internațional modern diferă în mod substanțial de antecedentele sale istorice prin faptul că astăzi oamenii, ca indivizi, sunt considerați de a avea drepturi garantate internațional, ca persoane individuale și nu ca cetățeni ai unui anumit stat [4, p. 15].

Republica Moldova este parte la o serie de tratate internaționale în domeniul combaterii crimei organizate, care conțin diferite elemente ale asistenței juridice internaționale, dar și la tratate ale căror obiect îl reprezintă nemijlocit asistența juridică. Punctul național de contact pentru schimbul informațiilor operative îl reprezintă Centrul de Cooperare Polițienească al Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne. Astfel, activitatea Centrului se bazează pe trei canale securizate de transmitere a informațiilor: Interpol (24/7), Europol (SI-ENA) și SELEC/GUAM.

Centrul cooperare polițienească internațională (în continuare: CCPI) gestionează tot fluxul de informații parvenite de peste hotarele Republicii Moldova, inclusiv legată de verificarea și identificarea unităților de transport, numerelor de înmatriculare etc. stabilite peste hotarele țării. CCPI este conectat prin rețele de cooperare polițienești sigure, ca de exemplu rețelele OIPC Interpol (I 24/7) și OEP Europol (SIENA). Astfel, în cazul în care țara-parteneră dorește să obțină informații adiționale despre un anumit mijloc de transport sau un număr de înmatriculare, ea poate expedia în adresa CCPI, prin canalele avute la dispoziție (prin OIPC Interpol, OEP Europol sau alte canale stabilite anterior) o solicitare care va fi recepționată și prelucrată în conformitate cu standardele stabilite. Răspunsul la solicitare va fi expediat prin aceeași procedură, doar prin canalele securizate de informații.

În anul 1995 a intrat în vigoare pentru Republica Moldova Convenția Organizației Națiunilor Unite nr. 1988 din 20.12.1988 contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope. În conformitate cu art. 7 al Convenției, asistența juridică între părți poate fi solicitată în următoarele scopuri: a) strângerea mărturiilor și depozitiilor; b) notificarea actelor judiciare; c) efectuarea de percheziții și popriri; d) examinarea obiectelor și vizitarea locurilor; e) furnizarea de informații și de probe de culpabilitate; f) furnizarea de originale sau copii certificate conforme de documente și dosare pertinente, inclusiv extrase bancare, documente contabile, dosare de societăți și documente comerciale; g) identificarea sau detectarea produselor, bunurilor, instrumentelor sau altor lucruri în scopul strângerii probelor.

Totodată, articolele 6 și 11 prevăd norme ce țin de extrădare și livrarea supravegheată. Deși această Convenție se referă doar la infracțiunile aferente traficului de droguri, articolele sale pre-

văd norme bine stabilite pentru o cooperare internațională eficientă, în baza asistenței juridice internaționale între părți.

Convenția din 1988 mai prevede și un șir de circumstanțe agravante ale infracțiunilor de trafic de droguri și recomandă părților semnatare a ține cont de circumstanțele faptice care conferă o gravitate particulară infracțiunilor stabilite (art. 3, paragraful 5) [5, p. 33]: a) participarea la comiterea unei infracțiuni a unei organizații de răufăcători căreia îi aparține autorul infracțiuni; b) participarea autorului infracțiunii la alte activități criminale organizate intenționat; c) participarea autorului infracțiunii la alte activități ilegale facilitate de către comiterea infracțiunii; d) folosirea violenței sau a armelor de către autorul infracțiunii; e) faptul că autorul infracțiunii deține o funcție publică și că infracțiunea este legată de această funcție; f) victimizarea sau folosirea minorilor; g) faptul că infracțiunea a fost comisă într-un stabiliment penitenciar, într-o instituție de învățământ, într-un centru de asistență socială sau în vecinătatea lor imediată, sau în alte locuri în care școlarii și studenții sunt ocupați în cadrul unei acțiuni educative, sportive sau sociale; h) în măsura în care dreptul intern al unei părți o permite, condamnările anterioare, în special pentru infracțiuni analoage comise în țară sau străinătate.

Un rol important în schimbul de informații îl are semnarea Acordului între părțile Convenției de Cooperare Polițienească pentru Europa de Sud-Est privind schimbul automatizat de date ADN, date dactiloscopice și date de înregistrare a autovehiculelor. Printre multiplele sale prevederi, subliniez importanța schimbului automatizat de date în regiune, care presupune că toate statele semnatare ale Acordului vor avea acces direct la bazele de date menționate pentru efectuarea verificărilor.<sup>1</sup> Republica Moldova a semnat Convenția privind Cooperarea Polițienească în Europa de Sud-Est la 5 mai 2006, la Viena, Austria, aceasta ulterior fiind ratificată de țara noastră prin Legea nr. 5-XVI din 07.02.2008, în vigoare din 11.07.2008.

Convenția prezintă un instrument juridic internațional prin care statele-membre urmăresc intensificarea și dezvoltarea cooperării regionale în vederea prevenirii și combaterii criminalității organizate, în particular a celei transfrontaliere, precum și a amenințărilor în adresa ordinii și securității publice, realizarea analizei riscurilor, supravegherii transfrontaliere, livrărilor controlate, investigațiilor sub acoperire, transmiterea și compararea profilelor ADN, protecția martorilor etc.

În scopul facilitării și îmbunătățirii cooperării în cadrul Convenției, a fost reglementată și activitatea ofițerilor de legătură detașați de către o Parte contractantă pe lângă autoritățile competente ale altor Părți contractante, crearea și activitatea echipelor comune de investigații, măsurile care necesită a fi luate în vederea protecției datelor cu caracter personal și asigurării confidențialității informațiilor pe durata desfășurării activităților comune menționate mai sus.

Este de menționat faptul că Republica Moldova este parte la Convenția nr. 2000 din 15.11.2000 împotriva criminalității transnaționale organizate, aceasta fiind în vigoare pentru statul nostru din 16 octombrie 2005. Astfel, în sensul acestui tratat internațional, Statele-Părți își acordă reciproc cea mai largă asistență judiciară posibilă cu prilejul anchetelor, urmăririlor și procedurilor judiciare privind infracțiunile prevăzute de prezenta Convenție, după cum se prevede la art. 3, și își acordă reciproc o asistență similară când Statul-Parte solicitant are motive rezonabile să presupună că infracțiunea prevăzută la lit. a) sau b) ale paragrafului 1 al art. 3 este de natură transnațională, inclusiv când victimele, martorii, produsul, instrumentele sau elementele de probă ale acestor infracțiuni se află în Statul-Parte solicitat și când un grup infracțional organizat este implicat în acestea.

Codul de procedură penală al Republicii Moldova prevede o serie de norme menite să asigure, pe cât de posibil, cooperarea juridică internațională în materie penală [2]:

- articolul 138.<sup>1</sup> **Supravegherea transfrontalieră.**

(1) Cu excepția cazurilor când există dispoziții contrare în tratatul internațional aplicabil în relația cu un stat străin, reprezentanții organului de urmărire penală al unui stat care, în cadrul unei urmăriri penale, supraveghează pe teritoriul altui stat o persoană presupusă a fi participat la săvârșirea unei infracțiuni care permite extrădarea sau o persoană față de care există motive serioase a se crede că poate duce la identificarea ori localizarea presupusului participant la săvârșirea infracțiunii sânt autorizați, în baza unei cereri prealabile de asistență juridică, să continue această supraveghere pe teritoriul Republicii Moldova. La cerere, supravegherea poate fi exercitată de autoritățile competente ale Republicii Moldova.

<sup>1</sup> Conform prevederilor acestei norme, în cazul în care rezultatul verificărilor va fi unul pozitiv, răspunsurile le vor fi expediate automatizat, dar criptat - fără a fi divulgate datele cu caracter personal ale persoanelor.



- articolul 138.<sup>2</sup> **Livrarea controlată.**

(1) Livrarea controlată reprezintă circulația sub supraveghere a obiectelor, a mărfurilor ori a altor valori (inclusiv substanțe, mijloace de plată sau alte instrumente financiare) care provin din săvârșirea unei infracțiuni sau care sânt destinate comiterii unei infracțiuni pe teritoriul Republicii Moldova sau în afara frontierelor ei, având drept scop investigarea unei infracțiuni sau identificarea persoanelor implicate în săvârșirea acesteia, dacă exista o bănuială rezonabilă cu privire la caracterul ilicit al deținerii sau obținerii acestora.

- articolul 171<sup>1</sup> privind reținerea persoanei în vederea extrădării;
- articolele 531, 532, 533, 534 și 535 care se referă la asistența juridică internațională în materie penală;
- articolele 536, 537, 538, 539, 540 și 5401 care se referă la cererea de comisie rogatorie;
- articolul 540<sup>2</sup> privind echipele comune de investigații;
- articolele 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549 și 550 privind extrădarea;
- articolele 551, 552, 553, 554, 555, 556 și 557 privind transferul persoanelor condamnate;
- art. 558 și 559 privind recunoașterea hotărârilor penale ale instanțelor străine;
- articolul 559<sup>1</sup> privind rejudecarea celor judecați în lipsa lor, în caz de extrădare.

În Republica Moldova cadrul legal referitor la asistența juridică internațională este reglementat de Legea nr. 371 din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. Este de menționat că normele acestei legi se aplică următoarelor forme de cooperare juridică internațională în materie penală [3]: a) transmiterea înscrisurilor, datelor și informațiilor; b) comunicarea actelor de procedură; c) citarea martorilor, experților și persoanelor urmărite; d) comisiile rogatorii; d1) echipele comune de investigații; e) transferul, la solicitare, de proceduri penale; f) extrădarea; g) transferul persoanelor condamnate; h) recunoașterea hotărârilor penale ale instanțelor judecătorești străine; i) comunicarea cazierului judiciar.

Această lege stabilește modalitatea de implementare a prevederilor Codului de procedură penală al Republicii Moldova<sup>2</sup> privind asistența juridică internațională în materie penală, precum și ale tratatelor internaționale în domeniu la care Republica Moldova este parte. În aceeași ordine de idei, în conformitate cu art. 1 al legii menționate, aplicarea acesteia are drept scop protecția intereselor de suveranitate, securitate, ordine publică și a altor interese ale Republicii Moldova, definite prin Constituție.

Este important de subliniat faptul că asistența juridică internațională în materie penală poate fi acordată în baza principiului reciprocității. Aceasta poate fi înfăptuită în acest mod, în lipsa unui tratat Internațional, prin intermediul canalelor diplomatice. Cu toate acestea, în temeiul alin. (3), art. 3 al aceleiași legi, lipsa reciprocității nu împiedică executarea pe teritoriul Republicii Moldova a unei cereri de asistență juridică în trei situații: dacă aceasta se dovedește necesară datorită naturii faptei sau caracterului imperios al luptei împotriva unor anumite forme grave de criminalitate; dacă cererea poate contribui la ameliorarea situației inculpatului ori a condamnatului sau la reintegrarea lui socială; precum și în situația în care cererea de asistență juridică poate servi la clarificarea situației juridice a unui cetățean al Republicii Moldova.

În conformitate cu articolul 534 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova, asistența juridică internațională poate fi refuzată în următoarele situații:

- 1) cererea se referă la infracțiuni politice sau infracțiuni conexe cu astfel de infracțiuni. Refuzul nu se admite în cazul în care persoana este bănuită, învinuită sau a fost condamnată pentru săvârșirea unor fapte prevăzute de art. 5-8 din Statutul de la Roma al Curții Internaționale Penale;
- 2) cererea se referă la o faptă ce constituie exclusiv o încălcare a disciplinei militare;
- 3) organul de urmărire penală sau instanța judecătorească solicitată pentru acordarea asistenței juridice consideră că executarea acesteia este de natură să aducă atingere suveranității, securității sau ordinii publice a statului;
- 4) există motive întemeiate de a crede că bănuitul este urmărit sau pedepsit penal pe motive de rasă, religie, cetățenie, asociere la un anumit grup sau pentru împărtășirea unor convingeri politice, sau dacă situația lui se va agrava și mai mult pentru unul dintre motivele enumerate;
- 5) este dovedit faptul că în statul solicitant persoana nu va avea acces la un proces echitabil;
- 6) fapta respectivă se pedepsește cu moartea conform legislației statului solicitant, iar statul solicitant nu oferă nici o garanție în vederea neaplicării sau neexecutării pedepsei capitale;
- 7) potrivit Codului penal al Republicii Moldova, fapta sau faptele invocate în cerere nu constituie infracțiune;

<sup>2</sup>Se face referire la partea specială titlul III capitolul IX al Codului de procedură penală al Republicii Moldova.

8) în conformitate cu legislația națională, persoana nu poate fi trasă la răspundere penală.

Autoritățile naționale în adresa cărora pot fi expediate cereri de asistență juridică internațională sunt Ministerul Justiției și Procuratura Generală. Acestea pot fi transmise prin trei căi: direct, de către autoritățile străine; pe cale diplomatică; prin intermediul Organizației Internaționale a Poliției Criminale – Interpol. Astfel, cererile de asistență juridică formulate în fazele de judecată și de executare a pedepsei se transmit Ministerului Justiției, iar cele aflate în faza de urmărire penală – Procuraturii Generale.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Codul Penal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.
2. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 248-251 din 15.11.2013.
3. Legea nr. 371 din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 14-17 din 02.02.2006.
4. Creangă Constantin, Criminalitatea internațională și drepturile omului. Chișinău, Ed. A. Ș., 2002.
5. Dumitrescu Doru, Bujor Vitalii, Traficul de droguri: reglementări internaționale și naționale. Chișinău, 2004.
6. Morgenthau Hans J. Politica între națiuni. Iași, Ed. Polirom, 2007.

# ЭТНИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ЭТНОСИСТЕМЫ КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ И ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Эльзара МУСТАФАЕВА,  
аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

## SUMMARY

*Various problematic aspects of the ethnic development of Ukraine as well as features of its ethnic system in the aspect of public policy and public administration are considered. The categories apparatus of the study is clarified (the concepts of „ethnos”, „ethnic community”, „ethnicity”, „people”, „nation/nationality”), Ukrainian legislation on ethnocultural development are analyzed. The approaches of Western science are summarized regarding the main features of national minorities, an ethnic territory as part of the earth's space, which is characterized by a certain homogeneity of the ethnic composition of its permanent residents, the territory of the ethnic group. The article describes the diversity of ethnic processes that is ethnic disengagement and unity, assimilation and integration, ethnic revival (ethnic renaissance) and ethnic decline, the development of ethnic conflicts and the harmonization of ethnic relations, the result of which is the emergence of mono-and multi-ethnic states.*

**Keywords:** ethnic development, ethnosystem, public policy, public administration, ethnos, ethnic community, ethnicity, national minority, ethnic territory.

Для решения проблемы реформирования (оптимизации) территориальных основ публичной власти в условиях полиэтничности, прежде всего, следует определиться с базовыми понятиями, в первую очередь, теми, что относятся к категории этничности, которые отражают универсальные свойства развития этнических систем и благодаря которым исследуются объекты этнической реальности. В рамках науки публичного управления и администрирования создано отдельное направление исследований, а также отдельные научные школы, относительно государственных механизмов регулирования этнических процессов. Указанное позволяет (через исследовательскую процедуру описания и обобщения) выбрать только то понимание вышеупомянутых понятий, которые наиболее полно отвечают нашим представлениям и только в отдельных случаях добавить собственное понимание. На фоне указанного, собственно, и можно определиться с той или иной концепцией прав этнических (национальных) меньшинств и их учёта в территориальном процессе.

Исходным понятием нашего исследования является «этнос» (этническая общность), «этничность», «народ», «нация/национальность». Мы не ставим себе в качестве задачи выяснять различия между примордиалистскими, конструктивистскими, инструменталистскими и модернистскими подходами к определению данных категорий. На основе анализа отечественных и зарубежных авторов исходим из того, что этнос (этническая общность, народ) - это устойчивое биосоциальное сообщество людей, исторически сложившееся на определённой территории, обладающее общими чертами и особенностями культуры, психологии, языка, а также осознанием своей общности и самоназванием. В свою очередь этничность - особое чувство человека, имеющего выражение в переживании индивидом своей принадлежности к определённому этносу, который формируется на основе осознания культурного и генеалогического единства этой группы и проявляется в форме сравнения «мы» и «они» в процессе взаимодействия с другими этносами.

Законодательство Украины, регулирующее этнокультурное развитие, пытается избежать определения явлений этнического характера. По крайней мере, только в проекте Закона Украины «О концепции государственной этнокультурной политики Украины» можно заметить попытку впервые на законодательном уровне определить понятие этнической общности - «устойчивая совокупность людей, объединённых общими идентифицирующи-

ми признаками - происхождением, языком, культурой, религией, способная к демографическому самовоспроизведению» [14].

Понятие «этнос» является родовым относительно понятия «нация» и «национальность». Проработав существующие исследования и дефиниции ([2, 6, 7, 8, 9, 16, 18, 19, 20]) для нас наиболее подходящим является определение нации как политизированной этничности, как этнической общности, которая пытается реализовать свои коллективные интересы через механизмы собственной политической организации. Отсюда, национальность - принадлежность лица к определённой нации.

Связанными с вышеупомянутыми категориями являются понятия «этническая группа», «национальная группа», «национальное меньшинство». Как отмечается в литературе (см., напр.: [6; 7; 19]), этническая группа - это часть какого-то этноса, которая в силу различных обстоятельств (изменение границ, эмиграция, депортация и т.д.) оторвалась от него, оказалась в «чужой стране», стала структурным элементом её общества и, находясь в другой этнической среде, сохраняет свои особенности и часто действует как организованное сообщество. Она, с одной стороны, является действенным структурным элементом страны своего проживания, а с другой - естественной частью своего «родного», но удалённого этноса. Учитывая указанное, подлежит сомнению попытка определить в проекте Закона Украины «О концепции государственной этнокультурной политики Украины» этническую группу как «этническую общность, сформировавшуюся на территории Украины в течение советского периода её истории и после обретения ею независимости, объединённую признаками общей этнической идентичности, которые она стремится сохранить, интегрированная своим жизненным укладом в украинское общество или демонстрирует своё стремление к такой интеграции» [14].

Наряду с термином «этническая группа» часто употребляется термин «национальная группа». Как правило, эти два понятия используются как синонимы. Однако национальной группой можно считать такую группу, которая оторвалась от основного массива этноса, сформировавшего «свою» нацию, ведь далеко не каждая этническая группа является национальной, хотя каждая национальная группа является этнической. В данном случае указанные понятия преимущественно совпадают с понятием «диаспора», то есть проживание части народа за пределами страны происхождения.

В отечественной литературе довольно часто отождествляются понятия этническая (национальная) группа и национальное меньшинство. В частности, в Законе Украины «О национальных меньшинствах» закреплено, что к национальным меньшинствам относятся группы граждан Украины, которые не являются украинцами по национальности, проявляют чувство национального самосознания и общности между собой [15]. В проекте Закона Украины «О концепции государственной этнокультурной политики Украины» под национальным меньшинством понимается «устойчивая группа граждан Украины не украинского этнического происхождения, которая традиционно (не менее 100 лет) проживает на территории Украины в её современных государственных границах, является численно меньшие этнические украинцев, имеет общие этнические, языковые, культурные, религиозные характеристики, отличающие её от остального населения, и изъявляет желание сохранять и развивать свою этнокультурную идентичность» [14]. При этом новшеством данного документа является введение в этнические категории понятия «меньшинство в меньшинстве» - часть национального большинства, проживающего в местах компактного проживания национального меньшинства и составляет меньшинство населения соответствующей административно-территориальной единицы [14].

На наш взгляд более справедливы подходы западной социологии, согласно которой основным признаком национального меньшинства является объективное неблагоприятное положение этнической группы в политической и гуманитарной подсистеме общества. Так, национальное меньшинство - это «группы граждан государства, численно меньше и не доминирующие в этом государстве, с этническими, религиозными или языковыми особенностями, отличаются от большинства населения, вдохновлённые общей волей выживать и которые имеют целью добиться фактического и юридического равенства с большинством» [11, с. 232].

Как отмечалось, этнос формируется в определённых территориальных пределах. Отсюда, этническая территория (этнические земли, этнический ареал) - это часть земного пространства, которая характеризуется определённой однородностью этнического состава постоянных её жителей, территория расселения этноса [5]. Этническая территория также

не исключает наличия этнических анклавов - сравнительно небольших частей этнической территории определённого этноса [1, с. 7]. Этнические территории разделены этнической границей - условной линией предельного распространения поселений с численным преимуществом определённой этнической общности над любой другой этнической общностью [12, с. 8].

Этническая территория обычно совпадает с этнической родиной - территорией, где проходил процесс этногенеза, т.е. зарождение и развитие материальной и духовной культуры народа, формирования его ментальности и национального духа. Отсюда коренной (автохтонный) народ - этническая группа, процесс этногенеза которой происходил на соответствующей территории [3; 13; 17]. В проекте Закона Украины «О концепции государственной этнокультурной политики Украины» под коренным народом понимается «автохтонное этническое сообщество, этногенез которого состоялся на территории в пределах современных границ Украины, составляет этническое меньшинство в составе её населения и не имеет собственного государственного образования за пределами Украинского государства» [14].

Считается, что моноэтническими есть государства, в которых доля государство-образующего этноса абсолютно доминирует в общей численности населения, расселение существующих национальных меньшинств при этом имеет преимущественно малокомпактный и дисперсно-смешанный характер и они не имеют существенного влияния на общие государственные дела [4]. По мнению Дэвида Уэлша (David Welsh) моноэтническим может считаться общество, в котором национальные меньшинства составляют менее 5%, а удельный вес одной этнической группы превышает 95% [21, с. 45].

На основе указанного, можно определить и полиэтническое государство как образование, в котором доля государство-образующего этноса является относительно большей в общем количестве населения при наличии нескольких национальных групп, характеризующихся компактной формой расселения, или существование нескольких государство-образующих этносов независимо от системы расселения [10].

Современный же мир характеризуется разновекторностью этнических процессов - этническим размежеванием и сплочением, ассимиляцией и интеграцией, этническим возрождением (этническим ренессансом) и этническим упадком, развитием этнических конфликтов и гармонизацией этнических отношений, следствием чего является возникновение моно- и полиэтнических государств.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анклав етнічний. Україна-Етнос: Науковий понятійно-термінологічний словник-довідник з етнологічних та дотичних до них проблем українознавства. К., 2006, с. 7-8.
2. Балягузова О. Ю. Діалектика сутності соціологічних концепцій нації та націоґенези як процес до самовизначення етносів. Історичний архів, 2011, Вип. 7, с. 87-91.
3. Енисов В. Н. Корінні народи. Юридична енциклопедія: [в 6-ти т.]. К.:Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998-2004, т. 3 : К. М, 2001, с. 355-358.
4. Дністрянський М. С. Типологія держав світу за структурно-територіальними параметрами як метод політико-географічного аналізу. Acta Beregsasiens. 2010, № 1, с. 221-231.
5. Етнічна територія (Етнічні землі). Україна-Етнос: Науковий понятійно-термінологічний словник-довідник з етнологічних та дотичних до них проблем українознавства, К., 2006, с. 78.
6. Іванова І. Ф. Категорії «національна ідентичність» і «етнічна група» в сучасній соціальній філософії. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія: Філософія, 2015, т. 262, вип. 250, с. 84-89.
7. Картунов О.В. Етнічна група. Вступ до етнополітології: науково-навчальний посібник. К.: Ін-т економіки, упр. та госп. права, 1999, 300 с.
8. Картунов О.В. Нація та національність. Вступ до етнополітології: науково-навчальний посібник. К.: Ін-т економіки, упр. та госп. права, 1999, 300 с.
9. Касяненко Ю.Я. Національність. Юридична енциклопедія: [в 6-ти т.]. К.:Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004, 768 с.
10. Коваль В. «Поліетнічність» і «державне управління»: спроба теоретичного обґрунтування взаємозв'язку понять. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011, вип. 1, с. 271-279.
11. Лопушинський І.П. Національна меншина. Енциклопедія державного управління.



Том 5. Територіальне управління. Х.: Вид-во ХарПІДУ «Магістр», 2011, 408 с.

12. Межа етнічної території (Етнічна межа, Етнічна границя). Україна-Етнос: Науковий понятійно-термінологічний словник-довідник з етнологічних та дотичних до них проблем українознавства. К., 2006, с. 7-8.

13. Нагорна Л. Корінні народи. Політична енциклопедія. К.: Парламентське видавництво, 2011, с. 367

14. Про концепцію державної етнокультурної політики України: проект Закону України, рег. № 2560а від 05.07.2013. URL. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47852) (дата звернення 12.08.2019)

15. Про національні меншини: Закон України від від 25.06.1992 № 2494-XII. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12/ed20121212/find?text=%> (дата звернення 12.08.2019)

16. Радей А. С. Етнос і нація. Аналіз дефініцій. Мультиверсум. Філософський альманах. 2015, вип. 1-2, с. 67-76.

17. Самойленко Є. Поняття «корінний народ» та питання визнання статусу корінних народів у міжнародному праві. Підприємництво, господарство і право, 2017, № 6. с. 209-212.

18. Симонс-Симонолевич К. Поняття нації: спроба теоретичного пояснення. Націоналізм. Антологія. К.: Смолоскип, 2000, с. 538-545.

19. Чернова К.О. Етнічні групи в структурі етносоціологічного знання. Міжнародний науковий форум: соціологія, психологія, педагогіка, менеджмент. 2010, вип. 4, с. 30-36.

20. Чернова Л.Е. Етнос і нація як категорії та елементи соціальної структури. Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. 2011, вип. 17, с. 175-177.

21. Welsh, David. Domestic politics and ethnic conflict. Ethnic Conflict and International Security. Princeton : PrincetonUniversityPress, 1993, 430 p.

# DEFINIREA ȘI INSTITUȚIONALIZAREA DIASPOREI

*Olga IURCO,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This study offers an original definition of the concept „diaspora”, explaining diaspora formation characteristics, referring them to the reality of the Republic of Moldova. The study is based on data from the reports of government institutions, national and international organizations, and the National Bureau of Statistics. The author comes with some relevant conclusions regarding diaspora institutionalization.*

**Keywords:** *diaspora, migration, strategies, potential, public services, public administration.*

Pentru a înțelege modul de apariție a diasporei este necesar să ținem cont de întregul spectru de semnificații ale termenului „diasporă”. Însă multitudinea de teorii și sensuri ale conceptului „diasporă” l-au făcut să fie un termen contestat.

Termenul „diaspora” pătrunde în limba română din franceză, care, la rândul ei, îl împrumutase din limba greacă. Se referă atât la totalitatea comunităților evreiești dispersate ca urmare a distrugerii Ierusalimului, cât și la un grup etnic aflat în afara granițelor țării de origine. În vocabularul grecesc cuvântul se compune din *dia*, ce desemnează „împrejurul”, și *spora*, cuvânt ce înseamnă „a împrăștiu”.

În general, termenul de origine greacă „diaspora” se referă la orice populație, care se dispersează de patria sa spre alte teritorii. Atât teoriile migrației, ale globalizării, democrației, cât și studiile empirice subliniază faptul că diaspora nu mai poate fi analizată doar ca o categorie istorică referitoare la migrații, care își părăseau țara de origine pentru a se refugia – din motive de cele mai multe ori politice – într-o altă țară (cazuri emblematice, în acest sens, le constituie evreii, armenii, africanii etc.) [8, p. 28].

În prezent, termenul de diaspora a dobândit o accepțiune mai largă, în contextul globalizării, al mobilității transnaționale și al expansiunii noilor tehnologii de comunicare (satelit, Internet, telefonie mobilă, digitalizarea structurilor administrative etc.).

Diaspora indică mai degrabă comunități și indivizi care se află pentru o perioadă, de regulă, temporară într-o țară de destinație, practică unul sau mai multe tipuri de mobilitate (profesională, economică, culturală etc.), își creează în țara respectivă rețele și afilieri, însă, în același timp, nu sunt deconectați de țara de origine [1, p. 49-66].

Experiența transnațională influențează sensibilitatea identitară a migratului, contribuie, de asemenea, la formarea unor atitudini și practici în diversele interacțiuni cotidiene.

Altfel spus, ar trebui identificate formele emergente de manifestare a diasporei, cele care rezultă din modul în care actorii respectivi se raportează la o diversitate de rețele de apartenență, de sociabilitate, de acțiune civică, de afirmare identitară etc.

În ultimii ani, Guvernul a recunoscut importanța domeniului diaspora, migrație și dezvoltare, care poate contribui la dezvoltarea economică și socială a țării. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, adoptată prin Legea nr. 166 din 11 iulie 2012, urmărește dezvoltarea țării prin creșterea economică și reducerea sărăciei, contribuind la edificarea unui stat prosper, cu un nivel înalt de viață pentru toți cetățenii. Totodată, Strategia „Moldova 2020” este primul document național care integrează aspectele ce țin de migrație și dezvoltare în documentele naționale de politici [3, p. 5].

Includerea domeniului diaspora, migrație și dezvoltare în politicile naționale este un proces complex, care implică ministere, autorități publice centrale și instituții. Întrucât diaspora constituie un factor catalizator al dezvoltării țării, Strategia națională „Diaspora-2025” (în continuare – Strategie) se axează pe dezvoltarea relațiilor cu membrii diasporei, pe promovarea și respectarea drepturilor tuturor cetățenilor țării, indiferent de locul aflării acestora [6, p. 5].

Politici vizând diaspora din țară și de peste hotare revin Biroului Relații cu Diaspora, aceasta fiind o subdiviziune a Cancelariei de Stat, creată prin Hotărârea Guvernului nr. 780 din 19 octombrie 2012.

Este de menționat faptul că Biroul combină trei modele de lucru cu diaspora, recunoscute internațional:

1. modelul circumscripției, axat pe răspunderea la nevoile diasporei;
2. modelul absolenților, care dezvoltă oportunități și se încadrează în conceptele migrație, și dezvoltare;
3. modelul explorator, care vine să consolideze elitele profesioniste ale diasporei în scopul de a acționa ca agenți ai transformării în țara de origine [6].

În ultimii ani, s-a exprimat mult optimism în privința potențialului organizator al diasporei de a contribui la dezvoltarea țării prin intermediul remitențelor și investițiilor, transferului de tehnologii și promovarea accesului la piețe, deși există puține dovezi sistematice în privința rolului pe care l-ar putea avea de fapt diaspora.

Odată cu crearea Biroului Relații cu Diaspora, la nivel național a început coordonarea procesului de realizare a politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora și s-a pus în aplicare sistemul de susținere a diasporei. Totodată, cadrul instituțional existent nu dispune de o separare clară a atribuțiilor și funcțiilor în domeniul diasporei, iar resursele umane nu sunt suficiente pentru implementarea programelor aprobate [1].

La nivel național, politicile de stat în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare sunt elaborate și promovate prin abordarea complexă și prin exercitarea atribuțiilor funcționale de către următoarele ministere de profil, autorități publice centrale și instituții.

Cancelaria de Stat este autoritatea centrală responsabilă de politica de stat în domeniul relațiilor cu diaspora, prin Biroul Relații cu Diaspora, care coordonează procesul de realizare a politicii de stat în domeniu, contribuind la păstrarea și afirmarea identității etnice, culturale și lingvistice a moldovenilor de peste hotare, valorificarea potențialului uman și material al diasporei. De asemenea, Biroul Relații cu Diaspora coordonează activitățile de ordin cultural, educațional, economic și social, realizate de diferite ministere și alte autorități publice, pentru susținerea și colaborarea cu reprezentanții diasporei [3, p. 11].

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene asigură protejarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova aflați în afara țării, definește politica de vize, oferă servicii consulare și altele.

Ministerul Sănătății, Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Agenția pentru Ocuparea Forței de Muncă participă la elaborarea politicilor privind emigrarea/imigrarea la muncă, asigurarea securității sociale a lucrătorilor migranți dezvoltarea politicilor de preemigrare, postemigrare, de (re)integrare a migranților etc.; exercită funcțiile în domeniul politicilor privind emigrarea cadrelor medicale, asigurările de asistență medicală obligatorie etc.

Ministerul Afacerilor Interne (Biroul Migrație și Azil, Poliția de Frontieră) este responsabil de elaborarea politicilor privind imigrarea, statutul cetățenilor străini, problemele azilului, readmisia și returnarea persoanelor, managementul frontierei, contracararea migrației ilegale, crimelor transfrontaliere, elaborarea anuală a Profilului Migrațional Extins etc. [3].

Ministerul Economiei și Infrastructurii elaborează politici de investiții, utilizare a remitențelor etc.

Ministerul Educației, Culturii și Cercetării asigură elaborarea și implementarea politicilor privind emigrarea pedagogilor, recunoașterea actelor de studii obținute în alte țări de către cetățenii noștri, recunoașterea studiilor în vederea, fie a continuării studiilor, fie a angajării în câmpul muncii.

Totodată, la nivel de Guvern, o serie de strategii au integrat deja dimensiunea diasporei, însă este nevoie de o viziune pe termen lung, care ar putea aduce beneficii atât cetățenilor moldoveni stabiliți în afara țării, cât și întregii țări. Remarcăm în acest context obiectivele strategice dezvoltate de Biroul Relații cu Diaspora: asigurarea unui cadru de politici coerent și comprehensiv prin integrarea pe orizontală a responsabilităților autorităților publice și implementarea abordării transversale și integrate a politicilor destinate diasporei în Guvernul Republicii Moldova; consolidarea capacităților diasporei prin dezvoltarea asociațiilor sau comunităților, implementarea programelor de formare pentru reprezentanții diasporei și a programului de granturi destinat diasporei; consolidarea eforturilor pentru dezvoltarea țării prin desfășurarea programelor economice, sociale și educaționale și creșterea participării cetățenilor, indiferent de locul lor de reședință, la dezvoltarea socio-economică, educațională și culturală a Republicii Moldova [6].

În acest sens, au fost elaborate un șir de acte legislative și normative, inclusiv strategii, printre care: Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării; Planul de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reînțorși de peste hotare; Instituirea Biroului Relații cu Diaspora, cu statut de direcție generală a

Cancelariei de Stat – Hotărârea Guvernului nr. 780 din 19 octombrie 2012; Hotărârea Guvernului nr. 735 din 09 iunie 2016 cu privire la organizarea Zilelor Diasporei [5].

Deși există un nivel înalt de coeziune socială între moldovenii de peste hotare la nivel individual, se constată existența unei coeziuni sociale limitate între comunitatea moldovenilor de peste hotare (diaspora moldovenească), în general. Aceste grupuri formale au potențialul de a se implica în dezvoltarea țărilor lor de baștină, deși nivelul lor actual de implicare în astfel de activități rămâne limitat [2, p. 42].

Cu toate acestea, diaspora poate contribui la dezvoltarea durabilă a Republicii Moldova prin competențe profesionale, abilități umane și resurse financiare, fără o reîntoarcere propriu-zisă în țară.

Pe termen lung, această abordare devine și mai relevantă, odată cu dezvoltarea comunităților de migrați într-o diasporă bine definită și structurată. Generațiile viitoare de moldoveni născuți în străinătate pot fi, de asemenea, motivate să contribuie la dezvoltarea și progresul țării de origine printr-o implicare eficientă, bine orientată și multilaterală.

Principalele priorități guvernamentale în domeniul diasporei sunt.

1. Valorificarea oportunităților de dezvoltare ale migrației pentru dezvoltarea economică și socială a Republicii Moldova.

2. Restabilirea, menținerea și dezvoltarea legăturii dintre diaspora și populația țării, precum și instituțiile publice.

3. Îmbunătățirea mecanismelor de protecție a drepturilor diasporei moldovenești [6].

Începând cu anul 2012, odată cu instituirea Biroului Relații cu Diaspora, interacțiunile dintre instituțiile statului și diasporă au înregistrat o ușoară creștere, iar acțiunile și programele destinate diasporei au generat o schimbare lentă de atitudine în raport cu Guvernul. Este necesară consolidarea în continuare relațiilor de colaborare, deoarece lipsa încrederii diasporei în procesele politice și economice din republică poate genera scepticism față de inițiativele Guvernului în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare.

Cadrul instituțional pe segmentul diaspora, migrație și dezvoltare este slab dezvoltat și nu permite coordonarea eficientă a politicilor. Satisfacerea nevoilor cetățenilor, implementarea unei viziuni comune asupra diasporei, migrației și dezvoltării este o condiție necesară și primordială. Există o multitudine de inițiative la nivel de Guvern în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării acestea, însă nu sunt sinergizate, astfel că unele programe se dublează sau nu au impactul scontat [4, p. 16].

Pentru a asigura creșterea încrederii cetățenilor este nevoie de a crea și de a dezvolta un cadru instituțional și unul de politici coerente și comprehensive pentru toate părțile implicate atât la nivel național, cât și la nivel local.

Diaspora moldovenească este una tânără și fragmentată. Ea cuprinde atât „diaspora clasică” – persoanele care au emigrat definitiv peste hotare, cât și „diaspora nouă” – migranți care au plecat la muncă în străinătate începând cu anii 1990 [4, p. 16].

Prin urmare, Guvernul recunoaște importanța diasporei și își asumă rolul de promotor și apărător al drepturilor fiecărui cetățean, indiferent de locul său de reședință, precum și de facilitator al mobilizării diasporei. Consolidarea contactelor cu diaspora moldovenească se realizează prin intermediul ambasadelor, organizațiilor de migranți, internetului, comunităților neformale, informării despre oportunitățile de investire în țara de origine.

În acest context, grupurile diasporei moldovenești ar trebui să recunoască potențialul contribuției lor la dezvoltarea țării de baștină, în stabilirea contactelor cu capitalul social, prin intermediul acțiunilor de caritate și a transferului de abilități etc. [2; p. 46].

Este necesar de dezvoltat un dialog social la nivelul comunităților de moldoveni, care trăiesc peste hotare, inclusiv o implicare mai activă a diasporei moldovenești de peste hotare și a misiunilor diplomatice, precum și a altor actori relevanți. Ulterior, diaspora ar putea contribui la dezvoltarea țării prin remitențe și investiții, transfer de tehnologii, dezvoltarea rețelelor și promovarea accesului la piață.

Migrația populației este unul dintre cele mai complexe fenomene, care exercită o influență considerabilă asupra dezvoltării economice și sociale a statului.

Factorii care influențează procesul de migrație a populației sunt foarte diverși, aceștia se grupează în factori economici, sociali și psihosociali, naturali, sanitari, educaționali, culturali etc.

Este de menționat faptul că Biroul Relații cu Diaspora are organizate mai multe programe destinate diasporei, precum:

- diaspora acasă reușește „Dar 1+3”;
- diaspora engagement hub;

- programul pentru copiii din diasporă – „Dor”;
- diaspora business forum;
- grupurile de excelență ale diasporei;
- susținerea programelor culturale ale diasporei;
- stagii.gov.md [7].

În ultimii 10 ani Republica Moldova a pierdut o pătrime din populația aptă de muncă, motiv pentru care acest fenomen a început să fie în vizorul autorităților și a trezit interesul cercetătorilor pentru a-l studia în profunzime.

Întru fortificarea unei comunicări eficiente dintre Guvern și diasporă, mobilizarea asociațiilor diasporei și a societății civile menite să contribuie la dezvoltarea țării din anul 2016 a fost instituită Ziua Diasporei, care se organizează la sfârșitul celei de-a treia săptămâni a lunii august.

Analizele existente sugerează că migrațiile au efecte complexe asupra dezvoltării economice în țara de origine și, în anumite condiții, efectele pozitive pot compensa eventualele pierderi cauzate de emigrație, inclusiv în cazul emigrației persoanelor calificate.

O caracteristică a migranților moldoveni este vârsta tânără, în mediu la momentul plecării fiind de 29,7 ani, care a crescut la o vârstă de 36,1 ani. Cel mai mare procent de migranți (79%) au vârsta cuprinsă între 18 și 44 ani. Bărbații predomină în grupul de vârstă de 18-29 ani, pe când femeile aparțin mai degrabă categoriei de vârstă de 45-65 de ani [2, p. 11].

O altă caracteristică este migrația de specialiști dintr-un șir de sectoare ale economiei naționale, care a cauzat exodul intelectual din țară. Din cei care pleacă, intelectualii reprezintă 18%. Înainte de a emigra aceștia, au lucrat în Moldova în calitate de ingineri, medici, învățători, juriști și economiști. Instabilitatea economică și politică, sărăcia și standardele mici de trai, șomajul și/sau salariile mici, protecția socială neadecvată și oportunitățile limitate de trai au cauzat plecarea populației [2, p. 11].

Concluziile care reiese din respectiva analiză ne conduc spre ideea, că autoritățile guvernamentale pot trata diaspora ca pe o problemă, pot fi indiferente sau pot să o considere o contribuție importantă în dezvoltarea socială, politică și economică. Potențialul diasporiei poate fi valorificat de aceste guverne prin crearea rețelilor de colaborare, să le ofere diverse stimulente pentru a contribui la dezvoltarea țării de origine și/sau să încerce să le integreze politic. Condițiile precare socioeconomice și politice din țara de origine nu întotdeauna pot încuraja contribuțiile diasporei. Absența rețelilor sociale din țară, precum și percepția persistentă a unui climat riscant de investiții pot inhiba investițiile diasporei în țara de origine. În general, investițiile economice ale diasporei ar putea necesita o atenție similară investitorilor străini [9, p. 115-121].

Republica Moldova ar trebui să identifice acțiuni în vederea implementării metodelor adecvate, care ar crește beneficiile de dezvoltare și ar diminua efectele negative ale migrației. În acest sens, administrația publică trebuie să asigure realizarea, aplicarea și protejarea la maxim a drepturilor și intereselor cetățenilor Republicii Moldova stabiliți peste hotare. De asemenea, se impune crearea condițiilor favorabile pentru investirea în țară a mijloacelor obținute de către cetățenii aflați la muncă peste hotare.

Creșterea nivelului de viață al populației va reduce nivelul migrației. Astfel, se impune crearea unor condiții sigure și sănătoase a afacerilor, un mediu democratic bazat pe relații de piață liberă și concurență loială; perfecționarea cadrului legislativ, eliminarea corupției; abordarea integrată a domeniului diasporei, consolidarea capacităților persoanelor responsabile de domeniul diasporei, solidarizarea legăturilor dintre diasporă și țară, promovarea în mass-medie a inițiativelor și acțiunilor desfășurate de reprezentanții diasporei.

## BIBLIOGRAFIE

1. Beciu, C. Diaspora și experiența transnațională, practici de mediatizare în presa românească. În: Revista Română de Sociologie. Serie nouă. Anul XXIII, nr. 1-2, 49-66 p., București, 2012. ISSN 1224-9262.
2. Consolidarea legăturii dintre migrație și dezvoltare în Moldova. Centrul de Analiză și Investigații Sociologice, Politologice și Psihologice. Agenția Internațională pentru Informație din Țara de Origine. Chișinău, 2010, 57 p.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 200 din 26.06.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale Diaspora-2025 și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia, capitolul I. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 49-54, art. 230 din 04-03-2016.



4. Hotărârea de Guvern Nr. 200 din 26.02.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 49-54, art. 230 din 04.03.2016.

5. Hotărârea Guvernului Nr. 724 din 08.09.2017 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2017-2020 privind (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 335-339, art. 828, din 15.09.2017.

6. Istorie, misiune, viziune, obiective [online]. [citat 30.01.2020]. În: <https://brd.gov.md/ro/content/istorie-misiune-viziune-obiective>

7. Programe [online]. [citat 25.01.2020]. În: <https://brd.gov.md/ro/advanced-page-type/programe>.

8. Putină, N. Diaspora între fenomen istoric și categorie științifică (abordare teoretico-metodologică). În: Moldoscopie, 2015, nr. 3 (LXX). Chișinău: USM. 198 p. ISSN 1812-2566.

9. Rusu, R. Diaspora în cadrul binomului „migrație și dezvoltare”: aspecte internaționale și naționale. În: Revista Administrarea Publică, nr. 4 (96), 2017, 168 p. ISSN 1813-8489.

# СИСТЕМА ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА «АСКОД» КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Наталья ЯРУЛИНА,  
аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

## SUMMARY

*In the article the electronic document management system «ASKOD» is analyzed as a component of the information and communication activities of a public authority. It complies with all legislative standards of Ukraine. The characteristics of main products of the «ASKOD» family are given, namely: «ASKOD Corporate», «ASKOD WEB», «ASKOD Automated Workplace for the Manager». We concluded that the electronic document management system «ASKOD» helps to organize internal document management efficiently in a public authority of any level, can integrate with the electronic interaction system of executive authorities, is understandable and convenient to use, flexible to make changes, has an administration system, responds requirements for the protection of information, which makes it popular in the modern IT market of Ukraine.*

**Keywords:** *electronic document management system «ASKOD», information and communication activities, public authority.*

Перспективы устойчивого развития Украины непосредственно связаны с обеспечением гармоничного и эффективного функционирования механизмов публичного управления. Одним из основных средств повышения качества публичного управления является внедрение электронного управления и его инструментов (электронный документооборот, предоставление административных услуг в электронном виде, электронные петиции и т. д.) в деятельность органов публичной власти.

Электронный документооборот является важной составляющей документационного обеспечения управления деятельности органа публичной власти, ведь именно он, благодаря использованию электронной цифровой подписи (ЭЦП) обеспечивает циркуляцию электронных документов, являющихся основанием для новой юридически значимой формы взаимодействия: государства и общества (government to citizen - G2C), государства и бизнеса (government to business - G2B), государственных органов между собой (government to government - G2G) [7, с. 40].

Парламентом Украины принята вся необходимая законодательная и нормативно-правовая база для внедрения системы электронного документооборота, в частности законы Украины «Об информации» (1992), «О защите информации в информационно-телекоммуникационных системах» (1994), «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях» (1994), «О Национальной программе информатизации» (1998), «Об обязательном экземпляре документов» (1999), «Об электронных документах и электронном документообороте» (2003), «Об электронных доверительных услугах» (2017) и др.

С целью полноценного перевода работы органов исполнительной власти в электронную форму принято Постановление Кабинета Министров Украины от 17.01.2018 № 55 «Некоторые вопросы документирования управленческой деятельности» [1], которое определяет электронную форму делопроизводства как основную для учреждений и предприятий государственного сектора.

Однако, из-за отсутствия закрепленных законодательно требований, четких критериев, рекомендаций касательно выбора той или другой системы электронного документоо-

борота, органам публичной власти сложно сориентироваться в большом количестве программного обеспечения и выбрать именно ту систему, которая будет достаточно гибкой, предоставлять возможность для внесения изменений в будущем, качественной и удобной в использовании и обслуживании, интегрироваться с СЭД других производителей.

На рынке информационных услуг Украины представлено более 50 систем электронного документооборота, наибольшее распространение из которых в органах государственной власти получили «Megapolis. Документооборот» (39,5%), «OPTIMAWorkFlow» (13,2%), «АСКОД» (10,5%), «Док Проф» (5,3%) [7, с. 45].

Что касается муниципалитетов, то по результатам мониторинга применения СЭД в 125 крупнейших городах Украины, проведенного в 2016 году, самыми распространенными системами, которые используются в органах местного самоуправления, являются: «АСКОД» (7,2 %) «КАИ-Документооборот» (4 %) «ITSOoffice» и «Megapolis» (3,2 %), «OptimaWork-Flow» и «FossDoc» (2,4 %) и др. [4, с. 59-60]. Результаты такого же мониторинга, проведенного в 2014 году, показывают, что, несмотря на низкие показатели, положительная динамика все же присутствует. На первом месте были СЭД «ITSOoffice» и «АСКОД» (5,6 %), «Megapolis» и «OptimaWork-Flow» (2,4 %), «КАИ-Документооборот» (1,6 %) [3, с. 42].

Следует отметить, что СЭД, которые уже внедрены и функционируют в органах публичной власти, постоянно меняются и совершенствуются производителями, что становится причиной колебания их популярности среди пользователей.

Как видно из выше обозначенного, СЭД «АСКОД» является одним из лидеров на рынке Украины. Данная система является продуктом украинского разработчика программного обеспечения - компании «Инфоплюс», которая продолжает динамично развиваться и заботиться о качестве своей продукции. СЭД «АСКОД», одна из немногих, интегрированных с системой электронного взаимодействия органов исполнительной власти, что является на сегодняшний день главным требованием к СЭД в Украине на законодательном уровне.

На сегодня система электронного документооборота «АСКОД» уже зарекомендовала себя в Секретариате Кабинета Министров Украины, министерствах обороны Украины, экономического развития и торговли Украины, информационной политики Украины, финансов Украины, Государственной архивной службе Украины, Антимонопольном комитете Украины и др. [8].

Положительным моментом является то, что большая часть органов публичной власти Волынской, Киевской, Херсонской областей с помощью СЭД «АСКОД» смогли создать единое информационное пространство, что помогло существенно повысить скорость передачи документов и сократить их количество в бумажном виде.

СЭД «АСКОД» спроектирована по принципу трехуровневой архитектуры «клиент-сервер», ориентированная на использование системы управления базами данных «ORACLE» и включает широкий видовой состав клиентских приложений: «АСКОД Корпоративный», «АСКОД WEB», «АСКОД АРМ Руководителя» («АСКОД Мобильный»). Выбор того или иного варианта системы зависит от объемов документооборота, количества пользователей СЭД и специфики деятельности организации.

«АСКОД Корпоративный» обеспечивает классический доступ к функционалу системы через установление программного обеспечения на рабочие компьютеры пользователей, «АСКОД WEB» используется преимущественно в территориально распределенных подразделениях органов публичной власти, доступ к АСКОД-платформе осуществляется с помощью любого интернет-браузера. «АСКОД Мобильный» позволяет подписывать документы ЭЦП, осуществлять рассмотрение документов, накладывать резолюции, формулировать поручения и осуществлять контроль их выполнения на планшетных ПК и смартфонах руководителей [8].

С целью налаживания эффективной работы с документами и организации коммуникативной вертикали между должностными лицами или подразделениями, которые взаимодействуют между собой в «АСКОД» реализованы такие функции:

- формирование решений (в виде резолюции) относительно принятых документов, определение сроков и видов контроля, назначение исполнителей);
- коллективная/групповая разработка проектов ответов на входящие или создание проектов исходящих документов, поддержка версионности проектов документов; использование механизма согласования/визирования информационных объектов, в том

числе и при коллективной работе над проектами документов;

- обеспечение конфиденциальности информации за счет развитого набора прав доступа пользователей;
- применение ЭЦП для обеспечения целостности документов, придания им юридической значимости.

Также СЭД «АСКОД» предусматривает возможность обмена сообщениями с помощью модуля «АСКОД Messenger» и адаптации существующих продуктов к специфике предметной области благодаря модулю «АСКОД Конструктор».

С января 2018 года в Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг (Нацкомфинуслуг) внедрена система электронного документооборота «АСКОД», использование которой в течение I квартала 2018 дало положительные результаты: значительно сократилось время доставки документов от регистратора к непосредственному исполнителю; появилась возможность обращаться в электронной форме к регулятору по вопросам деятельности учреждения; усилена система контроля за исполнением документов; предоставлена возможность руководству Нацкомфинуслуг оперативно рассматривать документы и т.п. [9].

В Киевской городской государственной администрации (КГГА) также полностью перешли на электронный документооборот. В аппарате исполнительного органа КГГА внедрена автоматическая регистрация исходящих писем за подписью руководства. Одновременно с наложением на документ ЭЦП должностного лица файл конвертируется в формат PDF с указанием на всех страницах документа QR-кода, который содержит информацию о руководителе, который его подписал, и штрих-кода, который содержит название учреждения, регистрационный номер и дату регистрации [5]. Не пользователям системы документы поступают путем изготовления бумажных копий электронных документов, заверенных в установленном порядке. Также в бумажной форме с собственноручной подписью руководства создаются документы, содержащие информацию с ограниченным доступом и такие, которые не могут быть применены как оригинал в соответствии с требованиями закона «Об электронных документах и электронном документообороте».

С 2015 года Херсонская областная государственная администрация внедряет систему «АСКОД». В результате использования комплекса продуктов «АСКОД» руководству удалось быстро и прозрачно организовать электронный документооборот, сократить временные затраты на решение задач, связанных с деятельностью областной государственной администрации. В частности, внедрение системы «АСКОД АРМ Руководителя» («АСКОД Мобильный») позволило руководству области рассматривать документацию и принимать решения не только находясь на рабочем месте, но и во время командировок, в дороге и т.п. [2, с. 29].

Таким образом, положительные результаты внедрения СЭД в работу Нацкомфинуслуг, КГГА, Херсонской облгосадминистрации говорит о том, что эта система действительно имеет много преимуществ, качественная и удобная в использовании, соответствует всем нормам по защите информации, постоянно обновляется и совершенствуется разработчиками.

Однако, из-за того, что внедрение «АСКОД» в масштабах страны точечное, в большей степени несистемное, поскольку зависит от финансовых возможностей конкретного органа публичной власти, все сводится к автоматизированной обработке документов с последующей их распечаткой, штриховкой, собственноручной подписи, отправки почтовыми средствами связи. Также, полностью перейти на электронный документооборот органам публичной власти не представляется возможным в связи с приказом Министерства юстиции Украины от 11.11.2014 № 1886/5 «Об утверждении Порядка работы с электронными документами в делопроизводстве и их подготовки к передаче на архивное хранение» [6], согласно которому учреждения обязаны создавать документы постоянного и длительного (свыше 10 лет) хранения в двух формах - бумажной и электронной.

Требование распечатывать электронные документы постоянного и длительного хранения обусловлено несовершенством информационных технологий. Электронные носители информации имеют ограниченный срок эксплуатации. Форматы данных постоянно обновляются. Доступ к информации в предыдущих форматах со временем становится невозможным, а документы длительного срока хранения в любой момент могут быть востребованы для подтверждения законных прав и интересов граждан.

Поэтому актуальным на сегодня в Украине является доработка законодательной и

нормативно-правовой базы, что регламентирует электронное управление в органах публичной власти, урегулирование проблемы создания и длительного хранения электронных документов. А также создание механизмов внедрения единой системы электронного документооборота для уменьшения ненужных рутинных операций при пересылке документов между органами публичной власти, которые возникают в случае, если различные СЭД не интегрируются между собой. Эти операции требуют больших затрат по времени.

Кроме этого, в единую систему электронного документооборота можно включить также централизованное хранилище данных, что облегчит доступ к информации, а также позволит квалифицированно производить обслуживание, хранение, восстановление данных опытными специалистами, в одном месте, исключая человеческий фактор и недостаточное финансирование на местах. Любому органу власти (например, сельскому совету) потребуется лишь персональный компьютер и минимум персонала.

### БИБЛІОГРАФІЯ

1. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55. Доступно по адресу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>.

2. Ключевський, В. И Попов, Сю Сучасні управлінські технології у діяльності Херсонської обласної державної адміністрації. Актуальні проблеми державного управління, 2016, 4(68), С. 26-32. ISSN 1993-8330.

3. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування; наук. ред. Андрій Яскевич. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2015, 84 с.

4. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування, за заг. ред. А. О. Серенка, А. Й. Яскевича. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2017. 84 с.

5. Офіційний портал Києва. У КМДА значно скорочено термін проходження документів на всіх етапах опрацювання. Доступно по адресу: [https://kyivcity.gov.ua/news/u\\_kmda\\_znachno\\_skorocheno\\_termin\\_prokhodzhennya\\_dokumentiv\\_na\\_vsikh\\_etapakh\\_opratsyuvannya.html](https://kyivcity.gov.ua/news/u_kmda_znachno_skorocheno_termin_prokhodzhennya_dokumentiv_na_vsikh_etapakh_opratsyuvannya.html).

6. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання: наказ Міністерства юстиції України від 11.11.2014. Доступно по адресу: № 1886/5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1421-14>.

7. Радченко, С. В. Особливості систем електронного документообігу у державних органах України. Архіви України. 2013, 4, С. 39-53. ISSN 0320-9466.

8. Сайт компанії Інфоплюс. Доступно по адресу: <https://infoplus.ua>.

9. Сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Підсумки впровадження СЕД «АСКОД» протягом I кварталу 2018 року (станом на 31.03.2018). Доступно по адресу: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Informatsiini-povidomlennia/24760.html>.



# CONSIDERAȚII PRIVIND ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE

Andrei MARTÎNOV,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*This article focuses on the transparency of decision making, the factors that determine it and the conditions for its assurance. Also, in the author's viewpoint is the relationship between public authorities and citizens, the collisions that occur in the process of ensuring access to information and the importance of citizen participation to ensure full decision-making transparency as a basic precondition of good governance.*

**Keywords:** decision-making transparency, access to information, public administration, civic participation, efficiency, good governance.

Transparența decizională urmărește asigurarea unui acces mai larg al cetățenilor la informațiile și documentele aflate în posesia instituțiilor statului, participarea cetățenilor la procesul decizional și asigurarea legitimității, eficacității și responsabilității administrației față de cetățean. Transparența procesului decizional se referă la asigurarea accesului cetățenilor la documentele aflate în gestiunea instituțiilor statului, precum și la consultarea cetățenilor cu privire la adoptarea unor reglementări. Transparența, în sens larg, se referă la accesul liber la informație de orice fel și la posibilitatea de a opta sub orice formă.

Accesul la informațiile de interes public este reglementat de o serie de acte normative. Aceste reglementări sunt deosebit de importante, deoarece stabilesc cadrul de interacțiune dintre autoritățile publice și cetățeni. În acest sens, se poate vorbi de transparentizarea și responsabilizarea instituțiilor publice, și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor.

Reglementările de bază privind liberul acces la informațiile de interes public:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 19: „Orice persoană are dreptul la libertatea opiniei și a expresiei, acest drept include libertatea de a susține opinii fără nici o interferență și de a căuta, a primi și a răspândi informații și idei prin orice mijloc, indiferent de frontiere” [4].

- Constituția Republicii Moldova, articolul 34: „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, nu poate fi îngrădit... Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal” [3].

- Legea nr. 239/2008 privind accesul la informație: „Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informație de interes public, definite astfel prin prezenta lege, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autorități publice, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova și cu documentele internaționale ratificate ale Parlamentului Republicii Moldova” [5].

Aplicarea reală a principiului transparenței, ar conduce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu urmări pozitive asupra dezvoltării sociale și a menținerii unor relații de cooperare între autoritățile administrației publice și cetățeni. Transparentizarea autorităților publice este un proces dinamic. Pe măsură ce legea este din ce în ce mai aplicată, autoritățile administrației publice vor fi din ce în ce mai transparente, pentru că vor avea exercițiul aplicării legii. Puterea administrației publice își găsește legitimitatea în lege, care îi recunoaște acesteia caracterul discreționar, adecvat intereselor publice pe care trebuie să le îndeplinească.

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

formele de consultare. Datorită acestui fapt, grupurile își cunosc bine drepturile și obligațiile și au sentimentul că opinia lor într-adevăr contează.

Însă, nu același lucru se poate spune despre cetățeni, care consideră că de cele mai multe ori, punctul lor de vedere nu contează și se simt abandonați de către administrație. De asemenea, trebuie să subliniem faptul că societatea per ansamblu are anumite așteptări de la administrație. În acest sens, administrația are anumite sarcini, care pot fi atât de natură economică, cât și de natură socială fiind transformate ulterior în acte normative adoptate de Parlament. Apoi administrația trebuie să stabilească ordinea de prioritate a respectivelor sarcini și să elaboreze măsurile de aplicare concretă a acestora. Pentru a duce la îndeplinire sarcinile sale, administrația trebuie să țină cont de condițiile de timp și de mediu, astfel ea beneficiază de putere discreționară fiind conștientă de rolul său în societate.

Societatea reprezintă principalul furnizor de valori sociale pentru administrație, iar administrația este cea care apreciază gradul de îndeplinire al valorilor furnizate. Din această cauză, afirmă Alexandru Negoită, „nu se poate vorbi de un sistem abstract de administrație publică, ci de un tip istoric, concret de administrație publică, într-o țară sau alta”, iar „administrația publică pentru a-și putea realiza sarcinile sale, are nevoie să se sprijine pe puterea politică” [6, p. 27].

În Republica Moldova, asigurarea transparenței instituționale este reglementată de Legea privind transparența în procesul decizional [5], care are la bază prevederile legislației europene. Transparența decizională este una dintre dimensiunile bunei guvernări, iar modernizarea administrației publice din Republica Moldova este de neconceput fără asigurarea transparenței decizionale. Respectarea acesteia va garanta servicii publice administrative de o calitate superioară și o mai bună informare și implicare a comunității.

Relația administrație publică – cetățeni a fost întotdeauna una destul de controversată, ambele părți având destul de multe lucruri de reproșat uneia celeilalte. Insuficiența de profesionalism a funcționarilor, birocrăția excesivă, practicile coruptibile, mersul greoi al procedurilor administrative, lipsa de profesionalism în relațiile cu publicul, aglomerația, confuziile sau erorile angajaților, lipsa de informare în rândul cetățenilor sunt în mare parte, problemele care intervin în aceasta relație administrație-administrați [7, p. 45].

Transparența decizională trebuie să devină o componentă esențială a activității instituțiilor publice, ea este mai curând o prevedere a legii, distanța dintre gradul actual de transparență al instituțiilor și obiectivele fixate prin lege fiind destul de însemnată.

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 Republica Moldova. 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 trebuie clar definite, reglementate și respectate. Transparența constituie una dintre premisele combaterii corupției [8, p. 23]. Conceptul de transparență se referă la acțiuni care au în vedere:

a) informarea din oficiu a persoanelor asupra intereselor de ordin public, care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale sau locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;

b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;

c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative [6, p. 59].

Conceptul de transparență decizională vine să susțină colaborarea tot mai strânsă între cetățeni, pe de-o parte, și dintre cetățeni și instituții publice – centrale și/sau locale, pe de altă parte. Actorii interesați în această transparență, au un cuvânt important de spus, părerile lor arată un aspect important al implicării, precum și implementarea lor într-o societate, care tinde să fie una democratică prin respectarea drepturilor fundamentale ale omului [1, p. 97].

Într-o instituție publică, desfășurarea activității în limita standardelor prevăzute de Legea privind transparența în procesul decizional presupune accesul publicului la procesul de luare a deciziilor simultan cu menținerea operativității procesului de consultare publică. Acest lucru se poate realiza în două direcții: fiecare instituție trebuie să ia măsurile necesare pentru informarea publicului cu privire la noile reglementări intrate în vigoare și, de asemenea, are obligația de a sprijini cetățenii în exercitarea drepturilor lor – în cazul de față – dreptul de liber acces la informațiile de interes public [5].

Obligația de transparență este deosebit de importantă pentru menținerea echilibrului fiecărei părți interesate, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative. Pentru menținerea echilibrului, a realizării cu succes a unei bune administrații și pentru ca publicul să înțeleagă problemele și alternativele optime, se oferă informații echilibrate și obiectivele acestora.

Informația este „oxigenul democrației, iar democrația ar fi de neconceput fără accesul liber al publicului la informații. Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul dintre obstacolele cele mai greu de depășit către o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. De aceea, accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sunt considerate două dintre premisele cele mai importante ale unei guvernări democratice și responsabile [2, p. 95]. Informația le permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile administrației, iar pe de altă parte, să participe în mod avizat la dezbaterile și la luarea deciziilor care îi privesc.

Importanța transparenței decizionale se relevă din totalul actelor normative adoptate în Republica Moldova, majoritatea covârșitoare la inițiativa puterii executive. 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 [9].

Modalitățile prin care se asigură transparența decizională țin de:

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

În concluzie, menționăm că Republica Moldova dispune de un cadru legal necesar pentru asigurarea unui proces decizional transparent și participativ, însă acesta nu funcționează eficient. Realitățile denotă implicarea scăzută a cetățenilor și altor părți interesate în procesul decizional, deoarece aceștia nu cunosc că beneficiază de dreptul la informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor. Totodată, lipsește un proces de comunicare continuă între autorități și cetățenii, care nu consideră că merită să se implice în procesul decizional, deoarece nu cred că opinia lor contează. Este necesară educarea și cointeressarea cetățenilor referitor la dreptul lor de informare, consultare, participare în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, fapt ce va duce la o reală democrație participativă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alistar, V., Cocoșatu, M., Dincă, D., Popescu, I. Deontologia funcționarilor publici. București, 1997, 184 p.
2. Bularda, D., Chioveanu, P., Pop, A., Preda, O., Presada, F. Buna guvernare la români. Ghid de bune practici pentru consolidarea bunei guvernări locale. București, 2008, 140 p.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 [online]. În: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>, [accesat la 28.01.2020].
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948 [online]. În: [http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Declaratia\\_Universala\\_a\\_Drepturilor\\_Omului.pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Declaratia_Universala_a_Drepturilor_Omului.pdf), [accesat la 1.02.2020]
5. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial, nr. 215-217 din 05.12.2008.
6. Negoită, A. Știința Administrației. București: Editura Universul Juridic, 1997, 568 P.
7. Vedinaș, V., Nica, G. Administrația publică și cetățeanul. Transpunerea procedurilor de transparență decizională în administrația publică. În: Revista PRO EXCELSIOR, categoria drept, nr. 1, 2010, 56-72.
8. Vida, I. Legistică formal [online]. București: Editura Lumina Lex, 2006, 308 p.
9. În: [http://integritate.resurse-pentru-democratie.org/generalitati\\_coruptie.php](http://integritate.resurse-pentru-democratie.org/generalitati_coruptie.php)

# ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ДО УНИВЕРСИТЕТСКИХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Николай ГОТИШАН,  
докторант,  
Академия Публичного Управления

## SUMMARY

*The article analyzes the factors of improving the quality of pre-university educational services in the Republic of Moldova, studies the legislative system of countries and regulatory legal acts of the European Union, as factors that have a direct and indirect effect on the functioning of the pre-university educational system of the Republic of Moldova, identified the problems of the financing algorithm to pre-university education during decentralization, deepened analysis of the content of the concept of „educational services».*

**Keywords:** pre-university educational system, national and international legal acts, factors for improving the quality of pre-university educational services, decentralization of the financing of the educational system.

Предоставление качественных образовательных услуг населению является приоритетной задачей почти всех стран мира. Человеческая цивилизация находится на переходном этапе от постиндустриального общества к нано-инновационной цивилизации, требующая мобилизации колоссальных ресурсов: организационных, финансовых, экономических, правовых. Образовательная система стран мира стала мощнейшей отраслью мировой экономики, поглощающей громадные ресурсы в надежде на окупаемость в стратегическом будущем.

Проведённые исследования во многих странах мира выявили множественные факторы, оказывающие непосредственное и опосредованное влияние на качество образовательной системы страны в целом. Динамичное развитие человеческой цивилизации предполагает постоянный мониторинг образовательных систем стран и факторов влияния, способными катализировать либо нейтрализовать развитие как национальных хозяйств, так и мировой экономики. Поэтому,

**Целью данного исследования** является изучение, анализ и соблюдение некоторых требований законодательной системы РМ и международных нормативно-правовых актов, как факторов повышения качества до-университетских образовательных услуг в Республике Молдова в условиях реформирования образования. В процессе проведения данного исследования, автором актуализировались следующие задачи:

1. Проанализировать законодательство РМ и нормативно-правовые акты Евросоюза, регулирующие процесс функционирования и реформирования до-университетского образования в РМ.
2. Изучить соблюдение требований законодательства к децентрализации управления учреждениями до университетского образования.
3. Раскрыть практическую значимость законодательной системы РМ в регулировании процесса повышения качества до-университетских образовательных услуг.
4. Обосновать необходимость внесения изменений в некоторые нормативно-правовые акты с целью повышения уровня образовательных услуг.
5. Выработать дополнительные предложения по повышению требований к эффективно-му использованию бюджетных средств в до-университетской образовательной системе.

Вначале проведём краткий анализ содержания понятия «образовательная услуга». Понятие «образовательная услуга» включает в себя субъекта предоставления услуг, в роли которого выступают физические или юридические лица, деятельность которых направлена на передачу знаний, умений и навыков общеобразовательного и профессионального характера «объекту». Конечной целью образовательной деятельности является удовлетворение личных, групповых и общественных потребностей. А. Ченцов сублимирует это определение следующим образом: «Образовательные услуги создаются в процессе научно-педагогиче-



ского труда, являющегося, в свою очередь, разновидностью научного труда. Результат научно-педагогического труда может быть назван образовательным продуктом. Образовательный продукт – это часть интеллектуального продукта, адаптированная к соответствующему сегменту образовательных услуг» [10].

А. Стрижов дополняет это определение следующим содержанием: «целенаправленная деятельность, характеризующаяся взаимодействием участников образовательного процесса и направленная на удовлетворение образовательных потребностей личности». [9]

У другого исследователя, Р. Джапарова, мы встречаем следующее определение, где автор под понятием «образовательная услуга» подразумевает: «деятельностную передачу системных знаний и привитие проверенных опытом практических навыков к определенному виду занятия путем непосредственной коммуникации с обучаемым» [7].

Резюмируем, что содержание понятия «образовательная услуга» включает в себя деятельность как субъекта, так и объекта образовательной системы, конечной целью которого является передача конечного продукта интеллектуальной деятельности – специфического товара в виде знаний, умений и навыков.

К законодательной системе во всех странах предъявляется много функциональных требований, в том числе, требование регулятора общественных процессов. Обеспечение качественного функционирования и реформирования любой социальной системы зависит от степени её регулирования законами. В структуре законодательной системы РМ, особое место занимают законы и другие, нормативно правовые акты, регулирующие функционирование образовательной системы РМ, в том числе и до-университетской. Данный свод законов можно классифицировать по различным критериям; по месту в иерархии законов, по юридической силе, по масштабу действия и др. [8]. Однако, учитывая необходимость синхронизации образовательной системы РМ с образовательными системами стран Европы в период европейской интеграции, становится целесообразным классифицировать законодательные нормы, регулирующие до-университетскую образовательную систему, по следующему критерию: национальные и международные нормативно-правовые акты.

Особую регуляторную функцию образовательной системы РМ имеют следующие национальные законы:

1. «Конституция Республики Молдова», от 29.07.1994 г., основной закон РМ, регламентирующая право на получение различных уровней образования. Так, в статье 35, пункте 1, говорится: «Право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации» [1].

2. «Кодекс об образовании», Закон №. 152 от 17.07.2014, регулирующий все образовательные явления в самой системе и взаимодействии образовательной системы с другими социально-экономическими, политическими, культурными системами общества [2].

3. Постановление Правительства об утверждении Регламента, структуры и штатного расписания центрального аппарата Министерства образования, № 653 от 06.11.2009 [3].

4. Приказ Министерства образования № 86 от 31.01.2020 об утверждении Плана деятельности Министерства образования, культуры и науки на 2020 г., [4]

5. Приказ Министерства образования № 861 от 07.09.2015 об утверждении Кодекса профессиональной этики педагогических работников [6].

6. Учебный план для начального, гимназического и лицейского образования на 2019-2020 учебный год.

Помимо национальных законов, регулирующих систему образования РМ, международные нормативно-правовые акты, также оказывают свое непосредственное и опосредованное влияние на образовательные процессы в стране. К некоторым из них относятся:

1. Всеобщая декларация прав человека.
2. Устав Организации Объединенных Наций.
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.
4. Европейская социальная хартия.
5. Конвенция ООН о правах ребенка.
6. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.
7. Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.
8. Конвенция ООН о правах инвалидов.
9. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.
10. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.



11. Болонская декларация, а также другие международные договора, стороной которых является Республика Молдова.

Из краткого анализа следует основной вывод: перечисленная выше национальная нормативно-правовая база, регулирующая образовательную систему Республики Молдова внутри страны и международные нормативно правовые акты, обеспечивающие синхронизацию национальной образовательной системы РМ с образовательными системами стран Европы, являются надёжной правовой базой, направленной на модернизацию образовательной системы РМ.

Как факторы повышения качества образовательных услуг, в этой статье проанализированы некоторые национальные законодательные акты РМ, оказывающие влияние на финансовую устойчивость развития до-университетской образовательной системы, а также на углубление процесса децентрализации и демократизации принятия решений местными органами власти и администрациями учреждений образовательных учреждений.

К примеру, закон Республики Молдова «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации», от 5 апреля 2012 года № 68, указывал на необходимость: «децентрализации услуг и полномочий». Фактически произошла передача права местным органам публичной власти – примэриям принимать решения по улучшению качества местных образовательных дошкольных услуг посредством:

1. Передачи права принимать решения по финансированию учреждений дошкольного образования. Целевые трансферты министерства финансов РМ стали напрямую поступать на счета местных органов публичной власти, которые, посредством утверждения местных бюджетов, стали регулировать финансовые операции, направленные на повышение и поддержание качественных дошкольных образовательных услуг.

2. Передачи права местным органам власти проводить конкурсы по отбору руководителей учреждений дошкольного образования.

Далее, анализируя последствия процесса децентрализации в до-университетской образовательной системе, выявились и другие тенденции. Так, суммы целевых трансфертов министерства финансов РМ являются конечными, фиксированными и, как правило, недостаточными для обеспечения устойчивости развития дошкольного образовательного учреждения. При этом у примэрий отсутствуют права и механизм аккумулирования целевых трансфертов министерства финансов, которые выделяются только лишь после подтверждения их расходования.

И ещё, методическое руководство над дошкольными образовательными технологиями в учреждениях дошкольного звена в РМ возложено на территориальные структуры министерства образования, в то время как их финансовое администрирование возложено на местные органы власти.

Из вышесказанного следует: для решения стратегических задач в повышении качества образовательных услуг в дошкольной образовательной системе, необходимо расширение прав местных органов власти, направленных на перспективное планирование финансирования дошкольной образовательной системы.

Анализируя финансово-административную децентрализацию гимназического и лицейского звена до-университетского образования, вырисовывается следующая система: администрации гимназий и лицеев наделены правом расходования бюджета образовательного учреждения под контролем Административных советов, деятельность которых регулируется «Кодексом РМ об образовании». Так, в главе II, статье 49, «Руководящие органы общеобразовательного учреждения», в пункте 5, утверждается следующее: «Административный совет общеобразовательного учреждения обладает следующими полномочиями: п./пункт с) «утверждает бюджет учреждения», а в п./пункте g) «одобряет нормы наполняемости классов, количество классов и тарификационный список персонала учреждения» [2].

При дальнейшем анализе этой же статьи, выявляется углубление степени демократизации процесса принятия решения в административных советах учреждений до-университетского образования, в состав которых входят, помимо членов администраций учебных заведений, представители «...органов публичного управления административно-территориальной единицы первого уровня, в которой находится учреждение; трех представителей родителей, делегированных общим собранием родителей; двух представителей педагогических кадров, делегированных педагогическим советом, и одного пред-

ставителя учащихся, делегированного советом учащихся учреждения» [2]. Нормативное требование о включении в состав административных советов представителей ученических коллективов обеспечивает соблюдение и расширение сферы действия Конвенции ООН о правах ребёнка.

Перечисленные нормативные требования, безусловно, являются положительными факторами, оказывающими влияние на процесс повышения качества образовательных услуг в гимназическом и лицейском звеньях образовательной системы РМ. Однако, при детальном и углублённом анализе этого процесса, выявляются и другие качества этого явления. Приведём для примера некоторые из них:

1. Так, суммы категориальных трансфертов, выделяемых централизованной финансовой системой РМ, являются окончательными и чаще всего не покрывают весь перечень расходов, необходимых для проведения углублённых структурных преобразований для улучшения качества преподавания и содержания на должном уровне инфраструктуры учреждения.

2. Администрации учебных заведений, вместо обновления дидактического материала, приобретения современных программных софтов, увеличения расходов на улучшение профессионального мастерства педагогических кадров, в силу недостаточных финансовых средств, направляют остаточное финансирование на покрытие текущих расходов.

3. В «Кодексе об образовании» не прописан механизм углублённого финансового контроля со стороны административного совета за расходованием финансов администрациями образовательных учреждений.

4. В законодательстве РМ отсутствует эффективная правовая норма, обязывающая администрации гимназий и лицеев отчитываться в финансовой деятельности перед местными органами власти, на которых возложены обязательства контроля над качеством предоставляемых местному сообществу услуг.

5. В функции Административного совета до-университетского образовательного учреждения возложены права о принятии решений, требующие высокого профессионализма в образовательной сфере, которые могут отсутствовать у большинства её членов.

#### **Выводы.**

1. Законодательная система Республики Молдова является фактором повышения качества предоставляемых населению до-университетских образовательных услуг.

2. Интеграционные процессы между Евросоюзом и Республикой Молдова активизируют процессы соблюдения требований международных нормативно-правовых актов.

3. Устойчивость финансирования до-университетской образовательной системы зависит от системы контроля над эффективным расходованием бюджетных средств.

4. Децентрализация образовательных услуг в до университетской образовательной сфере качественно повышает демократизацию принятия решений, направленных на повышение уровня образовательных услуг.

#### **Рекомендации.**

1. Необходимо внести изменения в «Кодекс об образовании» РМ, дополнив нормативную базу о деятельности Административного совета учреждений до-университетского образования.

2. Для усовершенствования механизма взаимодействия местных органов власти с до-университетской образовательной системой требуется внесение дополнений в нормативно-правовые акты Республики Молдова.

3. Необходимо скорректировать алгоритм финансирования учреждений до-университетского звена.

4. Для обеспечения качественных образовательных услуг в до-университетском образовании, требуется перенаправление статей расходования на модернизацию самого процесса обучения, посредством закупки современных программных софтов и переподготовки педагогических кадров.

5. Местные органы власти Республики Молдова должны иметь право и возможность обеспечивать перспективное планирование финансирования дошкольной образовательной системы.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. «Конституция Республики Молдова», от 29.07.1994 г. Доступ в сети Интернет: [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ru](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru)
2. «Кодекс об образовании», Закон №. 152 от 17.07.2014. В: Monitorul Oficial №. 319-324 от 24.10.2014 г.
3. Постановление Правительства об утверждении Регламента, структуры и штатного расписания центрального аппарата Министерства образования, № 653 от 06.11.2009. В: Monitorul Oficial, №162 от 10.11.2009 г.
4. Приказ Министра образования № 86 от 31.01.2020 об утверждении Плана деятельности Министерства образования, культуры и науки на 2020 г. Доступ в сети Интернет: [https://mecc.gov.md/sites/default/files/anexa\\_la\\_ordinul\\_nr\\_86\\_din\\_31.01.2020.pdf](https://mecc.gov.md/sites/default/files/anexa_la_ordinul_nr_86_din_31.01.2020.pdf)
5. Закон Республики Молдова «Об административной децентрализации», № 435-XVI, от 28 декабря 2006 года. В: Monitorul Oficial, №29-31 от 02.03.2007г.
6. Приказ Министерства образования № 861 от 07.09.2015 об утверждении Кодекса профессиональной этики педагогических работников. В: Monitorul Oficial Nr. 59-67 от 18.03.2016 г. Доступ в сети Интернет: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=363796&lang=2>
7. Джапарова Р. Маркетинг услуг профессионального образования. В: Маркетинг, 2005, № 4, с. 55-65.
8. Спиридонова Н.Ю. «Система правового регулирования отношений в сфере образования», Вестник Чувашского университета, 2014, № 3, с. 289-292.
9. Стрижов А. Понятие качества образовательной услуги в условиях рыночных отношений», «Стандарты и мониторинг в образовании», 1999, № 3, с. 47-50.
10. Ченцов А. «О бизнесе образовательных услуг», Высшее образование в России, 1999, № 2, с. 120-123.

# ASPECTE ISTORIOGRAFICE PRIVIND CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN IMPLEMENTAREA SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII

Ludmila ANDRIEVSCHI,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică,  
șef Direcție managementul personalului și relații publice

## SUMMARY

*The article analyzes some historiographical aspects regarding the consolidation of the public administration through the implementation of the quality management system. The works of foreign researchers, from the post-Soviet space, scientists from Romania and, in particular, researchers from the Republic of Moldova are targeted. It focuses on the most important factors that can contribute to the modernization of public administration.*

**Keywords:** Republic of Moldova, public administration, quality management, modernization, efficiency, public administration reform, human resources management, public services.

În ultima perioadă tot mai mult se utilizează termenii „calitate”, „managementul calității” etc. Dacă în sec. XX acești termeni vizau, în mod special, strategiile competitive aplicate proceselor industriale, atunci sec. XXI vine cu o abordare mai nouă, aplicând noțiunile respective serviciilor, inclusiv, serviciilor publice. Acest fapt a condiționat încercarea de a adapta și a introduce în sistemul administrației publice mijloace și instrumente, care ar promova managementul calității în sectorul public.

La 27 iunie 2014 Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și Zona de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător. În Acordul de Asociere se prevede că „Republica Moldova și Uniunea Europeană vor coopera în vederea dezvoltării unei administrații publice eficiente și responsabile, care să funcționeze în baza unor instituții eficiente în beneficiul întregii populației a Republicii Moldova [3, p. 36]. Totodată, în „Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, [26] se stipulează obiectivele specifice privind restructurarea și modernizarea instituțiilor administrației publice.

În acest context, ne-am propus să analizăm literatura referitoare la consolidarea administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității și a indica, totodată, unele aspecte care necesită o cercetare pentru consolidarea administrației publice.

De menționat faptul că consolidarea administrației publice prin sistemul de management al calității include toți factorii ce pot să contribuie la modernizarea și eficientizarea administrației publice: reforma administrativ-teritorială, resursele umane, asigurarea de mijloace financiare, controlul în administrația publică, metode de organizare și funcționare a administrației publice, organizarea și modernizarea serviciilor publice, parteneriatul public-privat, instituțiile societății civile ș.a.

Autorii străini studiază problematica consolidării administrației publice într-un șir de lucrări în domeniul managementului. În acest sens menționăm lucrările cercetătorilor T. Doherty, T. Horne [9], J. Wilson [30], L. Metcalfe, S. Richards [16]. Problema transferului de atribuții de la puterea statului la puterea locală a fost examinată de autorii D. [22], T. Nemec [17].

Analiza problemelor comunității locale a fost realizată de cercetătorii E. Harper, A. Dunham [13], G. Suttles [27]. Cercetătorii străini au analizat și alte aspecte ale consolidării administrației publice.

În spațiul postsovietic, investigații cu privire la consolidarea administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității au fost efectuate în special la începutul anilor '90.

În literatura rusească au fost examinate mai multe aspecte ale managementului în administrația publică și anume: bazele teoriei conducerii în administrația publică, aplicarea sistemului de management al calității în organele de conducere a statului, bazele teoriei conducerii statului, puterea municipală, comunitățile locale drept bază a autoconducerii locale, rolul

instituțiilor societății civile în modernizarea administrației publice. Printre cercetătorii care au reflectat aspectele respective se numără: I. A. Vasilenko [32], G. Atamanciuc [31], E. G. Hmelnicenco [36], G.G. Coticova [34], D. A. Corsunov [33], V. E. Cîrchin [37], s.a.

Analize privind unele aspecte ale consolidării administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității au fost efectuate și de savanții ucraineni, printre care evidențiem autorul V. I. Malinovskii [35].

Problematica sistemului de management al calității în administrația publică a devenit un domeniu prioritar de preocupări științifice și practice ale cercetătorilor în domeniu din România. În acest context sunt semnificative lucrările cercetătorilor C. D. Aubrey [2], P. Burloiu [4], I. Alexandru [1], A. Iorgovan [14], M. Oroveanu [18], C. Dobrin, I. Popa [8], C. Iftimoaie, V. Vedinas [10], M. Profiroiu [21], L. Matei [15] ș. a.

În literatura autohtonă de specialitate sunt analizate aspecte generale ce țin de consolidarea administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității. Valoroase lucrări în acest domeniu au elaborat cercetătorii M. Platon [20], A. Sîmboteanu [24], S. Cojocaru, T. Tofan, O. Frunze [5], T. Gheorghită [12], T. Deliu [7].

Analiza funcțională a activității autorităților administrației publice ca un instrument-cheie în procesul de reforme este realizată de T. Șaptefrați [23, p. 61]. Autorul subliniază, pe bună dreptate, că analiza funcțională este un instrument pentru realizarea problemelor instituționale și de sistem, un instrument care creează condiții pentru modernizarea administrației publice.

T. Tofan [29] analizează pe larg indicatorii de performanță ai managementului calității în administrația publică, iar autorii A. Spataru și S. Cojocaru [25] cercetează implementarea sistemului de management al calității în instituțiile militare.

Remarcăm că această problemă este cercetată tangențial în câteva teze de doctor în științe politice și științe administrative, având ca autori S. Cornea [6], V. Tincu [28], V. Garștea [11], S. Palihovici [19]. Autorii menționați analizează un șir de aspecte ce pot contribui la consolidarea administrației publice.

În cercetarea modernizării administrației publice un rol deosebit îl are „Barometrul Opiniei Publice” (elaborat de Institutul de Politici Publice). Astfel, prin intermediul categoriei privind evoluția gradului de încredere a cetățenilor în administrația publică se poate determina cât de eficiente sunt activitățile autorităților publice în rezolvarea problemelor comunității.

De un real folos pentru cercetarea noastră sunt datele expuse în studiul „Indexul sustenabilității organizațiilor societății civile - Republica Moldova”, care este elaborat anual în țara noastră, începând cu anul 2012. Categoriile expuse în lucrare (cu privire la cadrul legislativ, capacitatea organizațională, viabilitatea financiară, prestarea de servicii, infrastructura și imaginea administrației publice) ne permit să examinăm situația autorităților administrației publice, rezultatele, precum și problemele cu care se confruntă acestea în activitatea lor.

Totuși, în pofida interesului semnificativ manifestat pentru analiza consolidării administrației publice prin prisma implementării sistemului de management al calității, în literatura de specialitate din țară nu există nici o lucrare care să analizeze integral fenomenul ca proces istoric și analitic-practic. Este important, însă, să menționăm faptul că multitudinea de lucrări care au examinat tangențial aspectele ce țin de consolidarea administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității au adus contribuții valoroase la crearea unui tablou mai clar cu privire la fenomenul consolidării, modernizării administrației publice. Pentru țara noastră o importanță colosală au lucrările științifice, studiile, rapoartele etc., dar și actele normative adoptate în vederea consolidării administrației publice, asigurării bunei guvernări.

În acest sens, anume acestea constituie principalele surse care contribuie la analiza consolidării administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Administrația publică. București, Lumina Lex, 2007, 760 p.
2. Aubrey C. D. Managementul performanței. Iași, Polirom, 2007, 379 c.
3. Boțan Ig. Prevederile Acordului de Asociere „Republica Moldova – Uniunea Europeană”: Ghid., Chișinău: Arc, 2014, 96 p.
4. Burloiu P. Managementul resurselor umane: tratare globală interdisciplinară. București, Lumina Lex, 2001, 1275 p.
5. Cojocaru S., Tofan T., Frunze O. Managementul resurselor umane în administrația publică. Chișinău AAP, 2011, 184 p.



6. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politică și oportunități de reformare. În: Autoreferatul tezei de doctor habilitat în științe politice, Chișinău, 2019, 55 p.
7. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: Administrarea publică, nr. 1, 2003. Chișinău, AAP, 2003, p. 14-20.
8. Dobrin C., Popa I. Metode, tehnici și instrumente utilizate în managementul calității pentru administrația publică. București, Eficon Press, 2004, 163 p.
9. Doherty T., Horne T. Managing public services – implementing changes. New York: Routledge, 2002, 520 p.
10. Eftimoaie C., Verdinas V. Administrația publică locală în România în perspectiva integrării europene. București, Ed. Economica, 2003, 296 p.
11. Garștea V. Politici și strategii privind managementul funcției publice și al funcționarului public. În: Autoreferatul tezei de doctor în științe politice. Chișinău, 2013, 28 p.
12. Gheorghiță T. Modernizarea managementului funcției publice și a funcționarului public în Republica Moldova. Chișinău, Universul, 2015, 172 p.
13. Harper E., Dunham A. Community Organization in Action: Basic Literature and Critical Comments. New York: Association Press, 1959, 543 p.
14. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. 1. București, ALL Beck, 2001, 650 p.
15. Matei L. Management public. București, Ed. Economica, 2006, 440 p.
16. Metcalfe L., Richards S. Improving public management. London: SAGE Publications, 1993, 272 p.
17. Nemec F. Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE Jessons. În: Uprava, nr. 3, 2007, p. 7-40.
18. Oroveanu M. Tratat de știința administrației. București, CERMA, 1998, 512 p.
19. Palihovici S. Reforma administrației publice din Republica Moldova în contextul integrării europene. În: Autoreferatul tezei de doctor în științe politice, Chișinău, 2008, 22 p.
20. Platon M. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, Universul. 2008, 928 p.
21. Profiroiu M. Managementul organizațiilor publice. București, Ed. Economica, 2001, 192 p.
22. Rondinelli D. Overview of Decentralization in Developing Countries. Washington, 1986. 235 p.
23. Șaptefrăți T. Abordări metodologice ale procesului de reformare a administrației publice. În: Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale din 17 mai 2018 „Teoria și practica administrației publice”. Chișinău, AAP, 2018, p. 61-65.
24. Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reforme spre modernizare. Culegere de studii. Chișinău, CEP USM, 2013, 327 p.
25. Spataru A., Cojocaru S. Implementarea sistemului de management al calității în instituțiile militare. În: Materialele Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrației publice”, 24 mai 2011, Chișinău, AAP, 2011, p. 153-155.
26. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
27. Suttles G. The Social Construction of Communities. Chicago: University of Chicago Press, 1972, 278 p.
28. Tincu V. Rolul administrației publice în organizarea și modernizarea serviciilor publice. În: Autoreferatul tezei de doctor în științe administrative. Chișinău, 2016, 30 p.
29. Tofan T. Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității. În: Administrarea publică. 2011, nr. 1. Chișinău, AAP 2011, p. 78-82.
30. Wilson J. Financial Management for the Public Services: Open University Press, 1998, 280 p.
31. Атаманчук Г. Теория государственного управления. Москва, 1997. 308 с.
32. Василенко А.А. Административно-государственное управление в странах Запада. Москва, «Логос», 2001, 295 с.
33. Корсунов Д. А. Функционирование муниципальной власти в условиях реформы местного самоуправления. В: Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009, № 2, с. 51-58.
34. Котикова Г. Г. Применение менеджмента качества в органах государственного управления. В: Известия Иркутской Государственной Экономической Академии, 2010, № 6, с. 18-42.

35. Малиновский В. Я. Территориальна організація влади України – концептуальні засади трансформації. Луцьк, Волин. Нац. Ун-т ім. Л. Українки, 2010, 450 с.

36. Хмельниченко Е. Г. Система управления качеством в органах государственной власти и местного управления. В: Вестник Государственного Университета Управления, 2013, № 8, с. 110-115.

37. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления, Москва: Юрист, 2008, 432 с.

# EVOLUȚIA CONCEPTELOR DE FUNCȚIONAR PUBLIC ȘI FUNCȚIE PUBLICĂ CA SISTEM EVOLUAT ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN ROMÂNIA

Vasile BOGHIAN,  
doctorand,

Academia de Administrare Publică,  
Secretar General Comuna Gorbănești, Botoșani, România

## RÉSUMÉ

*L'article contient une brève présentation de l'histoire de la réglementation de la fonction publique et des questions principales soulevées par la doctrine juridique concernant la nature juridique et la définition de la notion de fonction publique. L'article offre une perspective sur la signification de certains règlements concernant la fonction publique et le fonctionnaire, au sens moderne de l'acceptation.*

**Mots-clés:** administration publique, fonction publique, fonctionnaire, statut spécial.

Realizarea unor comparații între modalitățile în care s-a înțeles să se instituie norme aplicabile funcției și funcționarilor publici, ne obligă să ne întrebăm dacă există un model ideal de a reglementa funcția publică, model care să fie aplicat în cât mai multe sisteme administrative, în special în acele sisteme care își propun să realizeze reforme în domeniul funcției și funcționarilor publici.

Deși noțiunea de funcție publică a fost formulată și explicată pentru prima dată de doctrina dreptului public, în principal de către cea a dreptului administrativ, totuși schimbările fundamentale de concepție care au intervenit în managementul public din România în ultimele decenii ale secolului al XX-lea ne determină să semnalăm și să susținem dezvoltarea unui nou mod de abordare a funcției publice în teoria și practica din instituțiile publice, în general. Problema funcționarilor publici, „a dregătorilor”, a constituit întotdeauna o preocupare majoră pentru legiuirile care au existat pe teritoriul țării.

S-a constatat faptul că statutul juridic și economic al funcționarului public influențează într-o măsură fundamentală bunul mers în viața unui stat. „Un funcționar public recrutat după criterii obiective și echitabil remunerat constituie prima condiție a unui aparat de stat respectuos pentru drepturile garantate de legi particulare și competent a soluționa problemele impuse de satisfacerea intereselor generale” [7, p.1]. Într-un stat de drept, declarat constituțional ca democrat (condus de popor prin reprezentanții săi legitimi) și social (binele omului reprezintă valoarea supremă, centrul și preocuparea guvernanților), funcționarul public reprezintă una din pârgurile de bază prin care se îndeplinesc principiile democratice, concretizate în natura relațiilor dintre autoritate și cetățean.

Deși în textul constituțional se prevedea imperativitatea reglementării, aceasta avea să fie adoptată abia prin Legea din 19 iunie 1923, o lege unitară prin care se reglementa situația juridică a funcționarilor publici. Între timp, fusese adoptată și Constituția din 1923 care prevedea la art.8, pct.4 că legile speciale vor determina statutul funcționarilor publici. În prevederile Legii din 1923 se regăsește o importantă jurisprudență care a condus la formarea unei importante școli interbelice de drept public, la ale cărei valori, adoptate la condițiile actuale, s-a întors literatura de specialitate de după 1989.

Ca o reacție la derogările de la statut, cu tendința de a le elimina și de a realiza o reglementare uniformă în materie, la 8 iunie 1940 se adoptă Codul funcționarilor publici. Făcând o analiză a prevederilor Codului de la 1940, putem constata un progres semnificativ dar incomplet privind situația funcționarilor publici. S-a dovedit, de exemplu, că era împotriva oricăror principii economice, deoarece ierarhizarea funcțiilor se făcea exclusiv după salariu. Acest fapt era nedemocratic deoarece salariile erau inegale pentru funcționarii recrutați în același mod, sau invers, pentru moduri inegale de recrutare, erau crea salarii egale [9, p. 243].

Dezvăluind aceste preocupări de a perfecționa regimul aplicabil funcției publice, a fost adoptat un nou statut, Legea nr.746 din 22 septembrie 1946. Această lege a constituit indiscutabil un progres față de legislația anterioară. Reglementări mai importante ale acestei legi ar fi: deschide oportunități de acces către funcții politice, recunoaște cariera funcționarilor publici dezvoltând în

acest mod principiile sindicalismului modern, îmbunătățește sistemul răspunderii disciplinare a funcționarilor publici, introducând instituția reabilitării disciplinare. Principalul merit este acela că „face din pregătirea și specializarea practică profesională o condiție sine qua non pentru numire și încredințarea funcțiilor superioare și dispune reglementarea organizării acestei pregătiri, ceea ce va mări competența și capacitatea de lucru a funcționarilor [7, p 14].

Având în vedere faptul că legea menține în vigoare statute speciale care au fost adoptate după instaurarea Guvernului Groza la 6 martie 1945, regimul juridic unitar aplicabil funcției publice nu putea fi un regim unitar, deoarece la sfârșitul anului 1947 s-a instaurat regimul popular fundamental sovietizat. Specific acestei concepții juridice a acestei perioade a fost anihilarea regimului juridic special aplicabil funcției publice. Începând cu anul 1950 când a fost adoptat primul Cod al muncii, practic regimul juridic al funcționarilor publici este introdus în regimul aplicabil salariaților sau „oamenilor muncii” încadrați în baza contractului individual de muncă. Totuși putem preciza că nici în timpul regimului totalitar nu a fost eliminată diferența între muncitori și salariați. Constituția de la 1965 releva o concepție în care în regimul celor două categorii profesionale erau recunoscute unele deosebiri. Astfel Codul muncii din 1972 în art.61 pct.2 preciza că urmează a fi adoptat un statut pentru personalul de stat, statut care nu a mai fost elaborat.

Unul din motivele imposibilității transpunerii în practică a rezultat din instituirea principiului „rotația cadrelor” și a celui al „cumulului funcțiilor de stat cu cele politice” în egală măsură imposibil de conciliat cu dimensiunea regimului juridic al funcționarului public (stabilitate, regim disciplinar etc.).

Analizând concepția fiziologică a sfârșitului de secol XIX, a cărei promotor a fost marele teoretician al domeniului de drept public, de origine elvețiană Iohan Karl Bluntschli, în care doctrinarul definește „funcțiunea în organizațiunea socială ca și în fiziologie activitatea organului. Organele sunt funcționarii și activitatea lor sunt funcțiunile pe care le îndeplinesc” [9, p. 853]. Astfel, autorul atribuie mai multe sensuri ale conceptului de funcționar public:

a) un sens larg: „orice serviciu cerut de stat sau făcut statului este o funcțiune publică”. Rezultă că orice persoană care realizează o activitate prin intermediul căreia se satisface o anumită nevoie socială, o trebuință, este funcționar.

b) un sens restrâns în care se regăsesc mai multe accepțiuni:

- o persoană investită cu „porțiune” din suveranitate (ministru, parlamentarul etc.);
- persoanele care dețin o parte din suveranitate, din puterea publică, dar în același timp, se află sub dependența directă de puterea executivă. Astfel, ministrul și prefectul sunt funcționari publici pentru că primul este dependent de capul statului, iar cel de-al doilea, de ministru, dar judecătorul nu mai este funcționar public, nefiind subordonat executivului.

- o ultimă accepțiune reiese din definiția funcționarului public conform căreia: „funcționarul public este acela care deține sau fără a deține o parte din suveranitate, contribuie la mersul lucrului public, fiind retribuit și prestând și jurământul” [9, p. 855]. De altfel, conchide autorul, aceasta este accepțiunea sub care se regăsește, în limbajul curent, termenul de funcționar public.

Autorul face distincția între funcționarii publici care sunt investiți cu exercițiul suveranității și simpli funcționari publici, cei care efectuează diferite operațiuni de birou.

Doctrina juridică din această perioadă a avut un punct de vedere unitar asupra problematicei funcției publice, a reglementărilor în materia la care ne raportăm, aceste reglementări nefiind altceva decât un instrument de impunere a unor concepții politice.

În acest sens, într-o primă accepțiune, funcția publică se identifică prin raportare la conceptul de autoritate publică, ca incluzând, sub aspect subiectiv, pe toți cei care sunt investiți cu prerogative de funcție publică în cadrul autorităților puterii în stat. Evoluția ulterioară a reglementărilor în materie și evenimentelor care s-au derulat în societatea românească la sfârșitul secolului XX, se regăsesc consacrate în literatura de specialitate, în Doctrina lucrărilor semnalate de autorii notorii români: A. Iorgovan, V. Prisăcaru, I. Alexandru, A. Negoită, D. Brezoianu, I. Vida, s-au sugerat măsuri de reformare a domeniului funcției și funcționarului public, măsuri care se reflectă în cadrul legal actual.

Astfel, măsurile au vizat realizarea următoarelor obiective: elaborarea cadrului legal în domeniu, completarea cadrului legal în domeniu în privința aspectelor care necesitau revizuire, dezvoltarea resursei umane prin asigurarea stabilității și depolitizării funcției publice, crearea unui corp de funcționari publici profesioniști, crearea unui sistem de dezvoltare a carierei funcționarului public și a unui sistem de formare continuă și de specialitate, precum și salarizarea adecvată a funcționarilor publici, crearea unor mecanisme și instituții de control al aplicării legislației în domeniu de către instituțiile și autoritățile publice și asigurarea transparenței decizionale în activitatea administrativă.

Legea statutului funcționarilor publici din 23 noiembrie 1923 și Regulamentul de aplicare a acestei legi precizau poziția funcționarului, drepturile și obligațiile sale, categoriile de funcționari care beneficiau de prevederile legii, consacrand, în același timp, stabilitatea și inamovabilitatea funcționarului public, condițiile de acces la funcția publică, sancțiunile și răspunderea acestora.

La data de 8 iunie 1940 a fost publicat primul Cod al funcționarilor publici, care cuprindea atât dispoziții aplicabile tuturor funcționarilor dar și dispoziții speciale privind recrutarea, evoluția în carieră, drepturile și obligațiile, incompatibilitățile sau regimul disciplinar. Codul nu a avut o aplicare nici unitară și nici coerentă în timp, în condițiile în care statul român a fost ciuntit în anul 1940 prin rupturile teritoriale bine cunoscute și a urmat apoi o lungă perioadă de război. Modificări importante au fost aduse Codului mai ales în ceea ce privește funcțiunile publice și vechimea în funcție, aplicarea pedepselor în situații excepționale, statutul prefecților sau procedura disciplinară.

Menționăm totuși că, doar după două săptămâni de la publicarea Codului în Monitorul Oficial al României, o altă lege cu impact devastator major a fost publicată și a intrat în vigoare, afectând, în opinia noastră, esența statutului funcționarilor publici, legată de stabilitatea în funcție și de neutralitatea politică, fără de care apreciem că nu poate fi realizat un serviciu public profesionist. Este vorba despre Decretul-lege pentru apărarea ordinii politice unice și totalitare a statului Român, publicat în M. Of. din 22 iunie 1940. Prin art. 2 al acestui nou act normativ se stabilea faptul că „Nu poate fi funcționar public cine nu este membru în Partidul Națiunii.” Cei ce nu vor cere înscrierea până cel târziu la data de 1 august 1940, precum și cei ce cerând înscrierea nu vor fi admiși, sunt revocați de plin drept pe această dată. Această dispozițiune nu se aplică militarilor în activitate.

Înțelegând, dar nefiind de acord cu rațiunile pentru care o astfel de normă a fost introdusă în legislația română, semnalăm totuși existența în acel moment a unui regim politic caracterizat ca fiind dictatorial, precum și implicarea masivă și constrângerile aduse de puterea politică nu doar în statutul ci și în viața privată a funcționarilor publici.

După cel de-al doilea război mondial Codul a fost abrogat, iar noua putere politică instaurată în România după 6 martie 1945 a adoptat noi acte normative privind funcționarii publici.

În anul 1946 a fost adoptată Legea nr. 746 pentru Statutul funcționarilor publici, care a reglementat un nou statut al funcționarilor publici, abrogând Codul din 1940.

Și acest nou statut cuprindea dispoziții generale ce vizau sfera sa de aplicare, intrarea în serviciu (condițiile de numire, jurământul și stabilitatea în funcție), reprimirea, dosarele personale, drepturile și obligațiile referitoare nu numai la cariera, remunerația și asigurările sociale ci și la anumite drepturi politice sau dreptul funcționarilor publici de a se asocia în sindicate. Noul statut reglementa și îndatoririle funcționarilor, respectiv incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile, răspunderea acestora, obligațiile ce vizau pregătirea profesională continuă, un regim disciplinar amplu reglementat, precum și dispoziții speciale și tranzitorii.

Nici acest act normativ nu a avut o perioadă lungă de aplicare, el intrând în vigoare la data publicării, iar normele vizând salarizarea fiind aplicabile de la 1 septembrie 1946, întrucât a fost abrogat în anul 1949, implicit, prin Decretul nr. 29/1949 și explicit prin Decretul nr. 418/1949, ca efect al noului regim politic instalat în statul român, după intrarea în vigoare a Constituției din 1948 și în contextul adoptării primului Cod al muncii. De altfel, chiar emitentul actului, în textul articolului unic, menționează contextul ce impune abrogarea unui număr impresionant de acte normative.

În aceste acte normative se întâlnesc dispoziții cu caracter general aplicabile tuturor categoriilor de funcționari privitoare la recrutare, drepturi și obligații, incompatibilități și asigurări sociale etc.

După anul 1990 a fost reluat spiritul Constituției din 1923, revenindu-se conceptual la noțiunile de funcție publică și funcționar public. Până la adoptarea unor reglementări specifice se făcea trimitere la noțiunea de funcționar public ori de câte ori se punea problema calificării unei acțiuni sau inacțiuni a persoanei fizice numite sau alese într-o funcție. Astfel, referiri la noțiunile de funcție publică și funcționar public se regăsesc în legislația penală, civilă, administrativă a perioadei respective. Vidul legislativ care există în unul dintre cele mai importante sectoare, respectiv sectorul administrativ, a fost completat prin adoptarea Legii nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici. Această lege a adus clarificări cu privire la noțiunile de funcție publică și funcționar public, pe care le-a transformat în instituții juridice. Astfel, au fost create premisele unor dezbateri doctrinare în legătură cu aceste noțiuni.

În doctrina interbelică si-a fundamentat concepția în materia funcției publice pornind de la incapacitatea normelor de drept comun de a acoperi toate situațiile din dreptul public; de aici, teza existenței unor norme speciale și a unui regim juridic derogatoriu. În baza acesteia se susține ideea că „funcția de stat este o instituție a dreptului administrativ, prin care se realizează puterea de stat” [9, p. 367].



Putem spune că au existat trei curente de idei sub influența cărora s-au exprimat reprezentanții școlii interbelice: teza contractului de drept privat a autorilor germani; teza contractului de drept public a autorilor francezi; teza statului legal promovată de școala clasică franceză și însoțită de gândirea românească a acestei perioade.

Profesorul C. Rarincescu afirmă că activitatea de administrare reprezintă o „funcție administrativă” care se realizează atât prin emiterea de acte juridice (ordine, dispoziție, autorizații etc.) cât și prin săvârșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări [5, p. 522]. Teoria funcției publice a fost analizată în corelație cu teoria serviciului public. Între conceptele de serviciu public și funcție publică, unii autori, printre care și profesorul Paul Negulescu, vedeau o relație de la întreg la parte, cu specificarea că numai funcționarii care aparțin unui serviciu public exploatat în regie au calitatea de funcționari publici, cei care aparțin unui serviciu public concesionat nu au această calitate.

Funcția publică este concepută de profesor ca fiind „o grupare de atribuțiuni, de sarcini și competențe în scop de a da satisfacțiune unor anumite interese generale” [5, p. 522]. În valorosul său tratat, savantul român stabilește funcțiile publice în raport cu scopul lor preponderent. Astfel, unele au menirea să „prepare facerea” actelor juridice, altele „să facă” acte juridice iar ultima categorie „să execute deciziile administrative sau judecătorești”.

Profesorul Negulescu exprimă idei extrem de valoroase care își păstrează actualitatea. El identifică un număr de șapte trăsături ale funcției publice, și anume: permanența; sunt titulare de puteri și atribuții conferite de legiuitor; sunt opera legiuitorului; continuitatea; scopul funcției publice îl reprezintă satisfacerea intereselor particulare; fascicule de atribuții conferite de legiuitor; specializarea.

Un alt mare reprezentant al școlii interbelice este Anibal Teodorescu, în concepția căruia funcționarul public reprezintă „persoana care, în schimbul unei remunerațiuni, îndeplinește sau colaborează în mod permanent la îndeplinirea unui serviciu public depinzând de autoritatea administrativă a statului, județelor sau comunelor” [9, p. 261]. Constatăm că spre deosebire de Negulescu, Anibal Teodorescu recunoaște calitatea de funcționar public numai persoanelor care ocupă permanent o funcție publică. Autorul respinge totodată distincția, specifică majorității autorilor acelei perioade, între funcționarii de autoritate și cei de gestiune. Deși recunoaște că unii dintre funcționari emit, în executarea legii, acte producătoare de efecte, alții emit acte al căror efect îl reprezintă numai funcționarea serviciului și pregătirea celor dintâi, existând și o ultimă categorie care nu emite niciodată acte, ci realizează simple fapte, autorul conchide că acest lucru determină cu necesitate împărțirea funcționarilor în două categorii distincte. Cu atât mai mult cu cât același funcționar poate adopta acte care se circumscriu ambelor categorii și poate îndeplini, în același timp, și fapte materiale.

Consecințele caracterului obiectiv al situației funcționarului public sunt următoarele: funcționarilor publici nu le este recunoscut dreptul de a cere modificarea acestei situații; statul, în schimb, poate oricând să procedeze la modificarea normelor care o reglementează, în același mod unilateral în care le-a instituit; se poate deroga, prin contracte, de la drepturile și obligațiile stabilite pentru funcționarii publici” [9, p. 243].

Însă, spre deosebire de Negulescu și Teodorescu, Tarangul vine cu un element de noutate, pe care-l vom regăsi și la alți autori români. În continuare, el admite situația intermediară exprimată de doctrina franceză de Bonnard, după care „actul de numere într-o funcțiune publică este un act unilateral supus condiției rezolutorii de a fi acceptat din partea celui numit” [9, p. 243].

O concepție similară regăsim și la un alt autor român, Victor Onișor [6]. Acesta califică raportul dintre stat și funcționar ca un raport de serviciu de drept public. Însă intrarea unei persoane într-un serviciu public nu se face exclusiv în baza unei numiri unilaterale a puterii de stat, ci în baza unei oferte prealabile, prin care persoana care urmează a fi numită își confirmă voința de a intra în serviciul public respectiv. Evidențiem acest mod de înțelegere a raportului juridic de funcție publică, aflat la granița dintre cele două concepții exprimate în materie în prima jumătate a secolului XX. Este vorba de concepția școlilor germană și engleză, împărtășită și de unii autori francezi, privind natura contractuală (contract de drept privat) a raportului dintre stat și funcționar și de concepția tradițională franceză potrivit căreia acest raport se naște în exclusivitate în baza unui act unilateral.

Analizând tezele exprimate de școala interbelică românească de drept public deducem că ea a adoptat, în unanimitate, teza tradițională a doctrinei franceze, exprimată de Gaston Jeze, conform căruia „funcția publică reprezintă o situație juridică generală, impersonală, obiectivă, creată și organizată prin legi și regulamente, modificabilă în orice moment numai prin legi și regulamente” [3, p. 23].

Astfel observăm faptul că nu regăsim la autorii analizați recunoașterea unor elemente de drept al muncii, deoarece această ramură de drept nu există. Au considerat că așa zisul contract care leagă autoritatea de funcționar nu avea elemente de fond și de formă (consimțământ reciproc, obiect determinat), al unui contract civil. Drepturile și obligațiile funcționarului public se stabileau prin legi și regulamente, nu prin contracte. Numirea și acceptarea numirii este calificată ca un act de adeziune sau de supunere la o anumită stare legală sau reglementară și nu un schimb de consimțământ.

După anii 1950-1955, și pe fondul diminuării treptate a semnificației dreptului public se promovează o concepție potrivit căreia funcționarul era abordat exclusiv ca un salariat, iar statutul său ca un statut eminamente de drept al muncii. Autorii de dreptul muncii au promovat teza unicității izvorului raportului juridic de muncă, potrivit căreia contractul individual de muncă reprezintă unicul temel al raportului juridic de muncă, iar actul de numire, respectiv de alegere sau repartizare, nu ar constitui altceva decât condiții speciale necesare la încheierea anumitor raporturi juridice de muncă.

În cursul profesorului Romulus Ionescu, titlu IV este consacrat funcționarilor de stat. Lăsând la o parte tributul plătit epocii remarcăm efortul autorului de a defini conceptele de funcțiune și funcționar de stat prin relevarea corelației dintre ele și valorificând anumite constante exprimate în timp. Funcțiunea de stat este definită ca fiind „acel complex de drepturi și obligații cu care este investită o persoană fizică, ce face parte din cadrul unui organ al statului, care are caracter de continuitate și care se exercită pentru realizarea puterii de stat, pentru îndeplinirea sarcinilor acelui organ al statului” [9, p. 76]. Autorul respinge trăsătura de „permanentă” a funcției publice, care nu se confundă cu continuitatea, ea însemnând existența funcției pe un timp nedeterminat. Apreciem că, deși conceptele de permanentă și continuitate au sensuri ce pot părea apropiate, în ceea ce privește funcția publică primul dintre ele se referă la existența însăși a funcției și a nevoii sociale, care are un caracter perpetuu, pe când cel de al II-lea se referă la modul de exercitare, care are caracter de continuitate.

În lucrarea sa Elemente de știința administrației de stat din 1982, Mihai Oroveanu exprimă ideea valoroasă a necesității pregătirii funcționarilor în școli speciale. Ca orice specialitate, și cea de funcționar trebuie învățată, deoarece „diversitatea sarcinilor administrației solicită o formațiune diferențiată a personalului administrativ, în raport cu specificul fiecărei funcțiuni” [9, p.148].

În lucrările profesorului Alexandru Negoită remarcăm terminologia de „personal al administrației de stat”, dar și de „funcționar de stat” și respectiv de „funcția în administrația de stat” pe care o definește ca „un ansamblu de atribuții stabilite prin lege sau prin actele juridice emise pe baza și în executarea legii, atribuții pe care le îndeplinește o persoană fizică încadrată în muncă într-un organ al administrației de stat și care are abilitatea legală de a îndeplini anumite atribuțiuni, iar persoana care le îndeplinește are calitatea de funcționar al administrației de stat” [4, p.156].

Așadar, din lucrările specialiștilor din această perioadă reținem unele teze:

Prima teză se referă la concepția potrivit căreia „în lipsa unui statut al funcționarilor de stat, care ar da acestei instituții în mod principal, caracterul de instituție a dreptului administrativ, trebuie să admitem că suntem în prezența unei instituții mixte de drept administrativ și de dreptul muncii” [9, p. 76]. Deși această perspectivă obligă la concluzia că în regimul juridic al funcționarului „regăsim și norme ale dreptului administrativ și norme ale dreptului muncii”, autorii precizează că regimul juridic administrativ este și trebuie să fie predominant, ceea ce impune că cercetarea regimului juridic al funcționarilor să se facă în cursurile de drept administrativ și nu în cele de dreptul muncii.

A doua teză, care nu este incompatibilă cu prima, după cum apreciază și autorii ei, concede funcția publică drept o „situație juridică impersonală (obiectivă) creată și organizată prin acte normative, în vederea realizării puterii de stat ori pentru a concura la realizarea acesteia” [9, p 175]. Identificarea conceptului de funcție publică prin raportare la cel de „situație juridică”, era importantă pentru delimitarea instituției funcției de stat de instituția contractului de muncă, din dreptul muncii.

Stadiul actual al evoluției legislației românești nu oferă o unitate de concepție asupra problematicii funcției publice, impunându-se cu necesitate anumite modificări pentru corelarea prevederilor diferitelor categorii de acte normative și pentru așezarea acestora la temelia unor raporturi juridice viabile. Ne exprimăm speranța că odată România integrată în structurile europene, va însemna și o reșezare a realităților juridice, a reconsiderării funcției publice.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Dareste Rodolphe. La justice administrative, 2 ed.; Julien Laferriere, *Tratat de la juridiction administrație*, Paris, 1901.
2. Dissescu C.G. *Cursul de drept public roman*. București, Stabilimentul grafic I.V. Socecu, 1891.
3. Jeze Gaston. *Cours de droit publique. Le statut des fonctionnaires*. Paris, 1929.
4. Negoită Alexandru. *Știința administrației*. București, Editura Didactică și Pedagogică, 1977.
5. Negulescu Paul. *Tratat de drept administrativ*. București, 1934.
6. Onișor Victor. *Tratat de drept administrativ*. București, Cartea Românească SA, 1930.
7. Rădescu Corneliu, Marghidan Gheorghe. *Statutul funcționarilor publici și statutul salariaților comunali*, București, 1974.
8. Teodorescu Anibal. *Tratat de drept administrativ*. București, Institutul de Arte grafice „Emi-nescu”, 1929.
9. Vedinas Verginia. *Statutul funcționarilor publici*. București, Ed. Nemira, 1998.

# CONSIDERAȚII PRIVIND EVOLUȚIA CADRULUI LEGAL ÎN DOMENIUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Alexandra ZAMȘA,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*As it is known, the base for a real reform of the public administrations is the public function. However, the modern and efficient administration leans, without doubt, on a quality human resource, on a professional body of public functioners, capable of raising the level institutional performance and to fully satisfy the interests of the citizens. At the same time, the European Union (EU) has a strong influence on the professional use of the public service, being a precondition for EU accession. The introduction of the European principles of public administrations aims a new policy approach in the field of public services.*

**Keywords:** public administration, public function, human resource, institutional performance, efficient administration.

După cum se știe, reperul de bază al unei veritabile reformări a administrației publice este funcționarul public. Or, o administrație modernă și eficientă se sprijină, fără îndoială, pe o resursă umană de calitate, pe un detașament de funcționari publici profesioniști, capabili să ridice nivelul de performanță instituțională și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor. Totodată, Uniunea Europeană (UE) exercită o influență puternică în vederea profesionalizării serviciului public, care este o condiție pentru aderarea la UE. Introducerea principiilor europene ale administrației publice vizează o nouă abordare față de politica în domeniul serviciului public.

În Republica Moldova cadrul legal cu privire la elaborarea și implementarea politicilor din domeniul funcției publice și funcționarilor publici este destul de vast și este format din următoarele acte normative:

- Legea serviciului public (1995) [11];
- Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici (1997) [9];
- Regulamentul cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice (1997) [4];
- Hotărârea Guvernului cu privire la salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică, ce asigură funcționarea autorităților publice în baza Rețelei tarifare unice (1998) [2];
- Hotărârea Guvernului despre aprobarea Clasificatorului Unic al funcțiilor publice (2001) [3];
- Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public [6];
- Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [8];
- Hotărârea Guvernului nr. 201 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158- XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” [5];
- Legea nr. 16-XVI cu privire la conflictul de interese din 15.02.2008 [7];
- Legea nr. 25 privind Codul de conduită a funcționarului public din 22.02.2008 [10].

Astfel, modernizarea cadrului legal privind funcția publică și funcționarii publici a început după declararea independenței Republicii Moldova, prin adoptarea Legii nr. 443 din 04.05.1995 cu privire la Serviciul public [11]. Aceasta a definit noțiunea de funcționar public, ca *persoană care ocupă funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade*, stabilind sarcinile primare ale acestuia. Spre exemplu, capitolul 2 *Statutul Juridic al Funcționarului Public*, art. 8 și 9 disting o clasificare a funcționarilor în 3 ranguri (întâi, doi și trei), care sunt divizate și ele în grade de calificare. Această clasificare permitea funcționarului o creștere progresivă a statutului său odată cu avansarea în carieră. Trecerea funcționarului public într-un alt grad de calificare se face succesiv, în corespundere cu pregătirea lui profesională, cu rezultatele muncii și alte atestări, efectuate în modul stabilit de legislație. Totodată, legea serviciului public (alin. (8) art. 14) pre-

vedea expres doar 4 categorii de funcționari publici (consilieri, ajutori, funcționari ai serviciului de presă, secretari), a căror activitate poate înceta în cazul desemnării în funcție a unor noi conducători [11]. În practică, însă, această situație deseori se soldează cu schimbări imediate în structurile organizaționale și de personal.

Ocuparea funcțiilor publice se realiza prin angajare, numire, alegere și concurs. Iar încadrarea în serviciul public se efectua prin încheierea unui acord individual de muncă, prin emiterea unei hotărâri (decizii, dispoziții) sau a unui ordin. În acest context, a fost prevăzută și o atestare periodică (o dată la 3 ani). Procedura de atestare a funcționarilor era organizată, în majoritatea cazurilor, doar pentru a conferi grade de calificare și, prin urmare, nu era aplicată periodic fiecărui funcționar, mai mult ca atât, perioada de 3 ani era prea mare pentru a putea interveni la necesitate cu ajutor în adresa funcționarului pentru ca acesta să poată exercita eficient atribuțiile de serviciu [11].

Capitolul 4 al *Legii serviciului public* prevedea retribuirea muncii și garanțiile sociale ale funcționarului public. Quantumul salariului funcției se stabilea în raport cu responsabilitatea și complexitatea atribuțiilor funcționarului public, incluzând și un spor la salariu pentru grad de calificare, de spor pentru vechime în muncă, de spor pentru grad științific, de spor pentru cunoașterea a două sau mai multe limbi, una dintre care este limba de stat, în cazul în care aceste limbi sunt utilizate în exercitarea funcției [11].

Analizând aceste condiții de bază stabilite pentru funcția publică, am identificat mai multe probleme, precum:

- modalități diverse de ocupare a funcțiilor publice: angajare, alegere, numire și concurs;
- evaluare formală a activității funcționarilor publici prin atestare – o dată la 3 ani;
- caracter ocazional al activităților de perfecționare profesională a funcționarilor;
- posibilități reduse de avansare în grade de calificare: 3 ranguri a câte 3 clase fiecare;
- lipsa sistemului informațional automatizat de management al resurselor umane;
- sistem de salarizare neatractiv;
- caracterul preponderent tehnic al activității serviciilor resurse umane;
- lipsa unității la nivel central responsabile de managementul resurselor umane.

În aceste condiții, a devenit imperativ necesară elaborarea/ajustarea cadrului normativ necesar pentru realizarea procedurilor de personal (recrutarea, selectarea, promovarea, evaluarea performanței funcționarilor publici etc.) prin adoptarea și adoptarea unor noi reglementări cu privire la funcția publică. La baza acestora a stat *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public*, un document de politici aprobat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227- XV din 18 iulie 2002 [6], care a stabilit principiile și conținutul politicii de personal cu privire la recrutarea și selectarea personalului, evaluarea activității funcționarilor publici, dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, cariera profesională a funcționarilor publici, colectarea, păstrarea și utilizarea informației despre funcționarii publici. Prevederile politicii de personal stabilite în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public* au fost dezvoltate în continuare în Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 în special, în componenta „Managementul resurselor umane” [1].

Strategia de reformă a administrației publice centrale avea drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor, altor autorități administrative centrale, inclusiv organe și instituții administrative autonome, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice.

Necesitatea implementării reformei era dictată atât de factorii interni (calitatea insuficientă a managementului în serviciul public, problemele sociale și economice), precum și de cei externi (globalizare, dezvoltarea rapidă a tehnologiilor informaționale, integrarea europeană).

Următoarea fază în evoluția cadrului normativ privind funcția publică și managementul funcționarilor publici l-a reprezentat adoptarea, în 2008, a Legii nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [8], care a fost elaborată în scopul realizării Planului de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice centrale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 [1] și care a adus o serie de modificări esențiale în procesele legate de funcția publică și gestiunea funcționarilor publici:

- raporturile dintre autoritatea publică și funcționar reprezintă raporturi de serviciu, care se deosebesc de relațiile dintre angajator și salariat specifice legislației muncii (abordarea funcției publice și al statutului funcționarului public prin prisma dreptului administrativ (raport de serviciu) este caracteristică majorității statelor membre ale Uniunii Europene);



- expunerea în textul proiectului a activităților caracteristice funcției publice;
- angajarea în serviciul public în bază de merit (legea prevede instituirea unui sistem mixt de încadrare în serviciul public: (i) selectare internă (promovare, transfer etc.) și (ii) selectare externă (concurs);

- obligativitatea evaluării anuale a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici;
- asigurarea dezvoltării profesionale continue a funcționarilor publici;
- delimitarea funcțiilor politice de cele administrative prin instituirea cabinetului persoanelor cu funcții de demnitate publică, angajații cărora nu vor deține statut de funcționar public etc. [8].

Potrivit Legii nr. 158, funcțiile publice nu mai sunt diferențiate pe ranguri și grade, fiind divizate în 3 categorii – funcție publică de conducere de nivel superior, funcție publică de conducere și funcție publică de execuție. Sunt prevăzute evaluări profesionale anuale ale funcționarului care permit avansarea conform competențelor și experienței. Un accent aparte se pune pe dezvoltarea profesională a funcționarilor care este prevăzută a fi anuală, minim 40 de ore, dar și multiple componente ale politicii de personal, printre care recrutarea și selectarea personalului, angajarea, evaluarea, cariera profesională, remunerarea, stimularea, protecția socială, concedierea etc.,

Noua lege urma să optimizeze managementul funcției publice și al funcționarilor publici, să perfecționeze procedurile existente privind managementul cadrelor, să formeze un corp de funcționari publici profesionist și totodată să motiveze (financiar și nonfinanciar) funcționarii publici. Au urmat și alte legi și hotărâri care veneau să consolideze cadrul legal în domeniul politicii resurselor umane, precum 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” [5], Legea cu privire la conflictul de interese [7], Legea privind Codul de conduită a funcționarului public [10] ș. a.

Pornind de la necesitatea modernizării și profesionalizării serviciului public, este vădită importanța acestor legi atât în contextul armonizării cadrului legislativ național la standardele europene în domeniul administrației publice, precum și în contextul procesului de ameliorare a calității serviciilor publice prestate cetățenilor.

Concluzia generală este aceea că evoluția cadrului normativ privind funcția publică și managementul funcționarilor publici a creat toate premisele unui serviciu public de calitate, similar administrațiilor europene. Problema actualei legislații a Republicii Moldova nu este, deci, una de conținut, ci una de implementare, instituțiile publice nevalorificând în mod eficient mecanismele/instrumentele pe care au la dispoziție pentru o aplicare corectă a legii.

## BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-4 din 06 ianuarie 2006.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică, ce asigură funcționarea autorităților publice în baza Rețelei tarifare unice nr. 139 din 09 februarie 1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 26-27 din 26.03.1998.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Clasificatorului Unic al funcțiilor publice nr. 151 din 23 februarie 2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 25-26 din 2001.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova despre aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea concursului pentru ocuparea funcției publice vacante în autoritățile publice nr. 1038 din 07 noiembrie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 84-85/847 din 18.12.1997.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 201. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17 martie 2009.

6. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public, aprobată prin nr. 1227-XV din 18 iulie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-123 din 29.08.2002.

7. Lege cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial nr. 94-96/351 din 30 mai 2008.

8. Lege cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.
9. Legea despre Regulamentul de conferire a gradelor de calificare funcționarilor publici nr. 1263-XIII din 17 iulie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63, 1997.
10. 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 aprilie 2008.
11. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61 din 02.11.1995.

# ASPECTE CORELATIVE ALE INTERESULUI PUBLIC ȘI DESCENTRALIZĂRII CA PROCES ÎN CONDIȚIILE REPUBLICII MOLDOVA

Andrei BEDROS,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The transformations that take place in the social life test the sustainability of the existing political doctrines of administration. Focusing on the experiences of organization and functioning of the public administration towards the democratization and decentralization of the administrative activity through the prism of the natural law of the communities of all levels in organizing their social life in correlation with the interests of the individuals forming this community. In order to ensure the balance in development, harmony and stability, it is very important to establish the optimal degree of administrative decentralization, because the autonomy characteristic of decentralized administration does not present a uniform cliché, but a global paradigm, covering a diversified reality. In a society in a democratic transition the actor as a public interest carrier (through its manifestation) determines the degree of the character of the social transformations.*

**Keywords:** public interests, administrative decentralization, public interest relationship - decentralization process, society in transition.

O dovadă concludentă a avansării și consolidării democratice a societății contemporane sunt relațiile administrației publice cu cetățeanul, expresia accesului participativ al diferitelor segmente sociale la soluționarea problemelor de interes public. Acest adevăr își găsește expresie în tendința principală a doctrinelor politice contemporane de guvernare și administrare care asigură ideologic calea spre democratizarea, și descentralizarea activității administrative, presupunând dreptul comunităților la toate nivelurile de a se administra ele însele, pornind de la dreptul natural al acestora de a-și organiza viața socială, și de la interesele locuitorilor, ce formează aceste comunități [6, p. 40-41].

Evoluția în timp și spațiu a vieții sociale demonstrează diverse, ca formă și conținut, modele și experiențe de organizare și funcționare a administrației publice. Trecerea de la un sistem totalitar bazat pe centralism, unipartidism și dictat, la un sistem politic bazat pe democrație, pluralism și diversitate valorică care reprezintă o provocare majoră în orice societate, necesitând o reorganizare administrativă radicală, ceea ce semnifică, de fapt, edificarea unui sistem nou de administrație publică care ar asigura funcționalitatea societății democratice în care raportul dintre interesul public, și respectarea drepturilor fundamentale ale omului, constituie elementele de bază ale acesteia. În funcție de creșterea și acumularea de capacități a potențialului intelectual al națiunilor, de gradul utilizării raționale și implementării continue a acestuia, dar și, de alți factori importanți de transformare a vieții sociale are loc testarea veridicității și eficienței doctrinelor politice, privind durabilitatea sistemelor existente de administrare, inclusiv la capitolul relației interes public-descentralizare.

Este bine cunoscut argumentul că fiecare națiune își creează și promovează propriul traseu al descentralizării administrative, acesta fiind bazat pe specificul național de manifestare care distinge în plan istoric așezarea geografică, dezvoltarea economică, nivelul culturii administrative, relația între tradiție, și inovație, ponderea interesului public, al factorului religios etc. În acest context, este important de a conștientiza faptul, că descentralizarea administrativă este un principiu-cheie al modernizării societății. Atare principiu a fost proclamat, încă din primii ani ai Revoluției Franceze din 1789-1794, fiind momentul de început al trecerii de la conducerea centralizată în statele europene la cea a descentralizării administrative.

Despre importanța descentralizării remarcă cu argumente clasice în sec. XIX Alexis de Tocqueville. În lucrarea, „De la democratie en Amerique”, el deduce necesitatea descentralizării din faptul, că „o putere centrală, oricât de luminată și savantă ar fi, nu poate să cuprindă toate detaliile vieții unui popor”. Acest postulat rămâne a fi actual în toate statele lumii care și-au ales calea democratică de transformare și dezvoltare.

Actualmente, în relațiile administrative a oricărei societăți proeminența sistemelor descentralizare-centralizare este un fenomen social deosebit. Or, problema-cheie, care trebuie să preocupe astăzi elita administrativă și masele unei societăți, constă în determinarea gradului necesar de descentralizare pentru a oferi stabilitate, și eficacitate sistemului administrativ, în ansamblu. Autonomia caracteristică administrării descentralizate, nu prezintă un clișeu uniform, ci o paradigmă globală, acoperind o realitate diversificată [1, p. 151].

În viziunea lui Michel Crozier, descentralizarea vine asemeni unui remediu în problemele funcționării administrației publice, deoarece agenții administrativi decidenți sunt ruși de realitatea administrativă și deciziile lor nu corespund situației de facto. Între cei care decid și cei care realizează actul administrativ se formează o lacună. Cei care decid, nu dispun de caracteristicile și informația necesară, iar cine dispune de asemenea informație, nu are putere de decizie, astfel se generează confuzie [1, p. 149]. Deci, descentralizarea este în condițiile actuale ale democratizării sau consolidării democratice mai mult decât necesară pentru a depăși starea de confuzie. Ne referim la necesitatea clar conștientizată atât pentru cei care au cât și pentru cei care nu au putere de decizie. Anume, o astfel de necesitate este, în ultima instanță, izvorul firesc al unui interes public funcțional.

Din cele remarcate, considerăm că o semnificație aparte a descentralizării, confirmată doar parțial în literatura actuală de specialitate ține de raportul ei, față de interesul public și de corelația valorică a acestor două fenomene. În viziunea lui E. Popa, descentralizarea reprezintă sistemul care are la bază recunoașterea interesului local, distinct de cel național, localitățile dispunând, în acest sens, de structuri organizatorice, funcționale și patrimoniu propriu întru realizarea interesului local [2, p. 121]. Desigur, această constatare a cercetătorului vizează direct importanța descentralizării ca proces în limitele funcționale ale interesului public local, acesta la fel de important și actual este pentru evoluția binomului, interes public-descentralizare. Interesul public local, deși este distinct de cel național, constituie un fenomen particular eminamente necesar pentru evoluția stabilă a interesului național ca fenomen general al relațiilor publice.

Practica administrației publice contemporane demonstrează aspectul corelativ-sincron al relației interes public-descentralizare în atingerea (satisfacerea) interesului public. Acesta odată atins, vine, la rândul său, cu o influență activă inversă asupra descentralizării, să creeze noi condiții sociale, dar și politice, pentru realizarea obiectivelor ei. În acest context, ne aliniem opiniei acelor cercetători, care consideră lista intereselor publice la care trebuie să răspundă administrația publică drept una variabilă și dependentă geocronometric (în spațiu și timp), de mișcarea de idei, situația socială, regimul economic [3, p. 33-45]. În ordinea respectivă de argumentare, impactul intereselor publice asupra descentralizării administrative depinde de realizarea de facto a atributelor formatorii ale acestuia cât și de procesul complex de alimentare a lui, din punct de vedere obiectiv și subiectiv, cu necesarul de substanță bazică și suprastructurală. Anume factorii bazici (materiali, financiari etc.) și suprastructurali (politici, spirituali), luați ca un întreg, pot să intervină cu influențe benefice în câmpul de manifestare a intereselor publice. Or, în cazul unor societăți aflate într-o tranziție democratică târăgănată ca conținut valoric, cum este cea a Republicii Moldova, nu sunt excluse și influențe malefice, cauza principală fiind insuficiența factorilor bazici și suprastructurali a interesului public. Mai mult, practica administrativă a multor țări în tranziție spre democrație demonstrează și discrepanțe evidente între acești factori.

Dezvoltarea, mai mult sau mai puțin stabilă, a descentralizării administrative, poate fi asigurată doar într-o conjunctură clar definită, strict corelată din punct de vedere social, economic, cultural etc., a intereselor publice, cât și în funcție de gradul de maturitate, afirmare, și promovare a acestor interese care să prezinte în sine dominări firești asupra administrativului spre eficiență, transparență și echitate [4, p. 8]. În atare condiții de manifestare a intereselor publice, procesele de descentralizare și de consolidare a democrației sunt într-o relație directă, acționând reciproc întru stabilizarea democrației funcționale.

E bine cunoscut faptul, că evoluția descentralizării administrative în țara noastră se realizează prin adoptarea, la 29 iulie 1994, a Constituției Republicii Moldova, esența căreia ține de reglementarea constituțională a administrației publice, în special în articolul 109. În cadrul acesteia sunt consfințite principiile de organizare și funcționare a administrației publice locale, descentralizarea serviciilor publice, autonomia locală, și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Aceste principii, reglementate constituțional, au fost dezvoltate în legi pe diferite dimensiuni administrative.

Capacitățile de impact a interesului public asupra elementelor descentralizării, (consolidării administrativ-teritoriale, delimitării responsabilităților și autonomiei locale, finanțelor publice) depind, în cea mai mare parte, de maturitatea componentelor structurale a acestui interes, de gradul

de acumulare de către aceste componente a necesarului de sens și conținut valoric. În viziunea cercetătorului, Victor Saca, din aceste componente fac parte: actorul (agentul) public ca purtător, realizator, promotor și reformator de interes public; poziția socială a actorului (agentului) public ca componentă obiectivă a interesului; gradul de conștientizare de către actori (agenți) a poziției lor sociale, ca componentă structurală subiectivă a interesului; scopurile și sarcinile acțiunilor și activităților publice determinate de factorul conștiinței, de pasiunile și comportamentul actorilor publici [5, p. 17-18]. Luate ca un tot întreg, în condițiile Republicii Moldova, aceste componente nu au deocamdată suficientă substanță bazică și suprastructurală, între ele există disproporții de conținut. Astfel, actorii și agenții publici, atât din APC cât și din APL, nu rareori conștientizează în mod deplasat poziția lor socială, scopurile și mijloacele descentralizării. Acest fapt frânează, în mod evident, procesul descentralizării administrative. Starea de incertitudine și tensionare în sfera sociopolitică, a imaturității bazelor sociale, economice, și culturale influențează negativ procesul de transformare a generatorilor și purtătorilor de interese publice spre devalorizarea interesului public ca mobil al progresului social. De aici urmează prejudicii pentru interesul general național și public al țării.

Privită prin prisma specificului societății în schimbare, practica internațională confirmă că reformele privind descentralizarea administrativă și consolidarea sistemelor democratice de administrare locală sunt de obicei, procese lente, caracterizate de numeroase conflicte și contradicții [7, p. 137]. Din cauza dorinței de dominare și control a guvernării asupra autorității publice locale, dar și a fenomenului dezbinării actorilor publici ca potențiali purtători și promotori ai consensului de interese publice, ritmul descentralizării ca proces s-a desfășurat în Republica Moldova în mod neuniform și controversat, evoluând prin mai multe stadii de extindere și aprofundare, cu idei difuze preluate din paradigmele doctrinare globale. În acest sens, experiențele pozitive din exterior nu sunt adaptate adecvat la specificul practicii administrative a țării.

În acest context, capacitatea intereselor publice din Republica Moldova trebuie privită nemijlocit prin prisma eficienței activității instituțiilor și organizațiilor politice și non-politice în sectorul public, relațiilor, valorilor, normelor politice și morale. Doar o activitate consistentă, bine pusă la punct, luată în comun de politicul (organelor statale, partidelor politice, grupurilor de presiune) și non-politicul (instituțiilor societății civile), poate asigura realizarea eficientă a interesului public de impact asupra descentralizării.

Astfel, supunând analizei impactul intereselor publice asupra descentralizării administrative ca proces, observăm importanța deosebită de tratare a acestui subiect pentru țara noastră. Odată cu creșterea capacităților participative ale societății, în ansamblu și a diferitelor segmente sociale ale acesteia, în particular, se acumulează noi posibilități de impact a interesului public asupra descentralizării. Formele democratice de guvernare și administrare a comunităților umane trebuie să utilizeze la maximum, în limite raționale, posibilitățile interesului public de modernizare a sistemului administrativ. Iar calea cea mai eficace a modernizării administrative e posibilă prin intermediul raționalizării acestui interes și, respectiv, prin impactul lui pozitiv asupra descentralizării activității administrative. Asume prin prisma adaptării obiectivelor de implementare a descentralizării administrative la paradigmele interesului public, e posibilă o mai bună și eficientă consolidare a parcursului democratic al țării.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I. Drept Administrativ. București: Lumina Lex, 2005, 591 P.
2. Popa, E. Autonomia Locală În România. București: Ed. All Beck, 1999, 214 P.
3. Saca, V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic – administrativ. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 3, 2017. Chișinău: 2017, 33-45 pp.
4. Saca, V. Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova. 10 noiembrie, 2017, Chișinău: CEP USM, 2018, 7-29 pp.
5. Saca, V. Structura interesului public în condițiile societății în schimbare. În: Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, 2019. Chișinău, 2019, 11-19 pp.
6. Simboteanu, Aurel, Teoria administrației publice. Chișinău: CEP USM, 2008, 221 p.
7. Хантингтон, С. Демократизация в конце XX века. Третья волна. Москва: РОССПЭН, 2003, 367 с.



# DISTRIBUIREA COMPETENȚELOR ÎNTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE - O CONDIȚIE OBLIGATORIE A DESCENTRALIZĂRII

**Tatiana CASTRAȘAN,**  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The functioning of the contemporary states cannot be conceived without decentralization and judicious distribution of responsibilities between public authorities, that is an indispensable condition for this process. For the current period of development of the Republic of Moldova it is important to analyse the bases of decentralized governance, to elaborate its conceptual foundations and to create a decentralization model, acceptable to the existing realities, a model that would produce expected effects in practice.*

**Keywords:** public administration, decentralization, skills.

Republica Moldova de la momentul constituirii sale ca stat independent și până la etapa actuală traversează o perioadă de continuă schimbare, reforme, modernizare pe diferite paliere ale sistemelor politice, economice, sociale, administrative, culturale etc. Toate aceste schimbări au un singur argument – dorința statului de a se alinia în rândul statelor cu democrații veritabile.

Pentru a asigura echilibrul între actorii sistemului administrativ, se impune necesitatea distribuirii echilibrate a competențelor între aceștia. Echilibrul poate fi făcut asigurat, doar în cazul unui sistem de descentralizare a puterii, unde fiecare actor are un rol bine definit.

Vorbind despre descentralizare ținem să amintim cele mai relevante definiții ale acesteia.

Autorul român, Parlăgi A., analizează descentralizarea sub câteva aspecte:

- sub aspect politic, descentralizarea reflectă caracterul democratic al unui stat, care permite comunităților locale să aibă puterea de decizie cu privire la problemele lor;
- sub aspect juridic, presupune doar autonomie administrativă sub control de legalitate al statului;

- ca formă a delegării de autoritate de la centru către autoritățile administrației publice locale în domenii expres prevăzute de lege [10; p. 133].

Referindu-ne la sistemul administrației publice, relevante sunt reflecțiile profesorul Popa V. care consideră că descentralizarea reprezintă un sistem de performanțe stabilite de capacitatea administrației publice locale, fiind descrisă sub forma câtorva expresii:

- ca delegare a unor atribuții administrative pe plan local, în avantajul reprezentanților aleși;
- ca divizare a muncii administrative, organizate pe pluralitatea centrelor decizionale autonome, adică pe multiplicitatea organismelor dotate cu personalitate juridică;
- ca tehnici, prin care o persoană juridică dorește să instituie o altă persoană juridică, distinctă de ea, conferindu-i dreptul la gestiunea autonomă a intereselor proprii. Totuși, autorul conchide existența descentralizării presupunând câteva condiții prealabile:

- recunoașterea unei categorii de interese locale, distincte de cele naționale;
- calitatea de persoană juridică a colectivității locale atrage după sine deținerea de resurse și patrimoniu propriu, de autonomie financiară;
- desemnarea prin vot universal a autorității reprezentative, căreia colectivitatea locală îi va încredința administrarea treburilor publice;
- independența autorităților publice reprezentative locale în vederea gestionării afacerilor locale, prin adoptarea actelor administrative locale;
- exercitarea unui control de stat asupra legalității realizării autonomiei locale [11; p. 389-390].

Descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităților locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare, pentru a rezolva singure problemele locale de către cei aleși de corpul legislativ [4; p. 34].

Întrucât descentralizarea nu este un scop în sine, ea nu trebuie să producă dezechilibre și distorsiuni în organizarea, conducerea și susținerea de la nivel național. Acest proces va asigura repartizarea clară, echilibrată și bine delimitată a puterii de decizie, între organismele și instituțiile reprezentative ale comunităților locale și regionale, pe de o parte, și cele de la nivel național, pe de altă parte. De asemenea, descentralizarea deciziei implică dezvoltarea sistemului de monitorizare, control și evaluare deopotrivă din partea comunității locale, dar și a instituțiilor, și organismelor guvernamentale de specialitate. Succesul descentralizării se bazează, în principal, pe echilibrul între autoritate și responsabilitate pe de o parte, precum și capacitatea resurselor umane și fluxurile de informații, pe de altă parte.

Este necesar de conștientizat faptul că implementarea în practica autohtonă a experienței străine, ar trebui să fie modelată și prognozată la nivel teoretic și empiric; de așezat pe un fundament științific solid, și numai în acest caz „împrumutul” de instituții și de practici străine vor avea efecte pozitive, nu vor genera o nouă rundă de provocări, întrebări fără răspuns și probleme nesoluționate [2; p. 57].

În continuare urmează să examinăm termenii de „autoritate publică” și „competență”. Vorbind despre autorități publice, aducem aprecierea dată de autorul român, Dinica care consideră că termenul „autoritate” provine de la latinescul „auctoritas”, care derivă de la „augere”, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida” [5; p. 27], pe când expresia „autoritate publică” semnifică totalitatea formelor structurale, menite să exercite prerogative de putere publică, atât la nivelul statului, cât și la nivelul colectivității locale [12; p. 328].

În legislația națională găsim mai multe explicații a termenului de autoritate publică. În Legea nr. 158 din 04.07.2008, termenul de „autoritate publică” este tălmăcit ca fiind orice structură organizatorică sau organ, instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public [8].

Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 (art. 1) definește „autoritățile administrației publice locale” în următoarea manieră: a) „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi - autorități publice luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului), pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale; b) autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea - autorități publice luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special, pentru promovarea intereselor și pentru soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective” [6]. Art. 5 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006, intitulat „subiecții autonomiei locale”, autoritățile puterii locale înglobează consiliile locale și raionale, ca autorități deliberative, primării și președinții de raioane ca autorități executive [6].

În articolul respectiv nu sunt menționate autoritățile deliberative și executive ale „unității teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede expres că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. Legea nr. 344-XIII din 23.12.94 [9] care reglementează „statutul juridic special” al acestei autonomii, prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative în limitele competenței sale” (art. 7). Totodată, organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art. 16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Bașkanul) căruia i se subordonează „toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei” (art. 16).

Noțiunea de „competență” este tratată diferit în literatura de specialitate. Astfel, găsim explicația potrivit căreia, aceasta este „un ansamblu de atribuții prevăzute de lege”, fie o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul, și totodată, obligația prevăzută de lege de a desfășura o anumită activitate”, ori „capacitatea atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale” [3; p. 122].

În legislația Republicii Moldova, noțiunea „competențe” este definită în art. 1 al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, ca „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite” [7].

Susținem ideea, potrivit căreia „competența” reprezintă *totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite și realizate în mod corespunzător, de autoritățile publice în regim de putere publică*.

Vorbind despre distribuirea competențelor, Legea 435-XVI din 28.12.2006 stabilește că autoritățile administrației publice locale pot beneficia de:

- competențe proprii;
- competențe delegate.

Capitolul II al legii 435 stabilește următoarele domenii proprii de activitate:

*Pentru autoritățile publice locale de nivelul I.*

- planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;
- colectarea, asigurarea etapizată a condițiilor pentru colectare separată și transportarea deșeurilor, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;
- distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;
- construcția, întreținerea, iluminarea străzilor și a drumurilor publice locale;
- transportul public local;
- amenajarea și întreținerea cimitirelor;
- administrarea bunurilor din domeniile publice și privat locale;
- construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
- dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și a energiei termice;
- activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;
- amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror altor măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
- instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei altei activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;
- construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;
- organizarea serviciilor (posturilor) teritoriale de salvatori și pompieri,
- contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat.
- asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de Legea nr. 160/2017 cu privire la biblioteci.

*Pentru autoritățile publice locale de nivelul II.*

- administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;
- planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;
- construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;
- organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;
- stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;
- susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
- elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoelectrice cu destinație locală;
- întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deservește populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică altor activități din domeniu;
- administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional;
- administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;
- administrarea unităților de asistență socială de interes raional;
- dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social-vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale;
- contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat.
- asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de Legea nr. 160/2017 cu privire la biblioteci.

Autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități.

Articolul 6 al aceleiași legi stipulează că competențele care țin de autoritățile publice centrale, pot fi delegate autorităților publice locale, de nivelurile întâi și doi, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică.

Delegarea de competențe poate fi efectuată de Parlament, la propunerea Guvernului și ea poate viza toate autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea (delegare generală), ori numai unele autorități publice locale. Aceasta va fi însoțită în mod obligatoriu, de asigurarea resurselor financiare necesare și suficiente realizării acestora. Delegarea de competențe poate fi nelimitată în timp și este considerată efectivă, doar din momentul, în care a avut loc transferul resurselor financiare și materiale necesare, și suficiente.

În domeniul asistenței sociale, competențele se delegă autorităților publice locale și se finanțează din contul transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat, prevăzute în legea bugetară anuală.

Așa cum menționează profesorul Cornea, principalele domenii de competență ale colectivităților locale europene sunt [3; p. 267]:

- planificarea urbană;
- alimentarea cu apă și gestionarea deșeurilor;
- învățământul primar și grădinițele;
- asistența socială.

Cercetarea subiectului respectiv prezintă o abordare unitară privind serviciile de bază, care trebuie să fie furnizate cetățenilor de autoritățile publice locale, iar atribuțiile care le revin autorităților locale, pentru a putea asigura furnizarea acestor servicii reprezintă, în fapt o abordare armonizată în jurul serviciilor considerate esențiale pentru asigurarea vitalității colectivităților locale.

Analizând situația din Republica Moldova, se creează impresia că stabilirea sferei de acțiune a puterii locale depinde nu atât de identificarea și definirea problemelor de interes local și deci, a interesului local, cât de eliberarea statului de anumite domenii de activitate și de atribuții care la o anumită perioadă de dezvoltare, nu prezintă interes pentru puterea statală și pot fi plasate în afara sferei de aplicare a influenței sale directe.

De domeniul distribuirii competențelor autorităților administrației publice se leagă o serie de probleme, printre care :

- lipsa delimitării clare a responsabilităților. Deși Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 a încercat să stabilească domeniile de competență a autorităților publice locale, de nivelurile întâi și doi, poate fi lesne constatat faptul că autoritățile publice locale de ambele niveluri dețin, în linii generale, responsabilități similare, unele dintre ele având un caracter destul de confuz și contradictoriu. Această situație contribuie la interpretarea diferită în activitatea practică. Potrivit prevederilor legii citate, autorităților publice locale de nivelul I li s-au stabilit ca domeniu propriu de activitate - construcția de locuințe, organizarea serviciilor antiincendiarie etc. În cazul dat, nu este clară intenția legiuitorului, deoarece prestarea serviciilor antiincendiarie și de construcție a locuințelor sunt forme de activitate deosebite și atribuirea lor ca domenii proprii de activitate autorităților puterii locale de nivelul I nu întrunește relevanță practică din lipsa capacităților organizatorice, funcționale și financiare ale autorităților publice locale [1; p. 9-10].

- neclarități privind delegarea atribuțiilor. Unele atribuții care țin de competența autorităților publice centrale, conform Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, pot fi delegate autorităților publice locale de nivelul I și II, respectându-se criteriile de eficacitate și de raționalitate economică [199]. Însă, legiuitorul nu a stabilit clar aceste atribuții și drept rezultat, exercitarea atribuțiilor delegate este defectuoasă, deoarece în tentativa de a le implementa, autoritățile puterii locale se confruntă cu situația, că nu dispun de mijloace financiare. În alte situații, actele normative care impun atribuții autorităților puterii locale, nu se indică sursa de finanțare necesară pentru realizarea lor.

- nereglementarea clară a atribuțiilor partajate și formelor de cooperare. Potrivit prevederilor art. 5 al Legii nr. 435-XVI din 28.12.2006, autoritățile puterii locale de nivelurile întâi și doi, precum și cele centrale, pot coopera, în condițiile legii, pentru a asigura realizarea unor proiecte sau servicii publice care solicită eforturi comune ale acestor autorități. Însă legiuitorul nu a stipulat expres, în care domenii autoritățile puterii locale pot dispune de competențe partajate, lăsând la latitudinea autorităților puterii locale și statale să stabilească aceste domenii.

- atribuirea unor responsabilități fără acoperire financiară. Există numeroase situații, când legile adoptate prevăd pentru autoritățile administrației publice locale responsabilități fără ca să fie indicată sursa de finanțare, pentru a fi soluționată problema dată [1; p. 9-10]. Cadrul normativ care reglementează responsabilitățile autorităților puterii locale, în multe domenii practic este depășit, nu corelează cu exigențele contemporane și nu face o delimitare clară între competențele auto-

rităților publice locale de nivelurile I și II, deliberative și executive, creând confuzii și situații de incertitudine. În mod special, aceasta se referă la domeniile: educație, protecție socială, sănătate, administrarea patrimoniului local.

- penuria de specialiști competenți și calificați. Un număr destul de mare de atribuții și responsabilități ale administrației publice locale de importanță majoră pentru dezvoltarea colectivităților locale prevăzute de către lege nu au acoperire cu funcții și specialiști, ceea ce diminuează calitatea procesului decizional local și reduce capacitățile APL de a se implica eficient în soluționarea problemelor sociale și economice (din cadrul primăriilor lipsesc, de regulă, specialiști în atragerea de investiții, juriști, economiști, arhitecți) [1; p. 29].

Oricât de dramatică nu ar părea situația creată în Republica Moldova, ea nu este lipsită de soluții.

1. Modificarea Legii 435-XVI din 28.12.2006 prin stabilirea a trei tipuri de competențe:

- a. competențe ale autorităților publice centrale;
- b. competențe ale autorităților publice locale;
- c. competențe ce pot fi delegate.

Modificarea respectivă ar aduce o claritate în domeniile care sunt proprii unui sau altui nivel și ar exclude pasarea responsabilității de la un actor la altul ;

2. Ajustarea cadrului normativ referitor la personalul angajat, respectiv ales în autoritățile publice din Republica Moldova. În acest sens, propunem sporirea motivației financiare și non-financiare a funcționarilor publici, demnitarilor și aleșilor locali. De asemenea, ne referim la necesitatea școlirii acestora prin oferirea de programe de studii (ciclul I și II). Un funcționar bine pregătit și motivat va genera la rândul său servicii de calitate. Cât privește pregătirea aleșilor locali și a demnitarilor, considerăm că acestora trebuie să li se impună drept condiție obligatorie de a accede în funcție, posedarea studiilor obligatorii de licență.

În **concluzie**, ținem să menționăm că stabilirea unui mecanism clar de distribuire a responsabilităților este foarte important și trebuie să includă atribuții însoțite de angajamentele financiare, care sunt alocate fiecărui nivel de putere. Un asemenea mecanism de delimitare a responsabilităților se bazează pe reguli de joc clare, care ar genera succesul activității autorităților administrației publice, cât și satisfacția populației.

## BIBLIOGRAFIE

1. Chivriga, An., Furdui, V. Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structura și resurse. Chișinău: IDIS Viitorul, 2009, 42 p.
2. Cornea, S. Descentralizarea – mecanism de realocare a autorității între nivelurile puterii publice. În: Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice (Partea I), nr. 2, 2016, 56-71/ 72, pp.
3. Cornea, S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: abordare politologică și oportunități de reformare. Teză de doctor habilitat [online]. În: [www.researchgate.net/profile/Sergiu\\_Cornea/publication/336675781\\_Organizarea\\_teritoriala\\_a\\_puterii\\_locale\\_in\\_Republica\\_Moldova\\_abordare\\_politologica\\_si\\_opportunitati\\_de\\_reformare\\_Territorial\\_organization\\_of\\_the\\_local\\_power\\_in\\_the\\_Republic\\_of\\_Moldova\\_politological\\_ap/links/5dabf26b4585155e27f75690/Organizarea-teritoriala-a-puterii-locale-in-Republica-Moldova-abordare-politologica-si-opportunitati-de-reformare-Territorial-organization-of-the-local-power-in-the-Republic-of-Moldova-politological-ap.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Sergiu_Cornea/publication/336675781_Organizarea_teritoriala_a_puterii_locale_in_Republica_Moldova_abordare_politologica_si_opportunitati_de_reformare_Territorial_organization_of_the_local_power_in_the_Republic_of_Moldova_politological_ap/links/5dabf26b4585155e27f75690/Organizarea-teritoriala-a-puterii-locale-in-Republica-Moldova-abordare-politologica-si-opportunitati-de-reformare-Territorial-organization-of-the-local-power-in-the-Republic-of-Moldova-politological-ap.pdf)
4. Deliu, T. Administrația publică locală. Chișinău, Editura AAP, 1998, 54 p.
5. Dincă, Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012, 148 p.
6. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
7. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
8. Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova , nr. 230-232 din 23.12.2008.
9. Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Găgăuz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova , nr. 3-4/51 din 14.01.1995.
10. Parlăgi, A. P. Dicționar de administrație publică. București, ediția a 3: editura C. H. Beck, 2011, 455 p.
11. Popa, V. Dreptul public. Chișinău: Editura Tacis, 1998, 460 p.
12. Vedinaș, V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. B.: Ed. Universul Juridic, 2012, 570 p.



# CADRUL CONCEPTUAL AL DEZVOLTĂRII DURABILE

Larisa DRAGANCEA,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The purpose of this paper is to highlight the emergence and evolution of the sustainable development concept. The main objective of this paper is to address the leading definitions of the sustainable development concept and their role in human society development. In this direction it is stated that the first definitions that addresses to this concept from a variety of perspectives, were developed in the last decades of the twentieth century and the first years of the twenty-one century. Most concepts developed on sustainable development refers to three basic aspects: economic, environmental and the social aspect.*

**Keywords:** concepts, sustainable development, environment, economic development, Brundtland report, progress, global change.

Conceptul de dezvoltare durabilă cunoaște o largă utilizare, astfel că în zilele noastre, aproape totul se desfășoară sub sigla dezvoltării durabile: societatea evoluează prin aplicarea principiilor dezvoltării durabile; învățământul trebuie să devină durabil; industria și agricultura își urmează cursul spre durabilitate; cercetarea susține dezvoltarea durabilă; resursele naturale urmează să fie utilizate durabil etc.

Ca principiu, dezvoltarea durabilă este necesar de a fi aplicată în toate domeniile de activitate, în scopul satisfacerii nevoilor materiale de bază, pentru a oferi resursele de optimizare a calității vieții la capitolul sănătate și educație. Dezvoltarea economică, ca orice alt tip de dezvoltare, necesită măsuri de eficientizare a resurselor umane, în special, dar și a altor tipuri de resurse, în general.

Conceptul de dezvoltare durabilă în limba engleză are la bază termenii de *sustainability*, *sustainable* și *sustainable development*. Originea acestuia provine din latinescul *sub* și *tenere*, care înseamnă „a susține” sau „a păstra”, folosit cu sute de ani în urmă [3].

În limba română există două concepte relativ apropiate: sustenabilitate și dezvoltare durabilă. Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române, sustenabilitatea este „calitatea unei activități antropice de a se desfășura fără a epuiza resursele disponibile și fără a distruge mediul, deci fără a compromite satisfacerea nevoilor generațiilor viitoare”. Când ne referim la dezvoltarea economică de ansamblu a unei țări sau regiuni, este folosit termenul de dezvoltare durabilă [1].

Problemele legate de mediu și de modul în care omul afectează ecosistemul au făcut parte din preocupările societății umane încă de la începuturile ei. Se crede că numeroase societăți preistorice au dezvoltat norme vizând folosirea anumitor resurse comune, astfel încât să le protejeze sau să asigure o exploatare rațională a lor. De asemenea, resursele naturale și ecosistemele care susțineau viața de zi cu zi erau reprezentate în numeroase tradiții și ritualuri ale comunităților care trăiau în strânsă legătură cu natura. De aceea, declinul unor culturi a fost atribuit unor dezaastre datorate deteriorării mediului înconjurător, de exemplu declinul culturii Maya.

Impactul activității umane asupra mediului înconjurător devine cu adevărat dramatic, odată cu Revoluția industrială de la sfârșitul sec. al XVIII și începutul sec. al XIX. În această perioadă se formează și se dezvoltă primele abordări cu privire la relația dintre om și mediul înconjurător. Până în primele decenii ale secolului XX, conceptul de dezvoltare, în sensul pe care-l abordăm astăzi, era aproape necunoscut. Marile imperii care stăpâneau lumea în secolul al XIX și începutul secolului XX nu au acordat atenție progresului social și economic, pentru ceea ce numim astăzi „țări în curs de dezvoltare”. Scopul lor era în primul rând de a furniza materii prime și forță de muncă ieftină. Pentru țările bogate din America de Nord și Europa problema creșterii economice era legată de ideile de „progres” și „modernizare”, în timp ce preocupările privind „echitatea” și „dreptatea socială” erau foarte rar abordate. Gradul mare de sărăcie, precum și serviciile sociale foarte reduse sau inexistente în Europa și Statele Unite, au arătat că nici în aceste țări politica nu era orientată spre nevoile majorității.

După cel de-al Doilea Război Mondial și în strânsă legătură cu fenomene precum dezvoltarea industriei petrochimice, urbanizarea și suburbanizarea, accesul pe scară largă la automobil în țările dezvoltate, problemele de mediu intră pe agenda publică și instituțională.

În sensul modern a termenului, conceptul de dezvoltare durabilă este utilizat la începutul anilor 70, fiind folosit în lucrarea *Limitele Creșterii* de către Donella Meadows, care constată caracterul exponențial al creșterii a cinci factori care limitează dezvoltarea – populația, producția agricolă, resursele naturale, producția industrială și poluarea – a condus la ideea unei posibile catastrofe ecologice cu caracter global generată de suprapopulație, poluare și epuizarea resurselor naturale [4]. Această lucrare aduce în prim plan un concept ce stă la baza primelor abordări privind dezvoltarea durabilă și anume capacitatea de susținere.

Din câte cunoaștem, viitorul umanității depinde de dezvoltare, care presupune o definire corectă și o viteză mare de implementare în practică a celor două concepte, atât dezvoltarea durabilă, precum și cea regională, având o importanță deosebită pentru generațiile prezente și viitoare. Există specialiști care susțin ideea că dezvoltarea durabilă nu poate fi tratată decât la nivel mondial, având un caracter unitar și simultan [7].

Alte opinii susțin că abordările punctuale sunt mai realiste și cu sorți mai mari de izbândă. Practicile actuale în ceea ce privește evoluția favorabilă a unor sectoare ale economiei, precum agricultura ecologică, turismul ecologic etc. arată viabilitatea tipului nou de abordare la nivel sectorial, care după părerea noastră trebuie să devină o poziție firească asupra dezvoltării. Într-o societate durabilă, utilizarea superioară a resurselor umane va conduce la o dezvoltare economică, o îmbunătățire calitativă a vieții omului.

Conceptul de dezvoltare durabilă și-a făcut apariția în momentul în care problemele legate de mediul înconjurător erau în prim-plan al dezbaterilor politice. În perioada respectivă, sintagma de „dezvoltare durabilă” s-a folosit mai mult ca o formulare venită să câștige sprijin politic, în loc de o bază teoretică pentru producerea unei schimbări de atitudine. Mai târziu, atunci când protejarea mediului și dezvoltarea economică au fost considerate ca două elemente compatibile și că ele reprezintă obiective complementare, dezvoltarea durabilă vine cu o alternativă nouă, față de modelul conflictual prezent în dezbaterile, care caracterizau disputele anilor '70 (sec. XX), având ca subiect limitele de creștere.

Comisia Mondială pentru Mediu și Dezvoltare (comisia Brundtland) la finalul activității elaborează în 1987 un raport numit „Viitorul nostru comun” (raportul Brundtland). Cu această ocazie se formulează prima definiție a conceptului de dezvoltare durabilă. În acest raport s-a realizat o analiză a dezvoltării durabile, precum și stabilirea unor remedii și recomandări pentru viitor. Influența dezvoltării durabile implică trei aspecte: economic, social și de mediu. Cele trei aspecte trebuie să fie luate în considerare în egală măsură, la nivel politic de către fiecare stat.

Din Raportul Brundtland s-au desprins o serie de concluzii șocante pentru vremea respectivă, și anume: una din concluzii se referă la utilizarea resurselor naturale, alta la creșterea gradului de sărăcie a populației, precum și poluarea mediului și acumularea de deșeuri. Dacă omenirea și în primul rând administrațiile publice nu vor ține cont de aceste concluzii, atunci este de așteptat un declin al calității vieții omului. De aceea, dezvoltarea durabilă constituie un proces economic continuu în vederea satisfacerii tuturor nevoilor oamenilor, în prezent și în viitor.

Raportul tindea spre a găsi „o cale de dezvoltare care să susțină progresul uman nu numai în câteva locuri și pentru câțiva ani, ci pentru întreaga planetă și pentru un viitor îndepărtat”. Tot în viziunea acestui raport, dezvoltarea durabilă (viabilă și susținută) este privită ca fiind: „Dezvoltare care răspunde nevoilor prezentului fără a compromite abilitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor proprii”. [8]

Această definiție extinde principiul echității sociale nu numai asupra generațiilor actuale, ci și asupra celor viitoare, cărora generațiile de astăzi trebuie să le transmită condiții ecologice acceptabile și resurse naturale accesibile. A devenit însă clar că principiul echității sociale trebuie să asigure nu numai continuarea sa în timp, ci și să se extindă într-o anumită măsură asupra naturii, care, de asemenea, „pretinde” satisfacerea cerințelor dezvoltării sale. Iată de ce definiția de mai sus a fost supusă criticii pentru caracterul său confuz și antropocentric, or definiția dezvoltării durabile trebuie să țină seama în mod evident și de chestiunile conservării mediului natural înconjurător.

Conform Raportului Brundtland, toți trebuie să fim responsabili de acțiunile noastre pe care le susținem în vederea satisfacerii tuturor nevoilor, dar să nu uităm niciun moment de soarta generațiilor viitoare. De asemenea, trebuie să fim conștienți de influența deciziilor și acțiunilor noastre asupra mediului înconjurător, îmbunătățind sănătatea generațiilor noastre, dar și a

generațiilor viitoare. Conceptul de dezvoltare durabilă, conform Raportului, ne atenționează asupra faptului că există limite în exploatarea resurselor naturale ale mediului, precum și puterea de absorbție a biosferei activităților umane este limitată. Având la bază aceste motive, dezvoltarea durabilă implică un proces de schimbare în care exploatarea resurselor, direcția investițiilor, orientarea dezvoltării tehnologice și schimbările instituționale să fie realizate în concordanță cu viitorul, precum și nevoile actuale.

Noțiunea de „dezvoltare durabilă” poate fi definită ca „... o formă a dezvoltării socio-naturale, care asigură supraviețuirea și progresul neîntrerupt al societății și nu distruge mediul natural înconjurător”. O astfel de înțelegere a dezvoltării durabile este și pentru mai multe instituții internaționale, cum ar fi UICN, UNEP, WWF, care în publicația lor comună susțin că prin dezvoltare durabilă se subînțelege „... îmbunătățirea calității vieții umane fără a depăși cadrul capacității de rezistență a ecosistemelor” [6].

Din șirul definițiilor de dezvoltare durabilă vom evidenția în mod special, definiția dată de Ismail Seragel: „dezvoltarea durabilă este cea care asigură generațiilor viitoare cel puțin aceleași oportunități de care beneficiază generația actuală, înțelegând prin oportunitate capitalul și creșterea de capital pe persoană” [6]. Mulți cercetători au preluat viziunea acestei definiții și au dezvoltat-o ulterior, mai ales în contextul căilor de operaționalizare a dezvoltării durabile.

În anul 1992 a avut loc la Rio de Janeiro „Summit-ul Pământului”, fiind reprezentate 178 de state, printre care și Republica Moldova. Reprezentanții statelor participante au întocmit mai multe acte care se referă la schimbările de climă, stoparea defrișărilor masive, diversitatea biologică. Tot la această întâlnire s-a elaborat un plan privind susținerea dezvoltării durabile, numit Agenda 21.

La Summit-ul Mileniului Națiunilor Unite din același an, au fost adoptate Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului (ODOM) de către reprezentanții a 191 de țări. Fiecare stat participant la summit și-a elaborat un mecanism de monitorizare a progresului la nivel regional, național și global.

La 10 ani de la Conferința de la Rio, în 2002, a avut loc, la Johannesburg, Summitul privind dezvoltarea durabilă. Dezvoltarea durabilă urmărește și încearcă să găsească un cadru teoretic stabil pentru luarea deciziilor în orice situație în care se regăsește un raport de tipul om – mediu, fie că e vorba de mediul înconjurător, mediul economic sau mediul social.

În perioada 20-22 iunie 2012, la Rio de Janeiro, Brazilia, și-a desfășurat lucrările Conferința ONU privind Dezvoltarea Durabilă „Rio+20”, care a avut ca obiective de bază promovarea dezvoltării economice verzi în contextul dezvoltării durabile și reducerii sărăciei și fortificarea rețelei instituționale pentru promovarea dezvoltării durabile. La acest eveniment au participat circa 100 de președinți de țări și prim-miniștri din 191 de state. Republica Moldova a integrat prioritățile prevederilor Declarației finale a Conferinței „Viitorul pe care ni-l dorim” (Rio de Janeiro, 20-22 iunie 2012) în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, aprobată prin Legea nr. 166 din 11 iulie 2012. Prin aceasta Republica Moldova și-a asumat angajamentul în eforturile pentru asigurarea tranziției spre dezvoltarea economică „verde” prin intermediul unei mai bune guvernări și integrarea aspectelor de protecție a mediului în toate sectoarele de dezvoltare socio-economică.

Respectiv, prin aprobarea Strategiei de mediu pentru anii 2014-2023 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 301 din 24 aprilie 2014 au fost stabilite prioritățile naționale și sectoriale privind promovarea economiei „verzi” și definit cadrul pentru ulterioara integrare a economiei „verzi” în domeniile agricultură, transport, energie, industrie, construcții, dezvoltare regională, achiziții publice și educație.

În septembrie 2015, țările-membre ale ONU, printre care și Republica Moldova, au adoptat Declarația Summitului privind Dezvoltarea Durabilă, prin care s-au angajat să pună în aplicare Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. Astfel, în următorii cincisprezece ani, țările urmează să-și mobilizeze eforturile pentru a elimina toate formele de sărăcie, pentru a combate inegalitățile și pentru a aborda problemele schimbărilor climatice, asigurându-se că nimeni nu este lăsat în urmă.

Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 este complexă, cuprinzând 17 obiective de dezvoltare durabilă și 169 de ținte, care înglobează toate aspectele-cheie ale dezvoltării: economice, sociale, de mediu.

În Republica Moldova adaptarea Agendei 2030 a început în rezultatul colaborării între Guvern, ONU Moldova, în calitate de partener de dezvoltare-cheie al Republicii Moldova și Expert-Grup, care a oferit susținere analitică întregului proces. Sarcina a constat în identificarea

obiectivelor relevante și prioritare pentru Republica Moldova, precum și adaptarea obiectivelor pentru a satisface specificul național [2].

Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a Republicii Moldova face un pas înainte - în ea se menționează explicit faptul că dezvoltarea durabilă trebuie să se bazeze pe principiul „prevenirii erodării bazei capitalului natural, care constituie fundamentul sistemelor socioeconomice și al asigurării unei calități acceptabile a mediului” [5].

Necesitatea asigurării securității în procesul dezvoltării durabile este recunoscută drept un obiectiv major al Strategiei de Dezvoltare Durabilă a Moldovei. Astfel, printre principiile de bază ale acesteia se menționează și promovarea noii concepții de securitate - economică, socială, alimentară, ecologică.

Cele menționate mai sus arată că pentru asigurarea dezvoltării durabile este necesar să ne schimbăm radical atitudinea față de utilizarea resurselor naturale, și în primul rând față de resursele energetice. Astfel, în prim-plan se impune utilizarea în volum tot mai redus a resurselor tradiționale de energie și trecerea masivă la utilizarea resurselor regenerabile nelimitate în timp. Pentru populația Terrei sursa regenerabilă principală de energie este energia Soarelui, precum și energia mecanică a apei și a aerului condiționată de ea, adică hidrosfera și atmosfera Terrei.

În vederea atingerii principalelor obiective ale dezvoltării durabile, este necesară o nouă mentalitate a oamenilor, existența unor comunități care să dea dovadă de posibilități largi în ceea ce privește folosirea resurselor naturale într-un mod cât mai rațional și eficient și care să identifice potențialul economic în ceea ce privește economia, garantându-se prosperitatea, protecția mediului și echitatea socială.

În concluzie între conceptul de dezvoltare durabilă și cel de dezvoltare regională există similitudini cât și diferențe. Dezvoltarea durabilă este un concept general care se bazează pe schimbarea mentalității oamenilor, pe implementarea unei noi viziuni despre managementul resurselor și dezvoltării economice, în timp ce conceptul de dezvoltare regională se ocupă de o arie mai restrânsă, el de fapt fiind un concept european și prezintă în esență reducerea inegalităților existente între diferite regiuni ale Europei, în primul rând din punct de vedere economic. O altă diferență constă în faptul că dezvoltarea regională, redistribuirea, nu ține cont numai de aspectul economic ci și de politicile care țin de solidaritate și coeziune socială. Din punct de vedere al redistribuirii, dezvoltarea durabilă urmărește cu prioritate ajutorarea celor mai sărace țări de pe glob. Punctul de confluență unde se întâlnesc cele două concepte este protecția mediului, ambele acordând un interes major acestui lucru.

În vederea atingerii principalelor obiective ale dezvoltării durabile, este necesară o nouă mentalitate a oamenilor, existența unor comunități care să dea dovadă de posibilități largi în ceea ce privește folosirea resurselor naturale într-un mod cât mai rațional și eficient și care să identifice potențialul economic în ceea ce privește economia, garantându-se prosperitatea, protecția mediului și echitatea socială.

## BIBLIOGRAFIE

1. Definiție sustenabilitate. În: <https://dexonline.ro/definitie/sustenabilitate> [accesat 25.12.2019]
2. Dezvoltarea durabilă. În: <http://www.mediu.gov.md/ro/content/dezvoltarea-durabil%C4%83-o-cale-continuu%C4%83-republicii-moldova>. [accesat 04.02.2020].
3. Dinga E. Surse de finanțare a dezvoltării durabile a României. București: Institutul Național de Cercetări Economice, 2006. 87 p.
4. Donella H. M., Dennis L. M., Jorgen R., William W. B. The limits to growth. New York: Universe Books, 1972. 211 p. ISBN 0-87663-165-0.
5. Moldova 21: Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a Republicii Moldova. Chișinău, 2000. În: [http://www.undp.md/publications/doc/RAPORT\\_21.pdf](http://www.undp.md/publications/doc/RAPORT_21.pdf). [accesat 03.02.2020].
6. Ursul A., Rusandu I., Capcelea A., Dezvoltarea durabilă: abordări metodologice și de operaționalizare. Chișinău: Știința, 2009. 251 p. ISBN 978-9975-67-634-2.
7. Vădineanu A. Dezvoltarea durabilă. Vol. I. București: Editura Universității, 1998. 248 p.
8. Our Common Future. 1987. În: <http://www.im-documents.net/wced-ocf.htrn>. [accesat 02.02.2020].



# ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Константин ТЕТЕРИН,

аспирант,

Одесский региональный институт государственного управления

Национальной академии государственного управления

при Президенте Украины

## SUMMARY

*The practice of personnel management in public authorities of various countries was formed under the influence of various features of their development: political, economic, social, historical, scientific, ethnic, cultural, etc. Therefore, each country has its own practice and, accordingly, signs of its inherent type of personnel policy of the state (closed or open) and the type of public service (job or career).*

*The rapid development of the world community after the Second World War was accompanied by almost revolutionary transformations in all sectors, especially in the economy and production, which prompted to tighten the requirements for the provision of high-quality public services with lower material costs. In other words, most developed countries were forced to join forces to reform the civil service.*

*The experience of EU member states can be useful in developing the regulatory framework for public service personnel management in accordance with the leading European principles, which are: priority of the rights and freedoms of citizens; openness of personnel policy in the field of public service; leading and innovative nature of personnel policy; effective labor motivation; assessment of the employee according to the results and methods of work.*

**Keywords:** public service, personnel management.

Практика управления персоналом в органах государственной власти различных стран сформировалась под влиянием разнообразных особенностей их развития: политических, экономических, социальных, исторических, научных, этнических, культурных и др. Поэтому каждая страна имеет свою практику и соответственно признаки присущего ей типа кадровой политики государства (закрытой или открытой) и типа государственной службы (должностной или карьерной).

Стремительное развитие мирового сообщества после Второй мировой войны сопровождалось почти революционными преобразованиями во всех отраслях, а особенно в экономике и производстве, что побудило ужесточить требования к оказанию качественных государственных услуг с меньшими материальными затратами. Другими словами, большинство развитых стран вынуждены были объединить усилия для реформирования государственной службы.

С конца 80-х гг. XX в. большинство стран, входивших в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), начали проводить реформирование менеджмента человеческих ресурсов (управления персоналом) в своих системах государственного управления. Наиболее распространенными были инициативы по сокращению количества работающих в государственном секторе, по децентрализации и делегированию полномочий в сфере менеджмента человеческих ресурсов на местный уровень. Прочие инициативы также включали новые программы менеджмента, реформирование системы классификации должностей и содержания должностных обязанностей, инициативы относительно предоставления равных возможностей трудоустройства, а также гибкую организацию рабочего времени. И очень важным является акцентирование всех исследователей на соблюдении ключевых принципов и ценностей, которые должны быть в основе управления персоналом в сфере государственной службы. Речь идет о принципах справедливости, этического поведения, политической нейтральности, эффективности, гибкости и пр. Специалисты по менеджменту человеческих ресурсов этих стран отметили связь между активными реформами и интеграцией многих европейских стран в Европейский Союз. В современных условиях все развитые государства Европы, которые занимаются разработкой продуктивной и экономически



оправданной системы государственной службы, пришли к необходимости планирования потребности в государственных служащих. Во временном измерении такое планирование бывает: операционным (краткосрочным) – до 1 года; тактическим (среднеобозримым) – от 1 года до 3 лет; стратегическим (долгосрочным) – от 3 до 10 лет. Процесс планирования потребности в государственных служащих необходим не только государственной организации для выполнения ее стратегических задач, но и государственным служащим, подтверждая востребованность их труда и предоставляя гарантии занятости и дальнейшего служебного роста. Именно планирование потребности в государственных служащих является залогом эффективного отбора и приема на службу.

Анализируя законодательство стран ЕС относительно принятия на государственную службу, можно увидеть, что в международных нормах, регулирующих вопросы приема на государственную службу во всех странах ЕС приняты специальные законы о государственной службе, которые закрепляют положение равного доступа граждан к государственной службе на основе профессиональных способностей независимо от их политических взглядов, расы, религии, национального происхождения, пола, возраста, семейного положения и др. Это положение также содержится в конституциях всех государств – членов Европейского Сообщества, кроме Дании и Ирландии, конституции которых провозглашают, вместе с тем, общий принцип равенства перед законом.

Ярким примером может служить Франция, в которой принцип равного доступа на государственные должности является конституционной ценностью, согласно которому все граждане на равных началах допускаются ко всем государственным должностям и службам в соответствии с их способностями, заслугами и талантами.

В Великобритании лозунг системы отбора на государственную службу прост и сформулирован еще в 1850 г.: служба предлагает карьере, открытую талантам. При этом процедуры приема на государственную службу значительно отличаются между собой. Можно выделить карьерную систему, где более формальная процедура, и должностную – с открытой процедурой, где имеет место, в частности, собеседование при приеме на государственную службу. Но требования приема для названных систем, закрепленные законом, похожи: наличие университетского диплома, знание государственного языка, отсутствие судимости, удовлетворительное состояние здоровья, служба в армии.

Карьерной системой отбора на государственную службу пользуются такие государства, как Франция, Бельгия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Португалия, Польша и др. Здесь процедуры отбора осуществляются по четко определенным стандартным правилам. При этом существует специальный правительственный орган, ответственный за проведение конкурса и окончательный отбор кандидатов для длительной профессиональной карьеры. Конкурс считается наиболее демократичной и эффективной технологией отбора, поскольку позволяет выделить наиболее способных претендентов, основываясь исключительно на их заслугах и талантах, а также тех, кто имеет необходимые личные качества. Закон определяет конкурс как средство распределения ограниченного количества должностей путем испытаний, что позволяет независимо от коллегияльному органу – жюри – классифицировать конкурсантов по их заслугам для последующего назначения на должности.

Ко второй группе относятся страны, где не существует специальных процедурных правил (Нидерланды, Швеция, Австрия, Германия, Дания, Великобритания), а заинтересованные государственные организации подбирают персонал по критерию наличия определенных профессиональных навыков и опыта.

С целью предотвращения принятия на государственную службу неподготовленных лиц, а также лиц, которые по своим личным качествам не смогут обеспечить выполнение функций государства, предусмотрены соответствующие условия и ограничения. Например, во Франции законом установлены следующие условия принятия на государственную службу: кандидат должен иметь французское гражданство; быть дееспособным, то есть не должен быть приговорен к наказанию, которое содержит запрет на право голоса, возможности быть избранным или лишенным гражданских прав; кандидаты мужского пола должны соответствовать кодексу военной службы; условия физической годности проверяются на основе медицинских справок, которые предоставляются уполномоченными врачами. Специальные уставы могут дополнять эти требования особыми условиями доступа в штат государственных служащих, касающиеся возраста, диплома и стажа работы. Необходимо отметить, что процедуры отбора и приема на службу постоянно совершенствуются, происходит дальнейшая децентрализация и деполитизация этих процедур.

Следует отметить, что прием на должность государственного служащего – это только первый шаг к новому этапу профессионального роста. С этого момента начинается процесс формирования профессионально значимых для данной должности качеств и умений, осознание целей и задач государственной службы, овладения опытом коллег. При этом происходит процесс профессиональной адаптации, который научно трактуется как процесс приспособления государственного служащего к профессиональным, социальным и организационным условиям на новой должности. В странах – членах ЕС, таких как Чехия, Литва, Великобритания назначенные на должность государственные служащие проходят обязательный курс начальной подготовки на протяжении 1-2 месяцев по программе адаптации государственных служащих. Такие программы профессиональной адаптации только внедряются в сферу управления персоналом, но также следует отметить, что они приобрели актуальность и значимость, поскольку способны уменьшить стартовые затраты путем экономии времени руководителя и коллег по работе.

Вполне естественно, что в процессе трудовой деятельности каждый человек старается лучше выполнять свои обязанности, достигая при этом карьерного роста. К этому его побуждают различные потребности: интерес, склонность, ответственность, жизненная необходимость и т.п. При этом проявляется тенденция сочетания критериев качества с продвижением по службе с помощью такого мероприятия, как формирование кадрового резерва и работа с ним. Кадровый резерв представляет собой совокупность специалистов, которые имеют соответствующие знания, опыт, компетенции, личные качества и способны при условии определенной дополнительной подготовки достичь необходимых квалификационных требований. В развитых странах Европы сложился круг «кастовых» элитарных вузов, которые готовят специалистов, уровень полученных знаний которых мог бы позволить им занимать высшие должности в сфере государственной службы. Да и в самом процессе кадрового резервирования закладывается повышение по службе и таким образом планируется карьерный рост, что очень важно в управлении персоналом, поскольку руководитель, вышедший «из низов», сможет эффективнее ставить задачи и проверять их выполнение.

Оценка качества работы государственного служащего связана с его карьерным и профессиональным ростом. Как это происходит в ведущих странах ЕС – Франции, Германии, Великобритании – рассмотрим ниже.

Например, во Франции перспективы карьеры зависят от оценки работы чиновника его руководителем. Такая оценка проводится ежегодно. Согласно устава существует два вида продвижения: по степени и по рангу. Продвижение по службе зависит от стажа работы чиновника и полученных им оценок. А для продвижения по рангу решающими являются заслуги претендента. Наряду с обычным порядком продвижения по службе во Франции возможны и исключения из описанного порядка, подразумевающие ускоренное продвижение чиновников.

В Германии система продвижения по службе основана на двух принципах: повышение квалификации и постепенность продвижения. Исключения из двух правил допускается только по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам. Карьерное продвижение в Германии также напрямую зависит от оценки работы служащего. Таким образом, во Франции и Германии существует гарантия медленного, но верного карьерного продвижения.

Продвижение по службе в Великобритании зависит от ежегодных отчетов, которые составляются на уровне отдельных министерств. Отчеты передаются в Совет по продвижению министерства, который окончательно решает вопрос относительно продвижения по службе чиновников.

Большое внимание уделяется профессионализации государственной службы, которая способствовала созданию сети специализированных учебных заведений, призванных готовить руководящие кадры для государственной службы. Общим для всех стран ЕС является нацеленность обучения на достижение конкретных практических результатов. Например, вся система обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля. В частности, в Германии действует созданная в 1969 г. Федеральная академия государственного управления как центральный вуз федерального правительства, а также сеть подобных заведений на земельном уровне. Специальный уровень подготовки является обязательным условием допуска к государственным должностям, закрепленный в законодательстве. В Германии, как и во Франции, прием на программы долгосрочной подготовки является также

одновременным поступлением на государственную службу с присвоением соответствующего статуса слушателям.

Во Франции кадры для государственной службы готовят Национальная школа государственного управления (нацелена на подготовку специалистов высшего звена), Политехническая школа и 5 региональных институтов государственного управления (нацелены на подготовку специалистов среднего звена и кадров для органов местного самоуправления).

В странах ЕС большое внимание уделяется изучению мотивации государственных служащих. Повышение эффективности труда достигается благодаря материальному поощрению, повышению оплаты труда, улучшению условий труда, гибкости рабочего времени, возможности карьерного роста, присвоения почетных званий, государственных наград.

Важную роль играет и перемещение молодых, перспективных служащих на более высокие должности или смежные сферы деятельности. Такое перемещение, научно определенное как ротация, расширяет мировоззрение государственного служащего, повышает его управленческую квалификацию, предотвращает кадровый застой и консерватизм, позволяет лучше изучить кадры и готовить их к занятию должностей руководителей государственных органов.

Прекращение служебных функций государственных служащих в перечисленных странах происходит на одинаковых основаниях: выход на пенсию, увольнение, отставка.

Таким образом, можно сделать вывод, что управление персоналом в сфере государственной службы в каждой из стран ЕС имеет свои особенности. Но в то же время имеется много общих элементов и тенденций. В частности, управление персоналом в ряде стран ЕС характеризуется следующими особенностями:

- основано на законодательстве, которое развивается в едином для разных стран направлении;
- имеет схожие принципы, среди которых выделяются иерархичность, корпоративизм, публично-правовое регулирование, признание заслуг, непрерывное повышение квалификации и др.;
- координируется в большей части из единого центра, опирается на государственную кадровую политику, имеет единую информационную базу данных о персонале и направлено на достижение единой цели государственного развития;
- предполагает самостоятельность и ответственность служащих, главным критерием которых является качество услуг, предоставляемых населению.

Во всех странах управление государственными служащими осуществляется на основе официально разработанной кадровой политики, которая в зависимости от особенностей государства имеет более или менее централизованный или децентрализованный характер. В последние годы она стала более универсальной по своему содержанию, принципам и методам, а также более гибкой. Придать определенную направленность кадровой политике и управлению персоналом на межгосударственном уровне стремятся органы европейского сообщества. Так, Постоянная комиссия ЕС, занимающаяся региональными и местными административными органами, приняла Декларацию основных принципов кадровой политики, которая является ориентиром в управлении персоналом государственной службы.

Необходимо отметить, что работа по приведению аппарата и способов управления персоналом в соответствие с современными требованиями идет сейчас почти во всех странах с развитой экономикой. Наблюдается тенденция децентрализации управления человеческими ресурсами – передача полномочий от центральных органов управления линейным министерствам и ведомствам. Полномочия относительно управления человеческими ресурсами в самих министерствах и ведомствах делегируются линейным руководителям. Происходит активный поиск путей повышения эффективности управления персоналом государственной службы. Большое внимание уделяется методам отбора кадров как при приеме на государственную службу, так и во время продвижения по службе. Совершенствуются технологии оценки работы государственных служащих. Разрабатываются процедуры оценки потребностей в их подготовке.

Во всех странах ставится требование, в соответствии с которым отбор на обучение для должности и карьерного продвижения на государственной службе осуществляется на основании компетентности и профессионализма, личных заслуг кандидатов.

Таким образом, опыт стран-членов ЕС может быть полезным для нашей страны во время разработки нормативно-правовой базы управления персоналом государственной службы в соответствии с ведущими европейскими принципами, которыми являются:

- приоритет прав и свобод граждан;
- открытость кадровой политики в сфере государственной службы;
- опережающий и инновационный характер кадровой политики;
- эффективная мотивация труда;
- оценка деятельности работника по достигнутым результатам и методами работы.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. М.: Изд-во РАГС, 2004.
2. Халиков М. И., Галиуллина Т. Т. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие. Уфа: Багси, 2007.

# ПАРТНЁРСТВО 4Р: ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЫ ДЛЯ УКРАИНЫ В ФОКУСЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Ирина ЛЫСЮК,

аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления

Национальной академии государственного управления

при Президенте Украины

## SUMMARY

*This article investigates model 4P. 4P is a relatively young and dynamically developing model. Model 4P as a model of partnership has been formed in recent decades. Also, the article describes the experience of European countries. As to results of the study, it can be noted that the 4P model is universal.*

**Keywords:** *partnership, civil society, 4P, political participation, public participation.*

Подписав Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, Украина обязалась продвигать процесс реформ и адаптации законодательства, а также внедрять политические, социально-экономические, правовые и институциональные реформы для постепенной экономической и политической интеграции. Этот шаг способствовал развитию гражданского общества в Украине [9].

Повестка дня ассоциации Украина - ЕС для подготовки и содействия имплементации Соглашения об ассоциации предусматривает усиление и укрепление сотрудничества, направленного на улучшение и совершенствование налоговой системы и администрирования в Украине в соответствии с международными и европейскими стандартами, включая подготовку к постепенному приближению к структуре налогообложения ЕС, а также создание благоприятных правовых и организационных условий для деятельности институтов гражданского общества, привлечения граждан, а также их участие в процессах принятия государственных решений [8].

Утвержденная Указом Президента Украины от 26.02.2016 № 68/2016 Национальная стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016 - 2020 годы (далее - Стратегия) послужила толчком к формированию в Украине нормативно-организационной культуры общественного участия. Одной из задач было создание благоприятных условий для развития гражданского общества, налаживания эффективного взаимодействия общественности с органами государственной власти, органами местного самоуправления на принципах партнерства, обеспечения дополнительных возможностей для реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, удовлетворение общественных интересов с использованием различных форм демократии участия, общественной инициативы и самоорганизации [7].

Практики партисипаторной демократии показывают, что модель 4Р может так же быть одним из способов привлечения граждан для решения задач в различных сферах государственного управления и администрирования.

Rachel A. Staniforth, Una Jennings (Великобритания, 2018), отмечают, что применение модели 4Р даёт положительные результаты в борьбе с организованной преступностью и серьёзным насилием. Этому способствовал созданный межведомственный проект, который объединил все заинтересованные стороны. Как отмечают авторы, в этом партнёрстве общественные группы стали более активными, а коллективная ответственность способствовала успеху в борьбе. Благодаря расширению общения и понимания различных ролей, точек зрения и рычагов каждого партнера, между партнерами значительно улучшились отношения. Улучшился обмен разведывательной информацией, что способствовало раскрытию и предотвращению преступлений. Применение модели 4Р улучшило качество процессов и процедур, уменьшив дублирование и хранение информации. Стоит заметить, модель 4Р позволяет заменять партнеров в проекте в зависимости от решаемой проблемы. В данном случае был использован подход 4Р: Подготовить, Предотвратить, Преследовать и Защитить



(Prepare, Prevent, Pursue, and Protect). Проверка Министерством внутренних дел в феврале 2019 года, показала, что по сравнению с большинством районов Великобритании, показатели борьбы с организованной преступностью на много выше [5].

Jacques Robert (Франция, 2001), отметил, что на момент исследований, в Европе наблюдался значительный дефицит инфраструктуры, который невозможно было преодолеть за счет государственных средств. Так, в Великобритании, с целью развития эффективных и высококачественных государственных услуг и содействия экономическому развитию уже в 1992 году была введена Инициатива частного финансирования (PFI), которая поощряла партнерские отношения и поддерживала участие частного сектора. В апреле 1996 года под эгидой национальной ассоциации местных органов власти была создана Public Private Partnerships Programme Ltd (4P). В данном случае, задачей 4P было консультирование местных органов власти относительно разработки проектов и других партнерских инициатив. Тематические исследования и модели контрактов предлагали 4P. Участниками данной программы были Министерство финансов, Департамент окружающей среды, транспорта и регионов (DETR), отраслевые министерства. Результаты исследования, показали, что государственно-частное партнерство может быть подходящим инструментом для осуществления мер пространственного развития, но оно не является заменой эффективного администрирования на местном и региональном уровне [2].

По мнению Kozina J., Bole D. (2017), успех городов в креативной экономике зависит не только от навыков отдельных людей, но в более широком смысле от сочетания путей, места, личных сетей и политики (4P). Как считают исследователи, эта точка зрения может быть тесно связана с концепцией 4P, которая подчеркивает важность путей, места, личных сетей и политики для поддержания креативного сектора в городах и регионах [3].

Модель 4P, также нашла своё применение в сфере здравоохранения. По мнению учёных работающих в этой сфере, подход 4P в медицине отличается своей стратегией и тактикой. Медицина 4P является не столько революцией, сколько этапом эволюции современной модели здравоохранения. Как отмечают исследователи, взаимопроникновение всех четырех принципов 4P-медицины является необходимым условием формирования качественно новой персонализированной модели здравоохранения.

По мнению Mauricio Flores, Gustavo Glusman и др. (США, 2014), добавление компонента участия, в 4P-медицину максимизирует эффективность системной медицины, распространяя ее применение из больниц и клиник в дома, на рабочие места и, в конечном итоге, в школы [1].

Исследователями Göran Svensson, Greg Wood (Швеция, 2004), в результате работы, целью которой было изучение кодексов этики в шведских организациях государственного сектора, была разработана модель 4P. Полученная модель является моделью семи внутренних и внешних детерминант в этических кодексах государственного сектора. Основные детерминанты 4P соответствуют основным секторам общества, а именно: государственный общественный сектор, частный корпоративный сектор, частный и сектор политического поведения [6].

Patricia Marana, Leire Labaka и др. (Испания, 2018), в своём исследовании разработали структуру, которая идентифицирует, определяет и описывает характеристики успешного партнерства между государственным и частным секторами (4P) в процессе повышения устойчивости города. По их мнению, она призвана определить, какие характеристики необходимо разработать, чтобы обеспечить более эффективное сотрудничество между тремя основными заинтересованными сторонами: государственными структурами, частными компаниями и гражданами. В данном случае, модель 4P является инструментом для координации и согласования усилий, предпринимаемых в различных секторах в отношении устойчивости. Отметим, что включение граждан в городской процесс повышения устойчивости позволяет самым уязвимым слоям общества быть непосредственно представленными в процессе повышения устойчивости города. Стоит учитывать, что партнёрство заинтересованных сторон, которые могут иметь различные интересы и происхождение, требует внимательного подхода [4].

В контексте вышесказанного следует заметить, что для практической реализации модели необходим дальнейший анализ и исследования относительно того, что требуется для разработки эффективных моделей 4P в сферах публичного управления и администрирования.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Flores M, Glusman G, Brogaard K, Price ND, Hood L. P4 medicine: how systems medicine will transform the healthcare sector and society. *Per Med.* 2013;10(6): 565-576. doi: 10.2217/pme.13.57. PMID: 25342952; PMCID: PMC4204402. [Electronic Resource]. Mode of access: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4204402/>
2. Jacques Robert, Models for the financing of regional infrastructure and development projects, with a particular attention to the countries of Central and Eastern Europe: Public-private partnerships in spatial development policy // Jacques Robert, 2001, European regional planning No. 63, ISBN 92-871-4758-5.
3. Kozina J., Bole D. (2017) Creativity at the European Periphery: Spatial Distribution and Developmental Implications in the Ljubljana Region. In: Chapain C., Strykiewicz T. (eds) *Creative Industries in Europe*. Springer, Cham.
4. Patricia Marana, Leire Labaka, Jose Mari Sarriegi, A framework for public-private-people partnerships in the city resilience-building process / Patricia Marana, Leire Labaka, Jose Mari Sarriegi, Universidad de Navarra, TECNUN Escuela de Ingenieros, Spain // *Safety Science*, Volume 110, part C, december 2018, pages 39-50, December 2018, pages 39-50. [Electronic Resource]. Mode of access: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925753517303016>
5. Rachel A. Staniforth, Una Jennings // Social innovation narrative, Using multi-agency, multi-professional collaboration to reduce serious violence and organized crime // Rachel A. Staniforth, Una Jennings, Jamie Henderson, Simon Mitchell // *Journal of CSWB*, 2019, October;4(3):63-65. [Electronic Resource]. Mode of access: <https://journalcswb.ca/index.php/cswb/article/view/102/sales@sgpublishing.ca>
6. Svensson, G., Wood, G. (2004), Public sector ethics in Sweden: a 4P-model of internal and external determinants in codes of ethics, *Corporate Governance*, vol. 4, No. 3, pp. 54-64. [Electronic Resource]. Mode of access: <https://doi.org/10.1108/14720700410547503>
7. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
8. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20 листопада 2009 р. № 994-990. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_990)
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 21 березня 2014 р. № 1678-VII. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

# BRITAIN'S EXIT FROM EU: POTENTIAL CHALLENGES ON PUBLIC ADMINISTRATION

**Kaizer RAHMAN,**  
*masters of business administration,*  
*General Manager „Paul UK Ltd”, United Kingdom*

## SUMMAR

*The effective delivery of a range of vital public services is likely to decline after Brexit, according to a new report from the London School of Economics and Political Science (LSE) and funded by the Nuffield Foundation. The report finds that the economic impact of Brexit will leave less money for these services, and a reduction in immigration means there will be fewer trained workers to work in key areas like health, social care, and housing construction. Furthermore, the impact on public finances will come via negative effects on economic growth, and also reductions in migration - EU citizens coming to work in the UK currently contribute positively to the economy, and to the money available to spend on public sectors.*

**Keywords:** *brexit, public sector, politics, commonwealth, finance, labour.*

### **Public Administration in United Kingdom**

Public administration is like any other administration, which is carried out in public interest. Before we dwell deeper into understanding public administration it would be beneficial to try and see how different authors have tried to define what public administration is. Marx defines administration is determined action taken in pursuit of a conscious purpose.[4] It is the systematic ordering of affairs and the calculated use of resources aimed at making those happens which one wants to happen. Frederic K Lane [1] defines administration as organizing and maintaining human and fiscal resources to attain a group's goals.

According to L. D. White [6], Public administration in UK consists of all those operations having for their purpose the fulfilment or enforcement of public policy. In UK public administration is nothing but the policies, practices, rules and regulation etc. Further we can add that since public administration in UK plays a crucial role in formulation of policies therefore it is a part of the political process as well.

### **The Impact of Brexit on The Public Sector**

As Brexit just happened last month here are a lot of unknown future decisions that will need to be made affecting what the final outcome of Brexit will be. This means that the issues outlined here have the potential to change very quickly in the future, altering the whole outlook of the impact of Brexit on the public sector. In the short term, these high levels of uncertainty combined with continued austerity could lead to further budget cuts. This lack of clarity over the implications of Brexit is especially pronounced in the public sector.

*Financing the public sector.* Currently the UK contributes roughly £16.8 billion each year into the budget of the EU. The UK does receive a rebate due to its funding of various EU initiatives, meaning that in reality the average annual net fee paid is closer to £8.8 billion. This constitutes a share of 0.5% of GDP. [7] UK will no longer be required to make contributions to the European budget but it is expected by the EU that the UK will make payments towards the residual costs of EU institutions and programmes, which are likely to be amortized over a number of years given the potential scale of the sums involved. This means that promised 'savings' might not materialise for some years and that revenue and support of additional investment in public services will need to come from other sources: prosperity, additional taxes, printing money or public borrowing increases. It may be that as part of the deal negotiated, annual contributions are required for access to various EU institutions. This would likely be less than the membership contributed but overall will not deliver any windfall benefit unless funded by other means.

*Procurement costs.* The public sector relies on effective procurement within its supply chain to deliver the efficiencies and outcomes it requires. Access to particular overseas markets without the disruption of cost or other distortions may be essential to optimise value or de-

liver particular goods. The potential impact of leaving the single market and the EU customs union is that the public sector may find itself subject to tariff limited access to the European markets, increasing the cost of goods, delaying their delivery and potentially at odds with diverging UK/British Standards. This will have a significant impact on the public sector.

*Labor markets after Brexit.* As Britain left EU, the free movement will end in 2021. This will mean that the public sector will need to adjust to a major reduction in the talent pool. This will increase the difficulty of recruiting enough workers to fill vacancies, especially considering the constant need for employees to alleviate pressure on modern public services. The potential difficulty in attracting overseas workers is further increased by a perception that the UK is a less welcoming place after the Brexit vote. This suggests a possible further reduction in potential employees willing to come to the UK from abroad. The public sector will therefore need to focus more closely on attracting domestic workers. Which can be challenging, as there are some job sectors that may not attract the young British people.

*General EU legal issues.* The „Repeal Bill” will repeal the European Communities Act 1972, Walker Morris [7] Converting existing EU law into domestic law. Each piece of legislation will then be assessed to see if it needs amending in the UK context. This will result in a large administrative cost for government assessing what needs changing. This cost is especially significant considering the level of lobbying that there is likely to be from some parties trying to get particular changes made. This process does mean that at least in the short term, current EU law will still bind the public sector. This means that regulations for workers such as the „Working Time Regulations 1998” [3] will still have effect, as will requirements such as data protection laws and environmental regulation.

### **The Future of Public Administration in United Kingdom**

According to Managementstudyguide.com. [5] the world around us is changing with politics, business, economics, and society; the field of public administration cannot be left alone from the need of innovation and changes. UK is moving towards its most important moment of economical and political crisis as „Brexit” knocking the door to exit EU by 31st of January 2020. As the public sector in Britain feels the need to move beyond the static and machine bureaucratic paradigm, the public sector in the Europe and the developing countries is also on the verge of adapting to the wider changes happening in society.

*Need for Change and Innovation.* The recession of 2008 in UK put a hopes to the public sector in the country as the bureaucrats were suddenly faced with shrinking budgets, downsizing, and a general tendency to squeeze the public sector to get “more bang for the buck”. This meant that the public sector in had to innovate to cope with the broader changes in the countries and their needs. Innovation is often defined as the ability to create something new and find newer ways of doing things. This means that the public sector in the west had to find innovative ways to save money, cut down on costs, and generate more returns for their investments.

*Ways to Innovate and Change.* The ways UK is thinking to innovate their public sector include using technology more proactively, collaborating and communicating within and with the external world, adopting a more collaboration with common wealth to administration and attending to the grievances of the citizenry, and most importantly „walking the talk” which meant that they had to not only declare their intent but also have to act accordingly in order to provide a better economical structure around the yearly budget. As for using technology and social media, the public sector and the public managers are gradually taking to IT to communicate and collaborate among them as well as with the external world. The other key fact will be here is the accrue a better tariff by negotiation with EU and give UK’s public administration opportunities to expand their business with rest of the world. Perhaps the biggest challenge will be that they plan to work but not work to the plan.

*Trade with Australia, CANZUK and the Commonwealth.* According to Westley, C. (2019) [8] Before joining the European Economic Community in 1973, Britain enjoyed a close trading relationship with Commonwealth countries, as natural allies and partners. When the news reached Australia that Britain was turning its back on the Commonwealth in favour of the EEC, there was a strong backlash and sentiment of betrayal. In the decades since, both countries have changed. Britain has become Eurocentric in its thinking and trade and has allowed the European Union to take decisions on her behalf. Australia has turned to Asia, with over 66% of its exports going to the region.

At this moment UK’s biggest opportunity is to start trading with Commonwealth and fill

the lack of EU in terms of labour and economy. Although it seems like a good deal to trade with Commonwealth but distance and diverse product quality can put a big challenge front of politicians.

### Conclusion

UK has a strong focus on improving public administration. In practice, this generally means identifying areas of public administration that are a common source of complaints from the community, analysing the underlying causes of these problems and assisting agencies remedy them. Along with that the government in Britain is also kin to improve their economical structure while "Brexit" is done and they could lose their dominance from world financial centre. The potential impacts of Brexit to the public sector are potentially significant albeit in the short term the "Repeal Bill" will minimise immediate changes based on a degree of continuity of legal requirement. The acceptance, for example, of the new EU wide approach to Data Protection (GDPR) is also an example. In the short term, the removal of free movement of goods and people and the loss of EU funding streams will likely be the more obvious areas of impact causing current EU employees to reconsider their position or deter inward job migration. NHS is under the biggest threat in this situation and Britain is seeking for solutions of these above matters desperately.

### BIBLIOGRAPHY

1. Lane, F. (2007). Current issues in public administration. Beijing: Peking University Press, pp.32-35.
2. mLegislation.gov.uk. (2006). The Working Time Regulations 1998. [online] Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/1833/contents/made> [Accessed 7 Feb. 2020].
3. Legislation.gov.uk. (2006). The Working Time Regulations 1998. [online] Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/1833/contents/made> [Accessed 7 Feb. 2020].
4. Marx, K. and Kamenka, E. (1983). The portable Karl Marx. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books.
5. Managementstudyguide.com. (2017). The Closed and Open Models of Public Administration.
6. White, L. (1967). Introduction to the study of public administration. New York: Macmillan, pp.23-29.
7. Walker Morris. (2017). The impact of Brexit on the public sector: an overview - Walker Morris. <https://www.walkermorris.co.uk/publications/brexit/impact-brexit-public-sector-overview/> [Accessed 7 Feb. 2020].
8. Westley, C. (2019). Brexit presents an opportunity to reinvigorate relations with the Anglo-sphere and the Commonwealth. BrexitCentral. Available at: <https://brexitcentral.com/brexit-presents-opportunity-reinvigorate-relations-anglosphere-commonwealth/> [Accessed 7 Feb. 2020].



## Atelierul nr. II

### PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

## ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Андрей МАЕВ,  
кандидат наук, доцент,  
Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

### SUMMARY

*The article is devoted to the analysis of local self-government formation and development in Ukrainian lands during different historical periods. The basics of Viche law, Magdeburg law, Cossack self-government, zemstvos are considered. The formation of national traditions of democracy and election, which are reflected in the administrative models, is demonstrated.*

**Keywords:** local self-government, community, democracy, election.

На современном этапе становления Украины как демократического, социального и правового государства развитие местного самоуправления является одним из приоритетных направлений государственной политики. «Евромайдан» окончательно подтвердил европейский выбор Украины, что актуализировало проблему реализации ратифицированных соглашений с ЕС, в том числе положений Европейской хартии местного самоуправления.

В то же время, построение местного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами не должно превращаться в механическое копирование какой-либо зарубежной модели. Важной составляющей реформирования должно стать изучение национальных традиций, истории становления и развития местного самоуправления на украинских землях.

На территории современной Украины древнейшие государственные образования существовали ещё в середине I тыс. до н.э. Греческие города-государства Ольвия, Херсонес, Пантикапей были рабовладельческими, аристократическими или демократическими республиками. Законодательным органом власти в городах считались народные собрания, в которых принимали участие все свободные граждане – мужчины в возрасте от 25 лет. В греческих городах была представлена западная, античная модель сословно-классового общества с наличием государственно-общественных органов самоуправления.

В IX веке на территории, заселенной восточными славянами, образовалось крупное государство, позднее получившее название Киевская Русь. Это была раннефеодальная монархия, в которой наряду с центральной властью существовало местное управление со своими князьями. Центральная, княжеская власть в Киевской Руси была ограничена элементами народного самоуправления – городскими собраниями, известными как вече. Это был не орган представителей, а собрание всех взрослых мужчин, где для принятия решения необходимо было единогласие. Известно о более чем 30 вечевых собраниях в Киеве, на которых решались все важнейшие вопросы внутренней жизни, что однозначно характеризует город как общину. Городская община была ядром социально-экономической организации, как Киева, так и других городов [12, с. 44].

На местном (региональном) уровне вече в то время играло чрезвычайно важную роль как орган местного самоуправления и как форма непосредственной демократии (в современном понимании – собрание граждан). В отдалённых городах и землях киевские князья не могли столь же постоянно и эффективно осуществлять военную, администра-

тивную и судебную функции своей власти, как они это делали в самом Киеве и в его ближайших окрестностях. Поэтому эти функции, как правило, распределялись между вече и наместниками князя, которых он назначал для исполнения своей воли соответственно на периферийных землях и в отдалённых городах [8, с. 349].

Административно-территориальное устройство Киевской Руси, предусматривало деление страны на земли. Земли делились на удельные княжества или волости, которыми управляли князья-вассалы киевского правителя. Волости состояли из нескольких вервей, а вервь – из нескольких поселений. Центром верви было самое крупное сельское поселение (погост). Вервь был органом крестьянского самоуправления, основанным на принципах прямой демократии, выборности и коллективного принятия решений. Таким образом, в период Киевской Руси основной административно-территориальной единицей был не населённый пункт, а вервь, что напоминает современную общину.

Община (громада) и в более поздние периоды играла на украинских землях важную роль. Её можно назвать базовым обществом образующим элементом, основным стержнем местного самоуправления [9].

С начала XIV века под влиянием Западной Европы в городах на украинских землях начало применяться Магдебургское право. Это право предоставлялось князем литовским или королём польским и оформлялось магдебургскими грамотами. Главным органом самоуправления городов на основе Магдебургского права был городской совет (магистрат), который выполнял функции городского совета и суда по гражданским делам. Он состоял из войта, его помощников (бурмистров) и двух коллегий – совета и лавы, которые избирались городским населением [2, с. 298].

В Украине первыми получили право самоуправления закарпатские города Хуст, Тячев и Вышково. В 1339 его получил Санок, а в 1356 – Львов. К середине XVII века Магдебургское право применялось в большинстве крупных городов Украины.

Прагматизм и универсальность Магдебургского права, с одной стороны, и духовное родство украинцев с европейской культурой, с другой стороны, объективно обусловили его быстрое распространение в Украине и укоренение во всех сферах общественной жизни [10, с. 210].

Большое значение в становлении традиций самоуправления и украинской государственности в целом имела Запорожская Сечь, основанная атаманом Дмитрием Вишневецким в 1552-1556 годах. Сечь состояла из куреней – административно-военных единиц, одновременно являвшихся единицами самоуправления и отдельными военными подразделениями под началом атамана [3, с. 164].

Период XVII-XVIII веков считается периодом казачьего государства (Гетманщины), возникшего в результате Национально-освободительной войны украинского народа против колониального гнёта Речи Посполитой. В казачьем государстве существовали две общины: казацкая – во главе с куренным атаманом, и сельская, которую возглавлял избранный староста, если село входило в число свободных военных поселений. В сёлах, где жили зависимые крестьяне, общину возглавлял назначенный староста. В городах с Магдебургским правом самоуправление было сохранено, что давало им независимость от казацкой администрации.

Именно с эпохи казачества начинается свой отсчёт реализация идеи демократического управления в украинской истории, а военно-политическую организацию украинского казачества историки квалифицируют как казацкую христианскую республику [1, с. 76].

На демократических принципах была основана и одна из первых европейских конституций – Конституция Пылып Орлика, которая является памятником украинской и мировой политико-философской мысли. Посредством процедур выборности генеральной и другой старшины Конституция унаследовала и упорядочила общепринятую практику казацкого парламентаризма Запорожской Сечи, введя парламентаризм представительский и обеспечив при этом независимое положение избранников от воли гетмана [14]. «Стольный град Киев и другие украинские города с магистратами своими и со всеми правами и привилегиями, законно им предоставленными, должны быть нерушимо сохранены» [4, ст. XIII].

В конце XVIII века украинские земли были разделены между Российской и Австрийской империями. В отличие от украинского казацкого старшины и польской шляхты имперские чиновники делали акцент на централизованное управление. Вследствие этого украинцы столкнулись с реалиями политической системы, радикально отличавшейся от той, к которой они привыкли.

Вхождение Западной Украины в состав Австрийской империи произошло в период реформ. В частности в 1784 году сельским общинам были предоставлены права самоуправления, и это в то время, когда на украинских землях Российской империи существовало крепостное право.

Основанная в 1867 году Австро-Венгерская империя имела в своём составе 10 коронных краёв. Среди них было 2 украинских: Галиция и Буковина. Во главе коронного края стоял краевой начальник – ландшеф, который назначался императором. Систему краевого самоуправления в Галиции составлял краевой сейм, постановления которого утверждались императорской властью. Непосредственно руководство и председательство на заседаниях сейма осуществлял краевой маршал, или его заместитель. Исполнительным органом был краевой комитет [2, с. 306].

Для украинских земель Российской империи большое значение имела земская реформа, которая привнесла элементы самоуправления. Органами земского самоуправления были губернские и уездные земские собрания и их исполнительные структуры – губернские и уездные земские управы. Земская управа уезда «состояла из председателя и двух членов, избираемых на три года уездными земскими собраниями из числа лиц, принимающих в нем участие» [11].

Несмотря на имеющиеся несовершенства своей организации, земство показало себя вполне жизнеспособным образованием. Земские местные выборные органы носили всеобщий характер, в отличие от дворянских собраний – исключительно сословных учреждений. Земства стали школой, готовившей население к самоуправлению.

Опыт проведения земской реформы актуален и сегодня. Это пример успешного обеспечения взаимодействия органов самоуправления и государственных институций, разграничения полномочий между ними, согласования позиций внутри правящей элиты, учёта территориальной специфики государства и интересов различных слоёв населения.

Национально-демократическая революция 1917-1920 годов, когда была создана Украинская Народная Республика (УНР), стала периодом кардинальных изменений на украинских землях. В УНР государственная администрация была представлена комиссарами, которые стояли во главе управ, советами депутатов разных уровней и земельными комитетами – органами местного самоуправления.

Большое значение имела принятая 29 апреля 1918 года Конституция УНР, заложившая политико-правовые основы становления демократического общества. Конституция предоставляла землям, волостям и общинам права широкого самоуправления, соблюдая принцип децентрализации [6, ст. 5].

Конституция предусматривала параллельное существование управ (государственных администраций) и советов (органов самоуправления). Принцип децентрализации и невмешательства центральной власти в дела местного самоуправления был закреплён в статье 26, согласно которой: «Всякого рода дела местные упорядочивают выборные Рады и Управы общин, волостей и земель. Им принадлежит единственная непосредственная местная власть: министры УНР только контролируют и координируют их деятельность (§ 50), не вмешиваясь в дела, тем Советам и Управам вверенные» [6, ст. 26]. Прогрессивные демократические идеи, изложенные в Конституции УНР, не были воплощены в жизнь, поскольку она так и не вступила в силу.

Поражение Украинской национально-демократической революции привело к тому, что украинские земли были фактически разделены между Советской Россией, Польшей, Румынией и Чехословакией.

На большей части украинских земель постепенно была установлена Советская власть. Первая Советская Конституция Украины 1919 года устанавливала такие органы власти на местах: а) советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (городские и сельские), а также избранные ими исполнительные комитеты; б) съезды советов (губернские, уездные и волостные), а также избранные ими исполнительные комитеты [7, ст. 18].

В 1922 году Советская Украина вошла в состав СССР. В Украине, как и во всем СССР, существовала огосударствленная партийная власть Коммунистической партии. «Комитетская вертикаль» от низовых до центральных партийных органов действовала безотказно, никакой автономии местных властей не было, как и не было альтернативных выборов [13, с. 65].

Таким образом, если в предыдущие периоды даже в условиях отсутствия полноценной государственности мы могли говорить о сохранении национальных административных

традицій, то в советську епоху українці опинилися в далекій від них ментальності серед, якої притаманний авторитаризм і відсутність демократії. Неприйняття народом нових порядків підтверджує масштабне повстанчеське рухування 1919-1922 років, виразившеся в провозглашенні Холодноярської Республіки, властью якої признавали десятки сіл і хуторів на території Холодноярського лісного масиву. Республіку іноді порівнювали з «Вандеей», а її властью була реальною і змусовувала окупантів вважатися з собою до кінця 1920-х років [5].

Особливістю системи рад в Українській ССР був їх державний характер і підпорядкованість вищим рад і виконавчим. Де-факто ради виконували функції органів державної влади, а не самоуправління.

Основним принципом роботи рад був принцип невідомості влади, на якому базувалося і самодержавство в Російській імперії. Правляча партія більшовиків вважала ради як державну форму диктатури робітничого класу, а сама партія застосовувала принцип «демократического централізму», який передбачав строгу підпорядкованість нижчих ланок вищим. Таким чином, незважаючи на протилежність політичеських режимів Російської імперії і ССР, між ними можна відслідкувати деякі загальні риси.

Підводячи висновки, ми маємо всі підстави констатувати, що адміністрація в українських містах традиційно базувалася на використанні різних історичеських форм місцевого самоуправління (вечевого права, Магдебургського права, козацького самоуправління, земства), що відповідавало загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації.

Місцеве самоуправління України пройшло непростий і суперечливий історичеський шлях. Народившись ще в період Київської Русі, українське місцеве самоуправління на протязі століть неодноразово зазнавало впливу східної і західної політичеських культур, що зумовлено особливим геополітичеським положенням країни.

Формування національної админістративної традиції походило, як на собственому основі, так і завдяки адаптації інонаціональних моделей. Характерною рисою національної традиції є демократичеський характер, що знашло своє відображення в процесі створення державних інститутів, їх взаємодії між собою і населенням.

Вивчення національних админістративних традицій, історико-культурних особливостей є необхідною умовою реформування територіальної організації влади і подальшого становлення місцевого самоуправління в відповідності з європейськими стандартами.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. О.: ОРІДУ НАДУ, 2008, 328 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи / За заг. ред. Надолішнього П. І., Бакуменка В. Д. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009, 394 с.
3. Державне управління: підручник у 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012, т. 1, 564 с.
4. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
5. Коваль Р. Начерк до історії Холодноярської організації 1917 - 1922 років. [Електронний ресурс]. / Р. Коваль. Режим доступу: [http://unknownwar.info/holodniy\\_yar/hy\\_naris.html](http://unknownwar.info/holodniy_yar/hy_naris.html).
6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
7. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.). [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://sb7878.ucoz.ru/publ/67-1-0-82>.

8. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування: системний аналіз / М. І. Корнієнко // *Право України. Юридичний журнал: наук.-практ. фах. вид.*, 2013, N ¾, с. 348-355.
9. Куц Ю. О. Параметри та показники знаннєвості територіальної громади. [Електронний ресурс]. / Ю. О. Куц. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/05.pdf>.
10. Носова В. М. Проблема становлення і розвитку муніципального процесу в Україні / В. М. Носова // *Держава і право: збірник наукових праць / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України*. К., 2010, вип. 48: Юридичні і політичні науки.
11. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Утверждено указом Александра II 01.01.1864. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/mpsf/4-3.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm).
12. Поляков А. Н. Административно-территориальное устройство Киевской Руси / А. Н. Поляков // *Вестник Оренбургского государственного университета №9 (158) сентябрь 2013*, Оренбург, ОГУ, 2013, с. 42-47.
13. Регіональне управління : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2014, 512 с.
14. Шишкин В. Конституция, опередившая время // [Електронний ресурс] / В. Шишкин // *День*. Режим доступу: <http://day.kyiv.ua/ru/article/istoriya-i-ya/konstituciya-operedivshaya-vremya>.



# НОРМАТИВНО-ЗАКРЕПЛЕННАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Динара МИННИГУЛОВА,  
доктор, профессор,  
Казанский филиал ФГБОУ ВО  
Российский Государственный Университет Правосудия

Ангелина ЗАРИПОВА,  
студентка,  
Казанский филиал ФГБОУ ВО,  
Российский Государственный Университет Правосудия

## SUMMARY

*The article discusses existing models of the organization of local government and self-government in foreign countries. The concept of local government and local government is considered, and the main models of the organization of local government and self-government are described: Anglo-Saxon, Continental, German, Iberian and Soviet. The model of organization of local government and self-government in the Russian Federation is determined on the basis of current legislation.*

**Keywords:** *Models of local government and self-government, the Anglo-Saxon model of local government and self-government, the continental model of local government and self-government, the Iberian model of local government and self-government, the Soviet model of local government and self-government, a normatively fixed model of the organization of local government and self-government in the Russian Federation.*

Несмотря на разработанность муниципального законодательства, в вопросах местного самоуправления остается много проблем. Наиболее часто упоминаются: отсутствие общепризнанной теории местного самоуправления, противоречивость и пробелы правового регулирования местного самоуправления, множественность и недостаточная систематизированность законов и подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, отсутствие на местном уровне достаточных материально-финансовых средств, необходимого кадрового потенциала, отсутствие четкого разграничения предметов ведения и полномочий местного самоуправления и государственной власти, нерешенность вопроса о возможности местного самоуправления для защиты своих прав использовать на федеральном уровне институт конституционно-го судопроизводства [10, 16, 13].

С целью решения текущих вопросов, возникающих на уровне муниципалитетов и определяющих качество жизни граждан нашей страны Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 2007 г. № 1451 [4] был создан Совет при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. С 2017 года в него входят представители всех типов муниципалитетов: как крупных городских округов, так и сельских поселений.

Стоит отметить, что не существует единой государственной программы развития местного самоуправления, однако есть различные концепции и инструменты, утверждаемые Президентом Российской Федерации, обязательные к применению всеми субъектами РФ, которые оказывают свое влияние на местное самоуправление. В качестве эффективных примеров можно привести такие проекты как: «Формирование комфортной городской среды», «Народный бюджет», программы поддержки местных инициатив, инициативное бюджетирование и т. д.

Эффективным примером развития местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (ТОС), прекрасно зарекомендовавшее себя как форма самоорганизации граждан по месту их жительства на части муниципалитета с целью реализации собственных инициатив по вопросам местного значения, а также как способ

социального партнерства власти и населения [3, ст. 27].

Часть 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления понимает под местным самоуправлением право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения [1].

Местное самоуправление как самостоятельное явление общественной жизни зародилось в глубокой древности. Оно существовало как общинное самоуправление общества, прошло этапы античного мира, средних веков и нового времени. В XIX в. и особенно в XX в. местное самоуправление становится перманентным объектом теоретического научного осмысления [6, с.4]. Оно активно используется при проведении административных и правовых реформ. Местное самоуправление является неперенным атрибутом любого современного демократического общества.

Для нормального функционирования демократического государства необходимостью является эффективное местное самоуправление. Понятие «местное самоуправление» в актуальном его понимании обычно охватывает два вида органов: местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно - территориальной единицы и принимающий решения по наиболее важным местным вопросам, а также исполнительный орган (мэр, бургомистр, глава и т.д.), обычно призванный, в первую очередь, выполнять решения представительного органа и осуществлять, прежде всего, текущее оперативное управление (хотя на него могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции).

Муниципализм знает значительное число разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления.

Все модели местного самоуправления являются «мягкими», поскольку описывают лишь доминирующие тенденции самоорганизации населения.

Как пишут В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев: «Изучение каждой системы в отдельности необходимо для выявления своеобразия организации и функционирования местного управления в разных странах. Кроме того, именно при рассмотрении конкретной системы местного управления становится возможным определить связи того или иного способа организации со специфическим контекстом: особенности институтов центральной власти и их отношений с местными органами, особенности национальных правовых систем, национальной экономики, культуры и т. д.» [7, с. 39].

Говоря о существующей расширенной классификации моделей, систем и концепций местного самоуправления А. В. Малько полагает, что «Разнообразие подходов зарубежных государств к организации жизнедеятельности местного сообщества предопределяет многообразие типов организации местной власти. Факторами, определяющими выбор той или иной модели организации местного управления, являются административно-территориальное устройство, национальные особенности и местный муниципальный опыт» [9, с. 196].

Учёный мир различает многокритериальные классификации муниципальных систем. Так, например, В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев, рассматривая романо-германскую и англосаксонскую правовые семьи, выделяют пять макросистем местного управления: британскую, романскую, американскую, германскую и скандинавскую [7, с. 49-53]. Мы же охарактеризуем основные, на наш взгляд, модели местного управления и самоуправления.

**Англосаксонская модель самоуправления.** Органы местного самоуправления независимы не от исполнительной власти, а от парламента государства, которым они легитимированы. Единственными ограничителями деятельности органов местного самоуправления на данной территории являются доктрины *inetrvires* (функционирование муниципалитета в пределах своей компетенции, закреплённой в позитивной форме ее регламентации) и *ultravirius* (выход муниципалитета за пределы своей компетенции) [5, с. 24]. Прямое подчинение нижестоящих органов местного самоуправления вышестоящим отсутствует. Каждая местная община живет по собственным обычаям и правилам, но в соответствии с общегосударственными нормативными правовыми установлениями. Определяющая роль в управлении местными делами принадлежит не столько органу местного самоуправления в целом, сколько формируемым депутатами этого органа профильным комитетам и комиссиям. Работа органов местного самоуправления контролируется через судебную или налоговую систему. Население может избирать не только

представительные органы местного самоуправления, но и иных должностных лиц в соответствии с местными традициями. В рамках данной системы органы местного управления функционируют обособленно, но в рамках тех полномочий, которые им предоставлены. Контрольные полномочия за органами местного управления в данной системе осуществляют центральные министерства и суды [14, с. 123]. Аналогичная особенность англосаксонской модели выделена и С. В. Пушкиным [12, с. 15.]. (Великобритания, США, Северная Ирландия, Канада, Австралия, Новая Зеландия, ряд азиатских и африканских стран – бывших английских колоний).

**Континентальная модель.** В рамках этой модели в административно-территориальных единицах параллельно действуют два органа власти - орган местного самоуправления и назначенный из центра представитель государства, который имеет право осуществлять административный контроль за деятельностью выборных органов местного самоуправления. Континентальная модель допускает, что в некоторых областях может сохраняться определенная иерархическая соподчиненность различных уровней управления. При определении компетенции и условий функционирования местного самоуправления обычно исходят из наличия «искусственных» (например, районы, округа, области) и «естественных» (например, города, поселки, села) населенных мест и существующих различий между ними. Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться, прежде всего, местными интересами, что и закрепляется в их компетенции. В континентальной модели используется принцип негативного регулирования полномочий: местные органы вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом. Объем и содержание полномочий местных органов обуславливается остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам. Типично единообразное построение системы органов власти местного самоуправления на низовом уровне: правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины (независимо от размеров территории и численности населения) [6, с. 6]. Преобладает сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Это проявляется в двух особенностях: соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим (в т. ч. может быть предусмотрено право осуществлять общий и специальный контроль за законностью актов местных органов власти). На местах действуют уполномоченные центрального правительства. Представительные органы создаются не на все системы разделения властей (их нет в округах и кантонах Франции). Контроль за деятельностью органов власти местного самоуправления представлен разнообразными формами и осуществляется по значительному кругу вопросов. На всех уровнях существует выборный Совет, но везде есть и назначенные представители правительства - префекты. Фактически это государственная власть над властью местного самоуправления (ни одно постановление муниципального совета не вступает в силу, если на нем нет визы комиссара или перфекта).

Государство осуществляет контроль и раньше контролировал деятельность органов местного самоуправления довольно жестко. Сейчас целесообразность не проверяют, но законность проверяют всегда. Например, законность расходования средств. Префекты могут обжаловать любое решение муниципального совета в административный суд. Специальные административные суды есть на всех уровнях. Что касается Правительства, то оно может сместить чиновника, но только в том случае, если он нарушает закон или если оказывается неспособным.

Эта система обеспечивает необходимую для государства централизацию, особенно если у населения еще не сформировалась соответствующая политическая культура. Главная проблема состоит в том, чтобы найти оптимальный вариант сочетания централизма с инициативой и правами мест. (Страны континентальной Европы, франкоязычная Африка, Ближний Восток).

**Иберийская модель.** При данной модели во всех звеньях административно-территориального деления есть избранные советы (хунты, муниципалитеты) и избираемые советом или непосредственно населением единоличные органы (алькады, регидоры). Характерно, что алькады и регидоры, а также члены советов могут отзываться избирателями досрочно. Совет рассматривается как местный нормотворческий орган, а алькад или регидор - исполнительный орган. Назначенных должностных лиц из центра при данной системе нет, а избираемый алькад утверждается центральной властью в качестве

ее представителя в административно-территориальной единице и, таким образом, действует в двух ипостасях: как исполнительный орган совета, обязанный выполнять его решения, и как представитель государства в континентальной системе. Разница лишь в том, что он не назначаемый, а избираемый местным населением. Алькады осуществляют административную опеку: они вправе приостанавливать на определенный срок решения совета, обращаться с предложениями к центральным органам государства о роспуске тех советов, которые систематически нарушают законы или стали неработоспособными [8, с. 62] (Испания, Португалия, многие страны Латинской Америки, Япония, Египет, Сирия).

**Советская модель** организации власти на местах была еще недавно широко распространена в странах «мировой системы социализма», а также в ряде развивающихся государств просоциалистического образца. Основными признаками данной модели являются следующие: единовластие представительных органов снизу доверху, жесткая централизация системы представительных и исполнительных органов, иерархическая соподчиненность всех ее звеньев. Любой совет, начиная с самого низового звена – сельского, поселкового – является органом государственной власти на соответствующей территории (даже если формально и считается органом местного самоуправления). Фактически самоуправленческие начала ограничиваются правом населения выбирать членов (депутатов) представительных органов. Реальной властью при советской модели управления обладает, как правило, партийно-номенклатурная элита разных уровней (Китай, Куба, некоторые государства бывшего Советского Союза, в том числе в Республике Беларусь).

Характеризуя нормативно закреплённую модель местного управления и самоуправления в Российской Федерации, следует определить основные нормативные правовые акты, регулирующие данную сферы.

К ним следует отнести главу 8 Конституции Российской Федерации, которая определяет конституционные основы местного самоуправления, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019), который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации сегодня - единая система самоорганизации и деятельности населения, состоящая из институтов прямой и представительной демократии. Этот вывод основан на том, что в соответствии с ч. 2 ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».

Проведенный анализ существующих моделей организации местного самоуправления и законодательства Российской Федерации позволяет согласиться с мнением тех исследователей главы 8 Конституции России, которые утверждают, что в силу политической конъюнктуры местное самоуправление скорее основывается на «англосаксонской» идеологии, несмотря на закрепление возможности передачи муниципалитетам отдельных государственных полномочий с финансированием, что скорее находится в логике континентальной модели» [15; 17, с. 14].

Вместе с тем, приходится констатировать, что англосаксонская модель местного самоуправления слабо связана с российскими правовыми и общественно-политическими традициями, так как тяготеет к романо-германской правовой семье.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 г., г. Страсбург // Бюллетень международных договоров, 1998, № 11.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31, с. 4398.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ, 2003, № 40, с. 3822.
4. Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 (ред. от 29.03.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 2007, № 45, с. 5462.

5. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: Справочник / Ф. М. Решетников. М.: Юрид. лит., 1993, 254 с.
6. Витовская Е. С. Историко-теоретические основы местного самоуправления: учебное пособие. Новокузнецк: ФКОУ ВПО Кузбасский институт ФСИН России, 2014, 63 с.
7. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001, 251 с.
8. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации: Учеб. пособие / А. М. Лимонов; Под ред. Т. Н. Радько; Юрид. ин-т МВД РФ. М.: Кн. мир, 2002, 80 с.
9. Конституционное право зарубежных стран / О. В. Афанасьева, Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, А. В. Малько; Под общ. ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. М.: Норма, 2004, 320 с.
10. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография / И. В. Бабичев, Б. В. Смирнов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011, 528 с.
11. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты / Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. М.: Спарк, 2001, 251 с.
12. Пушкин С. В., Новикова О. С. Специфика муниципальной политики в основных концепциях местного самоуправления (на материалах Ставропольского края) // Вестник Адыгейского государственного университета, 2010, № 3, с. 3-4. Электронный ресурс. Официальный сайт «Ленинская библиотека». Режим доступа: // <http://www.leninka.ru/spetsifika-munitsipalnoy-politiki>.
13. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография / В. И. Васильев, А. Е. Постников, А. Е. Помазанский. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА, М, 2017, 288 с.
14. Смоленский М. Б., Колюшкина Л. Ю. Теория государства и права: учебное пособие. М.: Дашков и К, 2007, 288 с.
15. Фасеев, И. Ф. Трансформации модели местного самоуправления в Российской Федерации // Муницип. Право, 2012, № 4, с. 58–75.
16. Шайхуллин М. С. Конституционно-правовые гарантии местного самоуправления в Российской Федерации: монография - М.: Юрлитинформ, 2016, 301с.
17. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. //URL: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928> (дата обращения 07.12.2019).



# REGLEMENTĂRI METODOLOGICE ȘI NORMATIVE ALE DECIZIEI ADMINISTRATIVE

**Diana CHIRIAC,**  
*doctorandă,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article reflects the stages of elaborating an administrative decision at central and local level, outlining the theoretical and practical aspects of this process.*

**Keywords:** *public administration, administrative decision, responsibility, process.*

Potrivit cadrului normativ actual, în Republica Moldova, deciziile administrative se adoptă de către autoritățile administrației publice, și anume autoritățile administrației publice la nivel central, și autoritățile administrației publice la nivel local. La nivel central, deciziile administrative sunt adoptate de către Guvern și Parlament, iar la nivel local de către primar și consiliul local.

Potrivit art. 6 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală [2], raporturile între autoritățile administrației publice sunt de colaborare, aspectul subordonării, fiind stabilit doar expres prin lege.

Totodată, în vederea soluționării unor probleme de interes local se creează grupuri de lucru/celule - anticriză/comisii interdisciplinare cu adoptarea unei ori mai multor decizii administrative. În acest caz, decizia administrativă reprezintă rezultatul final acceptat de autoritățile decidente.

Vom accentua că indiferent de nivelul autorității care elaborează decizia, până la adoptarea acesteia, urmează a fi respectat un proces complex și etapizat. Unii autori ai lucrărilor de specialitate susțin că elaborarea unei decizii administrative „semnifică un raport care se realizează între înțelegere și voință, ca elemente fundamentale” [3, p. 229].

Considerăm, că conștientizarea unei probleme și voința/dorința/necesitatea de soluționare a acesteia formează elementele unei decizii, și nu, neapărat administrative. Însăși noțiunea de decizie administrativă are o sferă mult mai largă, decât cea de act administrativ. Din cauza terminologiei folosite, noțiunile de decizie administrativă și act administrativ adesea sunt confundate, de aceea este necesară examinarea lor din perspectiva teoretică.

Literatura de specialitate oferă o gamă largă de aprecieri la acest capitol. Sunt autori care susțin, că în procesul rațional de adoptare a deciziei administrative „obiectului deciziei îi revine un rol important”, iar decizia administrativă reprezintă vectorul determinat de acțiune ales, în mod conștient, de persoana/persoanele raționale pentru realizarea unuia sau a mai multor obiective [5, p. 87]. În contextul dezideratului de integrare europeană, calității deciziei administrative îi revine un rol primordial, creând condiții pentru buna guvernare.

Ioan Alexandru menționează, că autorul deciziei trebuie să înțeleagă și/sau să cunoască cert, ce dorește și ce trebuie să dorească prin adoptarea acestei decizii. Și dacă, în linii generale, fără voința politică, nu poate fi adoptată decizia administrativă atât la nivel local cât și central, atunci, în cazul unei crize a administrației, nu este suficientă doar așa-zisa, voință politică. Astfel, că nu este de ajuns să vrei, trebuie să și poți, iar ca să poți, adică să fii capabil de a face ceva, trebuie să știi a face acel ceva, capacitate pe care o dobândești prin învățătură și experiență [1, p. 8].

Conexiunea celor două elemente, adică înțelegerea și voința, dar și, timpul oportun pentru elaborare etc. [4, p. 837], sunt elementele evidențiate de autorul, Mihail Platon. De cele mai multe ori, problema este identificată corespunzător și chiar structurată, însă costurile pentru întreținerea resurselor de ordin uman, material și de timp sunt utilizate necorespunzător normelor la etapa inițierii proiectului. Astfel, în vederea evitării impedimentelor indicate trebuie alocat suficient timp și analizate problemele sub toate aspectele: social, economic, financiar, juridic etc.

Considerăm pregătirea proiectului de decizie cea mai importantă fază a procesului decizional. Aici are loc prelucrarea tuturor segmentelor proiectului, fiind clar determinate necesitățile elaborării și ulterior a implementării actului respectiv. Inițial se determină obiectivul deciziei

stabilit de către cei care îl vor pune în aplicare. În unele cazuri, sunt respectate și justificate toate etapele, dar în virtutea unor situații excepționale (forță majoră ori calamități naturale), n-au mai fost adoptate, întrucât prioritate au fost altele, considerate urgente la moment. Cele dintâi riscă să fie ulterior uitate pe masa de lucru, fiind lipsite de actualitate. De aceea, atât timpul elaborării, cât și cel al adaptării trebuie să fie eficient gestionat, pentru a nu rămâne doar cu proiecte.

*Informarea și cercetarea* asigură cunoașterea profundă a situației reale în domeniul în care urmează a fi adoptată decizia.

Etapă *analizei materialului documentar* cuprinde interpretarea datelor selectate. Cert este, că interpretarea trebuie să fie obiectivă, dar în practică există întotdeauna un oarecare subiectivism. Întregul material informativ este adaptat și supus unei analize prin diverse metode: inducție, deducție, analiză critică, sinteză, pentru stabilirea conținutului fiecărui document, și a posibilității acțiunii, ce urmează să se realizeze.

Informațiile analizate constituie instrumentul de lucru al funcționarilor care în baza acestor date trebuie să se hotărască asupra adoptării, sau dimpotrivă asupra abținerii de la adoptarea unei decizii. Este important de reliefat că o decizie a administrației publice prin efectele produse afectează cetățeanul și beneficiarul său direct. Analiza finalizează cu o notă informativă, ori aviz asupra proiectului ce are un caracter deosebit de complex.

La *elaborarea proiectului de decizie* are loc evaluarea ansamblului și a evoluției situației. De fapt în baza materialului selectat pot fi propuse numeroase variante/scenarii, fiecare având un grad diferit de probabilitate.

O practică administrativă bună și eficientă este când proiectul unei decizii importante cuprinde o expunere de motive, scopuri, în care să se prezinte atât avantajele cât și dezavantajele. Proiectele de decizie administrativă sunt elaborate de funcționarii, în exercitarea funcției și în virtutea legii. În ceea ce privește analiza scenariilor propuse, aceasta se realizează, fie de un grup de decidenți, fie de o singură persoană care, ulterior, vor fi responsabili de operațiunea în cauză. Dezbaterile sunt o parte componentă a procesului decizional în cadrul cărora se apreciază argumentele pro și contra.

În final, se adoptă decizia, odată cu aceasta, se instituie o obligație a decidenților, cât și un drept. Aceasta reprezintă rezultatul unui proces de o complexitate deosebită.

În concluzie, constatăm că guvernanții/autoritățile administrației publice au obligații, nu doar politice, dar și, morale cu responsabilități majore, iar calitatea și eficiența guvernării va consolida calitatea unei decizii administrative în domeniile de importanță vitală.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, Ioan. Criza administrației-teorii și realități. Ed.: ALL BECK, 2001.
2. Legea nr. 436 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 32-35, art. 116.
3. Manda, Corneliu. Teoria administrației publice. București: C. H. Beck Publishing House, 2013.
4. Platon, Mihail. Administrația publică. Curs universitar. Editura: Chișinău. Universul, 2007.
5. Sîmboteanu, Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Museum, 2001.

# РОЛЬ И ФУНКЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫНУЖДЕННОЙ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ

Ирина НЕГУЛЯЕВА,  
аспирантка,

Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

## SUMMARY

*The article analyzes modern migration processes, including the problems of forced internal migration and the demographic situation in Ukraine. The main problems of state regulation of migration processes, as well as the functions of local governments in ensuring forced internal migration in the conditions of a military conflict in the Donbass are identified.*

**Keywords:** forced internal migration, internally displaced persons, government regulation, local authorities.

Значительные геополитические трансформации влияют на все без исключения стороны жизни общества, в том числе и на миграционные процессы.

Миграционная проблематика – одна из самых актуальных в мире. На сегодняшний день, можно сказать, что в мире нет человека, который не был бы знаком с миграцией, тем не менее, политики признают сложность управления ею, а ученые, как украинские, так и западные, отмечают, что не существует ни единства в понимании ее сущности, ни единых подходов к ее изучению [3].

В своей книге «Теория миграции» Кэролайн Бреттелл и Джеймс Холлифилд рассматривают миграцию как междисциплинарное явление в контексте различных дисциплин, таких как антропология, демография, экономика, история, право, политология, социология [5].

В качестве примера можно привести значение термина миграция в политическом и социологическом словарях, который определяется как территориальное перемещение любых групп населения, а миграция населения – как перемещение людей, связанное с изменением места проживания [7].

В юридической энциклопедии миграцией называют перемещение населения через границу тех или иных территорий в пределах одной страны или из одной страны в другую с изменением навсегда или на длительное время постоянного места жительства.

Миграция с точки зрения социологии делится на следующие основные типы: внешняя, внутренняя, длительная, временная, организационная, неорганизационная, добровольная, принудительная [9].

Можно утверждать, что термин миграция все больше приобретает универсальный сборный характер, под которым авторы понимают иногда совершенно разные категории, которые также связаны с территориальным перемещением на различных его стадиях. Во избежание противоречий термин «миграция» в научном анализе обязательно требует признака-прилагательного: сезонная, маятниковая, безвозвратная, временная, постоянная, экономическая, добровольная, вынужденная, легальная, нелегальная, экологическая, политическая, этническая, трудовая, челночная, учебная, туристическая и тому подобное. Эта множественность определений стала следствием развития самой миграции как таковой, а также динамических изменений в структуре и направлениях ее потоков [6].

Следует отметить, что не вся миграция происходит в позитивных условиях. В мире, к 2017 году, в результате конфликтов и преследований вынуждены были покинуть родные места 68,5 млн. человек, в том числе 25,4 млн. беженцев, 3,1 млн. просителей убежища и 40 млн. внутренне перемещенных лиц – такого уровня не наблюдалось десятилетиями [1]. Одна из разновидностей миграции – это миграция внутренняя, которая отражает

территориальное перемещение населения в стране, а миграция вынужденная - переселение людей как за пределы той, или иной страны, так и внутри нее, обусловлена причинами (политическими, национальными, расовыми, военными, экологическими), в зависимости от которых перемещения людей происходит добровольно или принудительно.

Начиная с 2014 г. многочисленные внутренние переселения в Украине вызваны аннексией Крыма и военными действиями на Донбассе, носят вынужденный характер. Вынужденные миграции принципиально отличаются от добровольных, направленных на улучшение материального и социального положения, тем, что, наоборот, вызывают потерю социального статуса и разрушения благосостояния переселенцев.

Поэтому необходимо учитывать, что события на Донбассе стали весомым фактором перераспределения населения по территории Украины не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе.

Значительный интерес к процессам внутренней вынужденной миграции имеют ученые со всего мира. В работах Н. Бортника, В. Кравченко и ряда других ученых сформированы научные выводы о сущности миграции и ее видах. Роль государственного регулирования процессами вынужденной внутренней миграции в своих работах рассматривали такие ученые как Т. Жвания, В. Надрага. Однако в современной социологии отсутствует единое представление о специфике миграционных процессов, с которыми столкнулась Украина в ходе военного конфликта на Донбассе. Четкое понимание причин и специфики протекания этих процессов крайне важно для разработки адекватных мер по социальной адаптации мигрантов из зоны конфликта, которые на сегодняшний день пребывают в состоянии неопределенности, что не позволяет им строить эффективные адаптационные стратегии. Кроме того, понимание процессов вынужденной миграции необходимо для разработки мер реагирования на аналогичные риски и уменьшения их влияния на социальных акторов, что является крайне актуальным в условиях рискогенного общества, как подчеркивает В. Надрага [8].

Государственное регулирование процессами внутренней вынужденной миграции является новой своеобразной формой государственной миграционной политики, практическое воплощение которой возложено на систему всех органов государства, призванных выполнять функции и задачи государственного управления, в том числе и на органы местного самоуправления, в вопросах реализации приоритетных направлений миграционной политики путем введения соответствующих общественно-политических, организационно-правовых, социальных, финансово-экономических, информационных, мотивационных и контролирующих механизмов. Органы местного самоуправления играют важную роль в содействии местной интеграции, в обеспечении политических, экономических и социальных прав внутренне перемещенных лиц и их вклада в развитие принимающих общин, но довольно часто уполномочены предоставлять услуги без соответствующего государственного финансирования. Так же в управление миграционными процессами включается все больше новых игроков, способных влиять на него – работодатели, профсоюзы, туристические и другие фирмы, занимающиеся оказанием услуг по организации передвижения.

Внутренняя вынужденная миграция в Украине поставила много проблем и вызовов современному обществу, с целью решения которых в сжатые сроки был разработан и принят Закон Украины от 20.10.2014 № 1706-VII «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» где также были определены функции органов местного самоуправления. В соответствии с нормами указанного закона первые действия местной власти должны быть направлены на:

- обеспечение условий временного проживания внутренне перемещенного лица;
- ходатайство в перемещении движимого имущества;
- предоставление медицинской помощи;
- предоставление мест в дошкольных и общеобразовательных учебных заведениях коммунальной формы собственности;
- обеспечение социальной защиты внутренне перемещенных детей, детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, семей, в которых воспитываются такие дети;
- организуют работу по выявлению детей, перемещенных без сопровождения родителей, иных законных представителей, осуществляющих мероприятия по установлению личности ребенка, поиска его родителей, устройства таких детей в семьи родственников, патронатных воспитателей, в учреждения социальной защиты детей с учетом потребностей ребенка [4].

Следует отметить, что органы местного самоуправления в Украине всячески оказывают поддержку политической, социальной и экономической интеграции внутренне перемещенных лиц, однако нужно отметить, что чрезмерная концентрация переселенцев ложится тяжелым бременем на инфраструктуру, рынок труда и жилья в регионах поселения. На семинаре «Обеспечение лучшего привлечения и защиты внутренне перемещенных лиц на местном уровне в Украине», организованном Конгрессом городских и региональных властей Совета Европы совместно с Ассоциацией городов Украины 28 февраля 2019 года украинские мэры и представители органов местной власти также выразили свою готовность поддерживать и способствовать через ассоциацию городов Украины принятию необходимых законодательных изменений с целью эффективной защиты прав внутренне перемещенных лиц и их интеграции в качестве полноправных граждан Украины. Представители органов местного самоуправления в Украине признали важность интеграционного процесса и создание положительного имиджа этих людей в принимающих общинах. «Внутренне перемещенные лица являются членами нашей общины, поэтому мы должны способствовать миру и взаимопониманию, устраняя барьеры между ними и принимающими общинами» [10].

Выводы. Вынужденная внутренняя миграция характерна для многих стран мира в силу тех или иных исторических событий, однако реакция со стороны органов государственной власти в большинстве случаев является запоздалой и направлена на устранение следствий массового перемещения людей внутри страны. В этой ситуации на органы местного самоуправления возложены задачи по непосредственному взаимодействию и оказанию помощи внутренне перемещенным лицам, что предполагает от органов местного самоуправления большей активности в реализации программ, а также использования механизмов государственного регулирования этого явления, базируясь на теоретически обоснованных изменениях опосредованных процессами вынужденной миграции в различных сферах общественных взаимоотношений.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Глобальная миграция в инфографике /журнал МВФ «Финансы и развитие» /Декабрь 2018// [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2018/12/pdf/picture.pdf> )
2. Дергач А.В. / механизмы государственного управления миграционными процессами в Украине/ Дергач А.В./ Диссертация /НАГУпри Президенте Украины/ Киев/2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://academy.gov.ua/pages/dop/137/files/1e8c49ed-6be5-4ae8-ac1b-4c974a60d79c.pdf>
3. Зайончковская Ж, Молодикова И, Мукомель В./ Методология и методы изучения миграционных процессов./Междисциплинарное учебное пособие/ Зайончковская Ж, Молодикова И, Мукомель В // Центр миграционных исследований. М., 2007, 370 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual\\_on\\_Migration.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual_on_Migration.pdf)
4. Закон Украины «Про обеспечение прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине» Верховна Рада України; Закон от 20.10.2014 № 1706-VII [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
5. Кэрролайн Б. Бреттелл и Джеймс Ф. Холлифилд/Теория миграций /Migration Theory: Talking across discipline(2000) Ed. by Caroline B. Brettell and James F. Hollifield. Routledge \ Taylor & Francis Group, NY and London // [Электронный ресурс] // режим доступа: <https://pdfs.semanticscholar.org/1de8/2782deefba973489803462a9d7ae285abfd9.pdf>
6. Кравченко В. Г. /Определение понятия трудовой миграции/ Кравченко В.Г. /Альманах права, 2012, вип. 3, с. 375–379.
7. Миграция // Политический словарь// [Электронный ресурс] // режим доступа: <http://www.onlinedics.ru/slovar/pol/m/migratsija.html>
8. Надрага В. Проблемы вынужденной внутренней миграции населения в контексте концепции «внутрішньої міграції населення в контексті концепції «общество риска» / Надрага В. // Український соціум, 2015, № 1 (52), с.134-141.
9. Осипов и др. /Социологический словарь/ ред. Осипов и др. М.: Норма, ИСПИ РАН, 2008, 608 С.
10. Офис совета Европы в Украине /«Обеспечение лучшего привлечения и защиты



внутренне перемещенных лиц на местном уровне в Украине» /семинар/ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/ukrainian-local-authorities-uphold-their-support-for-political-social-and-economic-inclusion-of-idps>

11. Попова О. А/ Классификационный анализ вынужденной внутренней миграции в Украине /О. А. Попова /Харьковский гуманитарный университет «Народная украинская академия», «Грани», 2017, том 20, 7(147) /Харьков, Украина.

# REPERE ISTORIOGRAFICE DE INVESTIGARE A RELĂȚIEI INTERESE PUBLICE-PROCES DECIZIONAL DIN PERSPECTIVA MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Tatiana BOGOS,**  
*doctorandă,*  
*Academia de Administrație Publică*

## SUMMARY

*The article, examines the historiographic study of the investigation of the relation between the public interests and the decision-making process in the context of the modernization of the local public administration. The author submits to analysis the international bibliographic references of the subject, as well as some scientific works of the researchers from the Republic of Moldova. Same time, there are highlighted investigative approaches that give the research of the public interest and the decision-making process a value consistency and coherence, identifying the theoretical grid that allows an analysis and synthesis of the specificity of this relationship in the area of modernization of the local public administration in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** public policies, public interests, decision-making process, modernization, local public administration.

Analiza resurselor bibliografice internaționale și a literaturii de specialitate din Republica Moldova, a demonstrat că la etapa actuală nu au fost înregistrate careva cercetări sintetice fundamentale în ceea ce privește valorificarea teoretică a relației interese publice-proces decizional din perspectiva modernizării administrației publice locale. Identificăm doar unele monografii, articole științifice și studii care abordează tangențial relația interese publice - proces decizional, fără a analiza în profunzime care este impactul acesteia asupra modernizării administrației publice locale din Republica Moldova.

Considerăm oportună mai întâi inițierea procesului de cercetare a surselor bibliografice internaționale. Unii specialiști din spațiul științific occidental ne prezintă viziuni și concepții conform cărora interesul public și principiile care stau la baza unei comunități politice sunt importante într-o societate. O societate care dispune de organizații și mecanisme instituționalizate de guvernare are și capacitatea să-și atingă interesele publice. Interesul public nu este ceva care există *a priori* în legea naturală sau în voința oamenilor, ci reprezintă un interes al instituțiilor publice. Iar la baza edificării instituțiilor publice stă relația dintre instituțiile politice și cultura societății. Nivelul de mobilizare socială se află într-o legătură strânsă cu stabilitatea politică, iar stabilitatea politică presupune o societate modernă [6, p. 24-27].

O dimensiune care definește relația interese publice - proces decizional reprezintă teoria organizației și metoda procesului decizional ce presupun alocarea de responsabilități decizionale factorului de decizie [10]. Totodată, într-o anumită organizație o teorie comportamentală este un punct investigativ de plecare, având la bază o viziune rațională, delimitată de procesul decizional sau de comportamentul organizațional [4].

Fiind o paradigmă complexă, termenul de „raționalitate limitată” inventat de Herbert Simon (1955), reprezintă o strategie rațională, care poate explica realitățile procesului decizional [18]. Analiza rațională ar însemna acea aplicare a raționalității în cercetarea unei probleme, care să fie realizată prin descompunerea ei în elemente mai simple, ceea ce ne-ar ajuta să pătrundem în esența problemei. Ținând cont de faptul că deciziile din sectorul public până la urmă sunt un rezultat de negociere politică, identificăm inegalități și ineficiențe cauzate de procesul de elaborare a politicilor care atenuează realizarea interesului public, în care raționalitatea politică are un rol limitat dar și foarte important, care poate fi jucat doar în lumina aspectelor politice și birocratice imperative elaborării politicilor [3]. Elaborarea de politici este un exercițiu care asigură destinul comunității, echilibrând valorile publice. Chiar dacă elaborarea de politici nu întotdeauna generează sustenabilitate, apare aici ciocnirea de interese în loc de o căutare imparțială a soluțiilor

corecte. În opinia cercetătorului Richard Yukubousky politica adoptată oficial poate lua forma unui principiu, unui plan sau unui curs de acțiune, care evoluează în sectorul public dintr-un proces deliberativ și presupune reunirea diverselor interese comunitare în jurul unui scop comun [22].

Merită atenție și eforturile savanților care și-au consacrat crezul cercetării procesului de luare a deciziilor, analizei comportamentelor individuale. Cercetătorul Ward Edwards pune accent pe alegerea celei mai bune soluții din mai multe alternative, abordând teoria luării deciziilor și alegerilor fără risc [5]. Autorii Leif Sundberg și Aron Larsson investighează și demonstrează utilitatea și compatibilitatea dintre procesele decizionale formale și proiectele guvernării electronice [20]. Iar cercetătorii Gyorgy Jenei, Alexei Barabashev și Frits van den Berrg vin cu o analiză comprehensivă a mai multor dimensiuni ce definesc problema de cercetare și anume: interesele publice ale statelor cu grad de dezvoltare diferit; complexitatea problemelor legate de sistemul administrativ; luarea deciziilor și eșecul reformelor; capacitatea de conducere politică; schimbările în sistemul administrativ la nivel de modificare a politicilor; obstacolele în procesul de implementare a politicilor [8]. Ideea principală care rezidă din cercetarea analizei decizionale constă în luarea rațională a deciziei, probabilitatea îndeplinirii obiectivelor și obținerii rezultatului dorit.

Sarcinile și responsabilitățile administrației publice locale întâmpină dificultăți la capitolul a două direcții principale: prima ține de modernizarea administrativă și cealaltă de implicarea cetățenilor. Doar sincronizarea ambelor tendințe asigură eficiența administrativă [13]. Totodată, doar îndeplinirea rolului și responsabilităților, primordialitatea valorilor publice, îmbunătățirea capacității administrative și obținerea rezultatelor măsurabile pot genera modernizarea [14].

O preocupare științifică perpetuă pentru dezvoltarea problemei supuse cercetării o identificăm la cercetătorii din spațiul științific rusesc, care și-au consacrat timpul examinării problemelor metodologice și conceptuale ale procesului decizional, un accent deosebit fiind pus pe următoarele teorii: teoria comportamentală; teoria cunoașterii „rațiunii limitate”; teoria incrementalismului; teoria reprezentării în grup; teoria rațiunii comune; modelul organizațional și instituțional; modelul ciclului de management politic. În viziunea cercetătorilor ruși, decizia constituie un echilibru de interese, iar mecanismul decizional depinde de modelul de guvernare dominant în stat [24]. Un proces decizional trebuie să aibă la bază interesul și transparența autentică în acțiunile factorilor de decizie, care să contribuie la consolidarea relațiilor publice și crearea oportunităților pe termen lung [23]. În acest sens principalul obiectiv al implicării publicului în procesul decizional este de a conferi calitate și eficiență procesului de guvernare a statului. Eficiența ar fi ca o reducere a costurilor de identificare a soluțiilor optime la problemele care afectează interesele unui număr semnificativ de cetățeni [25].

Subiectul relației interese publice - proces decizional îl identificăm și în circuitul științific din spațiul românesc. Mecanismele de formulare, evaluare și implementare a politicilor publice reprezintă una din preocupările specialiștilor din spațiul respectiv. Aceștia percep politicile publice drept un subdomeniu al științelor politice, explicându-le din perspectiva „ciclului politicilor” formate dintr-o succesiune logică de etape, și din perspectiva „analizei politicilor” având la bază anumite metodologii. Accentul este pus pe trei dimensiuni importante: problema, mecanismele și contextul politic de implementare a politicilor publice. Raporturile dintre public și politic, dintre politică și administrație, dintre administrația publică centrală și administrația publică locală [1] în contextul reformei administrației publice din România, demonstrează că politicile publice joacă un rol-cheie în activitatea unui stat modern.

Merită atenție și viziunile cercetătorilor români vis-à-vis de procesul decizional în administrația publică, examinat prin prisma a mai multor factori. O semnificație concretă se oferă noțiunii de „proces decizional”, acesta fiind catalogat drept un sistem inteligent care stabilește oportunitatea și pertinenta unei anumite modificări a comportamentului său și care elaborează alternative posibile în acest sens, selecționând pe una dintre acestea ca acțiune îndreptată conștient spre atingerea scopului propus [11].

Pentru o analiză mai detaliată, procesele decizionale trebuie privite în special prin prisma structurării problemelor. Printre modelele cantitative care contribuie la îmbunătățirea activității administrative, se evidențiază modelul atributelor multiple și modelul alocării resurselor și arborilor de decizie [9], folosite frecvent în procesul decizional în condiții de cvasicertitudine. Accentul se pune pe circumstanțe și ambianțe complexe în care se desfășoară anumite fenomene percepute prin prisma unui proces decizional [15]. Alte modele ale procesului decizional analizate de cercetătorii români sunt: modelul rațional, modelul incremental, modelul inspirațional, modelul politic [2].

În ceea ce privește relația interese publice - proces decizional din perspectiva modernizării

administrației publice locale, ca subiect de cercetare științifică în literatura de specialitate din Republica Moldova, se identifică o abordare specifică.

Examinată ca un întreg, atare relație este determinată mai întâi de raporturile intrinseci dintre sistemul administrației publice locale și factorul politic, dar și de transformările sociale complexe și anevoioase prin care trece Republica Moldova la etapa actuală în contextul democratizării societății.

Pornind de la mottoul Președintelui SUA (1913-1921) Woodrow Wilson, că "Administrația se află dincolo de sfera politicii. Problemele administrației publice nu sunt probleme politice, chiar dacă politicul stabilește sarcini pentru administrație, nu trebuie lăsat să-I manipuleze acesteia din urmă funcționarii", trebuie să menționăm că, deși și în alte state din Europa de Est sau Centrală sau parțial din spațiul ex-sovietic factorul politic influențează într-o anumită măsură conținutul intereselor publice și deciziile administrative la nivel central și local, în Republica Moldova politizarea acestor variabile a devenit ceva evident, motiv din care ne confruntăm cu o serie de probleme la capitolul sfera politică din statul nostru. În opinia unor cercetători moldoveni viața socială de la noi este puternic influențată de instituțiile și procesele politice, iar interesul public în contextul în care societatea și factorul politic se află într-o legătură indispensabilă, nu corespunde cu deciziile administrative, ceea ce perturbază simțitor procesul de reformare a societății, de atingere a unor standarde de modernizare [12]. În acest context apare necesitatea adaptării instituțiilor publice la necesitatea realităților și provocărilor contemporane.

Iar cercetătorul Victor Saca consideră că principala caracteristică a interesului public derivă din orientarea lui strictă spre relațiile de putere publică. Anume acestea determină în ultima instanță satisfacerea serviciilor publice în întregul organism social, demonstrează un grad înalt de conștientizare a necesităților, nevoilor și cerințelor administrației publice locale [16]. Interesul public trebuie să determine conținutul deciziilor administrative, produsul proceselor decizionale. Coerența acestor două variabile va genera eficiență. Iar o administrare eficientă presupune o activitate cu cele mai bune rezultate posibile pentru satisfacerea necesităților și intereselor sociale în condițiile reglementării resurselor statului [21]. De aceea, administrația publică locală trebuie să funcționeze pe principii democratice, respectiv să faciliteze servicii publice în funcție de necesitățile societății, care să corespundă interesului public [7].

Cât privește procesul decizional examinat aparte, în afara relației cu interesul public, acesta a devenit obiectul mai multor cercetări în literatura de specialitate [19] din Republica Moldova. Ținând cont de faptul că procesul decizional asigură comunicarea deschisă și eficientă dintre sistemul administrativ local și cetățeni, cercetătorii examinează aspectele importante ale implicării cetățenilor la procesul de luare a deciziilor, prezintă principalele forme și metode de participare a cetățenilor la procesul decizional, precum și unele mecanisme de îmbunătățire și consolidare a relației dintre administrația publică locală și cetățeni.

În concluzie, examinând principalele repere istoriografice, concludem că la etapa actuală, relația interese publice - proces decizional în contextul modernizării administrației publice locale reprezintă un subiect cercetat preponderent tangențial în cadrul mai multor concepții, dimensiuni și variabile dezvoltate de cercetătorii din Republica Moldova, specialiștii din Occident, Federația Rusă și România. Specialiștii în domeniu acordă o atenție sporită identificării și elucidării problemelor care s-au conturat în condițiile tranziției spre democrație și a tendințelor de atingere a standardelor europene prin realizarea reformelor în sistemul administrativ. Totodată, la ordinea de zi a câmpului științific al administrației publice rămâne a fi actuală cercetarea în continuare a proceselor ce țin de consolidarea relației interese publice - proces decizional din perspectiva modernizării administrației publice locale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bondar F. Politici publice si administrație publică. Iași: Polirom, 2007, 286 p.
2. Brătianu C. Management și marketing. București, 2007, 187 p.
3. Carley M. Rational Techniques in Policy Analysis. Policy Studies Institute 1980. London, Heinemann Educational Books, 203 p.
4. Cyert R. M., Feigenbaum E.A., March J.G. Models in a behavioral theory of the firm. Graduate school of Industrial administration. Reprint, 1959, nr. 31. Pittsburgh 13, Pennsylvania, p. 81-94.
5. Edwards W. The theory of decision making. În: Psychological Bulletin vol. 51, nr. 4, 1954, p. 380-411.

6. Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven and London, Yale University Press. Copyright, 1968, 263 p.
7. Iațco M. Bors V. Strategii privind dezvoltarea autonomiei locale în Republica Moldova în contextul aprofundării democrației. În: Materialele conferinței științifice internaționale Reformarea administrației publice locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova. Chișinău: CEP USM, 2018, p. 53-62.
8. Jenei G., Barabashev A. Frits van den Berrg. Instituțional Requirement and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and Its Neighbours. The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. Lithuania, 2004, 504 p.
9. Junjan V. Modele cantitative de luare a deciziei. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, vol.VIII, 2002, p. 61-71.
10. Lindblom C. E. The Science of „Muddling Trough”. În: Public Administration Review, vol. 19, nr. 2 (Spring, 1959), p. 79-88.
11. Matei L. Management public. Bucuresti, Scoala Națională de Studii Politice si Administrative, 2006, 97 p.
12. Moraru V., Rosca A., Varzari P., Juc V. Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva Integrării Europene. Academia de Științe a Moldovei. Institutul Integrare Europeană și Științe Politice. Chișinău, 2010, 223 p.
13. Nalbandian J. Professionals and the conflicting forces of administrative modernization and civic engagement. În: American Review of Public Administration. University of Kansas, vol. 35, nr. 4, dec., 2005, p. 311-326.
14. Nalbandian J. Tenets of contemporary professionalism in local government. În: Public Administration Review, 50, jun., 2014, p. 654-662.
15. Roșca P., Gâf-Deac M. Abordări ale gestiunii corporative în condiții de certitudine/incertitudine în domeniul productiv-economic. În: Economica, nr. 3 (81) 2012. pp. 69-76.
16. Saca V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: Administrarea Publică, nr. 3 (95), iulie-septembrie 2017, p. 33-45.
17. Saca V., Solomon O. Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice. În: Administrarea publică. Iulie-septembrie 2013, nr. 3 (79), p. 15-22.
18. Simon H. A. Administrative Behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations. New York, 1997, 368 p.
19. Solomon O. Eficientizarea procesului decizional în contextual modernizării administrației publice din Republica Moldova. Monografie. Chișinău, 2016, 207 p.
20. Sundberg L. Larsson A. Article. The impact of formal decision processes on e-Government projects. În: Administrative sciences, nr. 7, may, 2017, p. 1-12
21. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influență. În: Administrare Publică, 2010, nr. 1 (65), p. 23-29.
22. Yukubousky R. Local Government Policy-Making process. Municipal Research and Services Center of Washington, Copyright, 1999, 28 p.
23. Айтенова Ш. Крыкбаев А., Жарас А. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. Астана, 2015, 64 с.
24. Дегтярев А. А. Принятие политических решений. Учебное пособие. Москва, Издательство КДУ, 2004, 416 с.
25. Карпов А. С. Формы общественного участия в принятии решений, 66 с. Режим доступа: Карпов+А.С.+Формы+общественного+участия+в+принятии+решений&rlz=1C1CHBF\_enMD887MD887&oq



# СОТРУДНИЧЕСТВО ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ: ОПЫТ ФРАНЦИИ ДЛЯ УКРАИНЫ

Анжелика ЧАЙКА,  
аспирантка,  
Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины

## SUMMARY

*The article contains an analysis of inter-municipal cooperation in France in the context of representation and realization of the community interests. Various forms and examples of such cooperation are considered. Conclusions are drawn about the prospects of using the instrument of territorial community cooperation in Ukraine for the balanced development of peripheral territories of the united territorial communities.*

**Keywords:** *inter-municipal cooperation, representation and realization of interests, united territorial communities.*

В условиях формирования и развития объединенных территориальных общин (ТО) и децентрализации власти, что осуществляется в процессе реформирования местного самоуправления (МС) и территориальной организации власти в Украине, вопросы представительства и реализации интересов периферийных территорий населенных пунктов, вошедших в состав объединенных ТО, но не являющихся административными центрами, приобретают особую актуальность.

Учитывая европейский вектор развития Украины, проанализируем опыт Франции в использовании инструментов, способствующих повышению качества предоставления услуг населению, эффективности социально-экономического и культурного развития периферийных территорий в муниципальных образованиях.

Современная Французская Республика имеет трехуровневую систему государственного управления. Административно-территориальными единицами Республики являются коммуны, департаменты, регионы. С начала 2016 года, в результате территориальной реформы, территория Франции была разделена на 13 регионов и 101 департамент [10]. В составе этих территориальных образований, по данным Министерства территориальной сплоченности и связей с местными органами власти Франции, на 01.01.2020 насчитывалось 34 968 коммун [4].

В 1971 году Франция пыталась сократить количество коммун, начав процедуру их добровольного объединения. Однако из-за отсутствия четкого финансового механизма большинство муниципалитетов проигнорировали эту возможность. Для того чтобы решать вопросы территориального развития, небольшие коммуны начали использовать межмуниципальное сотрудничество как инструмент для реализации своих интересов [1, с. 3].

В 1982 году во Франции начался процесс территориальной децентрализации, в соответствии с которым муниципалитеты были наделены новыми полномочиями, а жители получили возможность больше влиять на решение вопросов местного значения.

В 1992 году на законодательном уровне был закреплён процесс межмуниципального сотрудничества, а в 1999 году определены его формы [1, с. 4]. Проведенная в 2003 году конституционная реформа, закрепила децентрализованную организацию власти в стране и принцип самоуправления ТО, что было закреплено в Конституции [1, с. 2].

В ходе реформы территориальных образований, которая началась в 2008 году, правительство поставило задачу к 2014 году окончательно сформировать карту межмуниципальных образований. Все коммуны, которые не входили в межмуниципальные объединения, должны были создать структуру межмуниципального сотрудничества или присоединиться к уже существующим [1, с. 4]. Таким образом, территория Франции была полностью охвачена такими межмуниципальными образованиями.

Стоит остановиться подробнее на возможных вариантах межмуниципального сотрудничества, предусмотренных законодательством Франции для представительства и реализации интересов коммун.

Общим кодексом местных органов власти Франции предусмотрено сотрудничество в виде межмуниципального синдиката (*syndicat de communes*), сообщества коммун (*communauté de communes*), городского сообщества (*communauté urbaine*), агломерационного сообщества (*communauté d'agglomération*) и метрополиса (*métropole*).

Межмуниципальный синдикат является публично-правовой структурой межмуниципального сотрудничества, объединяющей муниципалитеты с целью проведения работ или предоставления услуг на основании общих интересов. Это ассоциативная форма сотрудничества, при которой синдикат осуществляет полномочия, делегированные муниципалитетами-членами. Финансирование межмуниципальной структуры зависит от взносов субъектов сотрудничества, что закреплено в уставе организации.

Представительство интересов в синдикате осуществляется посредством совещательного органа – комитета (*le comité du syndicat*), состоящего из делегатов, избираемых советами муниципалитетов-членов. Каждый муниципалитет представлен в комитете двумя полномочными делегатами. Делегат может иметь заместителей, призванных заседать в комитете с правом совещательного голоса в случае невозможности присутствия полномочного члена. Количество и распределение мест в комитете может быть изменено для приведения в соответствие представительства муниципалитетов-членов численности их населения [2].

Примером межмуниципального синдиката является «Национальная опера Рейна» (*Syndicat Intercommunal de l'Opéra National du Rhin*), образованная в 1972 году в регионе Гранд-Эст на северо-востоке Франции. Синдикат создан тремя городами – Страсбургом, Мюлузом и Кольмаром, каждый из которых имеет собственное творческое учреждение. Так, в Страсбурге находится Опера, в Мюлузе – Балет Национальной оперы Рейна (с 1985 года – Национальный хореографический центр), в Кольмаре – Оперная студия (учебный центр для молодых певцов). Этот межмуниципальный творческий синдикат зарекомендовал себя как важнейшее учреждение международной культурной жизни Франции и был награжден в 1997 году почетным знаком «Opéra national» [7].

Представительство интересов субъектов сотрудничества осуществляется через комитет, состоящий из выбранных чиновников от каждого города (должностных лиц, городских советников), их заместителей, а также членов по должности (префекты региона, департамента, служащие Министерства культуры, региональные советники) [5].

Таким образом, совещательный орган синдиката состоит из 33 членов: 11 полномочных членов, 11 заместителей и 11 членов по должности. В частности, от Страсбурга и Мюлуза в комитете представлено по 8 делегатов (4 полномочных и 4 заместителя), а от Кольмара – 6 делегатов (3 полномочных и 3 заместителя) [9].

Члены комитета выбирают исполнительный орган межмуниципального синдиката – президента (*le président*) и офис (*le bureau*). Кроме того, делегаты принимают участие в голосовании по бюджету, утверждении административного счета, решении вопросов об изменении начальных условий состава синдиката, функционировании и продолжительности объединения [2]. Президент синдиката избирается на два года. Этот пост поочередно занимают представители каждого из трех городов-членов союза, что способствует сбалансированному развитию культурной сферы в пределах территории муниципалитетов, образовавших данный синдикат [11].

Сообщество коммун, городское сообщество, агломерационное сообщество и метрополисы являются публично-правовыми структурами межмуниципального сотрудничества с собственным налогообложением [2]. Такие партнерские отношения объединяют коммуны на основе взаимной ответственности за результаты деятельности. Поэтому условия функционирования подобных структур жестче по сравнению с синдикатом.

Так, коммуны, использующие данную форму сотрудничества, должны находиться на

смежной территории без анклавов. Кроме того, муниципалитет может быть членом только одной структуры межмуниципального сотрудничества с собственным налогообложением [1, с. 3].

Представительство интересов субъектов таких партнерских отношений осуществляется также через совещательный орган, состоящий из представителей муниципалитетов-членов, избираемых в рамках муниципальных выборов прямым всеобщим голосованием. Распределение мест представителей в межмуниципальном совете осуществляется в соответствии с численностью населения каждого муниципалитета-члена [2].

Согласно принятому в 2013 году новому закону о выборах, межмуниципальные представители избираются одновременно с муниципальными, а не назначаются муниципальными советами, как это было ранее. В 2014 году впервые одновременно состоялись муниципальные и межмуниципальные выборы [3].

В качестве примера можно привести сообщество коммун Inter Caux Vexin, образованное в начале 2017 года в департаменте Сена Приморская региона Нормандия в результате объединения пяти уже существующих сообществ. Союз объединяет 64 муниципалитета и более 53 000 жителей.

С целью предоставления жителям возможности пользоваться услугами ближе к дому, бывшие центры сообществ стали так называемыми «центрами близости», где расположены муниципальные органы, оказывающие услуги населению.

Сообщество коммун осуществляет обязательные полномочия, такие как: пространственное планирование; действия в области экономического развития; разработку, обслуживание и управление зонами приема туристов; сбор и переработку бытовых отходов; управление водной средой.

Кроме того, межмуниципальный союз обязуется выполнять дополнительные полномочия, а именно: развитие и обслуживание дорог; строительство, обслуживание и эксплуатация объектов культуры и спорта; социальные мероприятия (создание, управление и содержание дошкольных учреждений); цифровую разработку и внедрение высокоскоростных технологий; развитие подъездной дороги к межмуниципальному центру переработки отходов; приобретение земельных резервов; организация спортивных и культурных мероприятий для молодежи; создание приюта для животных; туризм (развитие пешеходных маршрутов, велосипедной трассы).

Доходы сообщества коммун Inter Caux Vexin состоят из налоговых поступлений, специального налога на отходы, займов, грантов и субсидий.

Налоговая система функционирует в так называемом режиме «дополнительного налогообложения», который напрямую собирает доходы от прямых местных взносов (жилищный налог, налог на застроенную землю, налог на незастроенную землю, взнос с недвижимости предприятий) в соответствии со ставками, которые принимаются советом сообщества [6].

Представительство интересов коммун в сообществе Inter Caux Vexin осуществляется через совет сообщества (le conseil communautaire), который состоит из 86 членов, избираемых путем всеобщего голосования в ходе муниципальных выборов. Каждый муниципалитет представлен в совете минимум одним делегатом и максимум восемью делегатами в зависимости от его демографического размера.

Межмуниципальный совет устанавливает ориентиры общей политики, голосует за бюджет и контролирует выполнение принятых решений. Заседания совета являются открытыми и проводятся в разных муниципалитетах из расчета шесть заседаний в год.

Из числа своих членов совет сообщества избирает исполнительный орган – президента и офис. Срок их полномочий составляет 6 лет.

Президент подготавливает и выполняет решения совета, является ответственным за расходы, ведет учет доходов, отвечает за персонал, нанятый на службу в «центры близости», представляет союз в суде.

В состав офиса входят президент, 15 вице-президентов и 9 членов офиса сообщества. Офис контролирует работу 15 тематических комиссий, охватывающих все полномочия союза коммун Inter Caux Vexin [8].

Анализируя опыт Франции, видим, что для решения вопросов территориального развития, повышения качества предоставления услуг населению, коммуны пошли по пути использования инструмента межмуниципального сотрудничества. При этом для обеспечения представительства и реализации интересов периферийных территорий межмуни-

ципальных образований на законодательном уровне закреплено количество делегатов в межуниципальный совет либо пропорциональное представительство муниципалитетов-членов в совещательном органе, что осуществляется на основании прямого всеобщего голосования.

Механизм формирования представительских органов Франции в рамках межуниципального сотрудничества, предусмотренная очередность вступления на руководящую должность, равномерное распределение муниципальных органов, служб и учреждений на территории сообщества дает возможность обеспечить сбалансированное развитие периферийных территорий межуниципальных образований.

Этот опыт особенно актуален для Украины в период завершающего этапа реформы МС и формирования самодостаточных ТО.

Поэтому считаем, что сотрудничество ТО в его разных формах является перспективным инструментом, который способствует предоставлению более качественных услуг населению, стимулирует социально-экономическое и культурное развитие общин, обеспечивая при этом более полное представительство и реализацию интересов периферийных территорий объединенных ТО.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки / В. Д. Полтавець // Державне управління: теорія та практика, 2013, № 2, с. 214-218. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_2\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_26).
2. Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.
3. Comment la démocratisation des EPCI à fiscalité propre s'opère-t-elle? URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20120-la-democratisation-des-epci-fiscalite-propre>.
4. L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2020. URL: [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl\\_v2/DÉSL/poster\\_epciafp\\_2020.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/DÉSL/poster_epciafp_2020.pdf).
5. L'Opéra National du Rhin recherche son/sa Directeur/ice général/e H/F. URL: <https://www.coze.fr/2019/10/lopera-national-du-rhin-recherche-son-sa-directeur-ice-general-e-h-f/>.
6. La communauté de communes. Les compétences. Les finances. URL: <https://www.intercauxvexin.fr/fr/decouvrir-icv>.
7. La Maison. URL: <https://www.operanationaldurhin.eu/fr/l-opera-national-du-rhin/la-maison>.
8. Le Président et le Bureau communautaire. Le conseil communautaire. URL: <https://www.intercauxvexin.fr/fr/les-instances>.
9. Les équipes. URL: <https://www.operanationaldurhin.eu/fr/l-opera-national-du-rhin/les-equipes>.
10. Liste des Départements et Régions en France en 2019. URL: <https://www.regions-et-departements.fr/>.
11. Une maison d'Opéra dans la cité. URL: <https://www.operanationaldurhin.eu/fr/le-magazine/une-maison-d-opera-dans-la-cite>.

# AFIRMAREA PRINCIPIULUI AUTONOMIEI LOCALE ÎN ȚĂRILE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST

**Ion POPOVICI,**  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*In this article, the author addresses the issue of asserting local autonomy in the countries of Central and Eastern Europe since the 1990s. The challenges that emerged in the process of moving from a centralized administrative system to a decentralized form are examined. Inherited from the centralist tradition of the states of Central and Eastern Europe, the multiple deficiencies have seriously marked the process of consolidating the local and regional autonomy. At the same time, everyone who supports the principle of subsidiarity in Europe must also guarantee local self-government for the internal organization of the state.*

**Keywords:** local democracy, reform, local autonomy, regional autonomy, centralist state, citizen participation.

Principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală, constând în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea – un sistem care implică autonomia. Autonomia locală este o formă modernă de exprimare a principiului descentralizării.

Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei Europene pentru Autonomie Locală [3], semnată în 1985 la Strasbourg (în vigoare de la 1 septembrie 1988) și redactată din inițiativa Conferinței Permanente a Puterilor Locale și Regionale din Europa. Autonomia locală este percepută în context european ca un element component al principiilor democratice, comune tuturor statelor-membre ale Consiliului European, care, prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă, face posibilă descentralizarea puterii.

În ratificarea Cartei statele sunt libere să decidă asupra a cel puțin 20 de paragrafe, dintre care cel puțin 10 să fie alese din conținutul articolelor menționate în mod expres. În aceste condiții, unele state, în procesul ratificării, au acceptat prevederile Cartei fără multe rezerve. Bulgaria, de exemplu, a notificat că a aderat la toate paragrafele primei părți a Cartei. Estonia a acceptat să respecte toate articolele Cartei în teritoriile aflate sub jurisdicția sa. Pentru Ucraina Carta a intrat în vigoare în anul 1998. Letonia a ratificat Carta în 1996 în condițiile minime necesare prevăzute în art. 12, iar la 1 iunie 1999 încă trei paragrafe din trei articole. România a aderat la partea I a Cartei cu excepția paragrafului 2 al art. 7. Alte state și-au asumat etapizat responsabilitatea realizării prevederilor Cartei. Croația, de exemplu, în 1997 a depus instrumentele de ratificare prin care a aderat la unele articole și paragrafe, iar la 24 iunie 2008 a aderat la celelalte articole și paragrafe ale Cartei [4]. Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997. La ratificarea Cartei Republica Moldova nu a înaintat niciun fel de derogări, ceea ce înseamnă asumarea responsabilității îndeplinirii depline a prevederilor ei, care au intrat în vigoare la 1 februarie 1998.

Acceptând principiile fundamentale ale Cartei Europene a Autonomiei Locale, țările din Europa Centrală și de Est și-au reformat în timp administrația publică locală. Ținem să subliniem că organizarea administrativă a unei țări întotdeauna își are originile în istoria acesteia. Astfel, trecerea de la un sistem administrativ centralizat la o formă descentralizată, reprezintă unul dintre cele mai dificile proiecte de reformă. Nu doar realizarea activităților publice trebuie reorganizată de o nouă manieră, dar și personalul din administrația publică trebuie să fie instruit în vederea realizării noilor sarcini. În cadrul tinerelor democrații din Europa Centrală și de Est, misiunea unei noi organizări a administrației publice s-a confruntat cu condiții de bază dificile. Până la începutul anilor 1990, statele Europei Centrale și de Est aveau o organizare administrativă puternic centralizată [9, p. 73]. Această formă de organizare nu a permis dezvoltarea unei autonomii locale plene și a managementului local și regional autonom. Prin urmare, nicio



conștiință democratică care să aspire la participare politică la nivel local și regional nu a putut fi formată decât începând cu ultimul deceniu al secolului al XX-lea. În plus, existau probleme de ordin practic deloc neglijabile. Chiar și acolo unde a fost creat cadrul legal pentru autogovernarea locală și regională, aceasta nu era pusă în aplicare din punct de vedere politic. Față de administrația publică centrală puternic ierarhizată, nivelul local rămânea lipsit de atribuții executive.

Diferența dintre garanția normativă a autonomiei locale și realitatea juridică era izbitoare. Moștenită din tradiția centralistă a statelor din Europa Centrală și de Est, persista frica de a fi nevoit să te confrunți cu dificultăți semnificative în guvernare, atunci când consolidezi autonomia locală și regională. Această frică nu era întru totul nefondată, din moment ce se considera necesară o administrație publică centrală puternică în faza de tranziție de la o economie planificată la cea de piață, care ar promova energic și ferm reformele economice necesare, ar reduce aparatul de stat, ar încuraja privatizările etc. Acest proces de transformare a demonstrat, de asemenea, că capacitatea de guvernare a statului era extrem de limitată, chiar și în statele cu o puternică moștenire centralistă.

Așadar, se pune problema de a oferi tinerelor democrații din Europa Centrală și de Est posibilitatea de a prelua modelele de autonomie locală care existau deja în statele federale. În baza modelului de federalism cooperatist din Germania, s-ar putea vorbi despre un regionalism cooperatist. Federalismul cooperatist este un concept al federalismului în care guvernele federale și autoritățile locale interacționează în mod cooperativ și colectiv pentru a rezolva problemele comune, mai degrabă decât să facă politici separat. Odată ce autonomia locală și regională sunt garantate prin lege, se ajunge la o cooperare politică între nivelul regional și autoritățile publice centrale când vine vorba de dezvoltarea unei politici regionale generale. Mijloacele de reglementare din partea statului sunt în acest caz legile, formarea comisiilor comune sau crearea unui Consiliu regional unde regiunile să se regăsească ca actori cu drepturi depline [5, p. 61; 7, p. 103; 8, p. 54].

Chiar dacă autonomia locală și regională este definită de cadrul legal și concretizată prin organizarea administrativă, cultura politică, de care are nevoie participarea politică la nivel local și regional lipsește în continuare în tinerele democrații din Europa Centrală și de Est [11, p. 52]. În majoritatea statelor din acest areal lipsesc partidele politice care s-ar angaja plenar să soluționeze problemele existente la nivel local, așa cum o fac asociațiile, inițiativele cetățenești etc., care se dedică dezvoltării locale prin implicarea civică. Lipsește o societate civilă pregătită să-și asume responsabilitatea politică pentru afacerile publice și în viața de zi cu zi. Este simptomatic faptul că nu doar la alegeri se observă o prezență extrem de scăzută, dar și faptul că aleșii nu au o pregătire și motivare suficientă pentru a fi în serviciul comunităților.

În acest context, ținem să menționăm că construirea unei societăți civile este unul dintre obiectivele principale ale procesului de democratizare. Nu este vorba doar de sprijin în crearea de asociații, inițiative cetățenești etc., dar și să se acționeze în favoarea educării implicării civice în școli și universități. Este important, de asemenea, să fie format personalul administrativ în spiritul respectării principiilor statului de drept. Se consideră că în acest fel o nouă elită administrativă legitimată democratic la nivel regional va putea face față formării de clanuri și corupției care o însoțește [10, p. 284].

Consolidarea autonomiei locale și regionale în țările Europei Centrale și de Est ridică problema dacă și cum ar trebui reprezentate interesele locale și regionale în Parlament. Reformele administrative din acest spațiu au dat un nou impuls vechii discuții despre funcțiile și alegerea unei a doua camere a parlamentului. Introducerea celei de-a doua camere în Legislativ nu este justificată, făcând o comparație cu sistemul bicameral al Republicii Federale Germania sau Statelor Unite ale Americii. În aceste două state, există o îndelungată tradiție politică a sistemului bicameral, fiind dezvoltate anumite mecanisme a adoptării deciziilor politice și a jocului politic [1, p. 453; 2, p. 76].

În statele Europei Centrale și de Est, s-ar pune problema completării unui sistem prezidențial cu o cameră regională în cadrul Legislativului. Dacă această a doua cameră ar avea poziție constituțională, de exemplu, drept de veto împotriva tuturor legilor sau numai celor relevante pentru politicile regionale sau bugetare, ar rezulta următoarele dificultăți: în unele state din Europa Centrală și de Est, de exemplu în Ucraina, cu sistemul său semi-prezidențial este în prezent extrem de dificil să fie inițiat procesul de reformă politică în prezența opiniilor divergente ale principalilor actori pe scena politică. Dacă un alt actor politic, cum ar fi o a doua cameră a Legislativului, ar trebui să intre în scena politică, putem să anticipăm un blocaj al sistemului politic.

Autonomia locală este un principiu al dreptului constituțional european. Statele-membre ale Consiliului Europei trebuie să garanteze autonomia și auto-guvernarea locală în teritoriul lor. Statele care nu aleg acest mod de organizare publică sunt dezavantajate în dezvoltarea lor economică și democratică. Astfel, rațiunea politică pledează pentru o organizare care garantează autonomia locală și regională. Oricine susține principiul subsidiarității în Europa trebuie să garanteze și autoguvernarea locală pentru organizarea internă a statului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. *Tratat de administrație publică*. București: Universul Juridic, 2008, 972 p.
2. Bantuș-Gurduza N. Conceptul de autonomie locală în context European. În: *Administrația Publică*, nr. 3, 2016, 74-79 p.
3. Carta europeană a Autonomiei locale, adoptată la Strasbourg, 1985. În: [http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199\\_1997.php](http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php), accesat la 14 ianuarie 2020.
4. Consiliul Europei. „Etat des signatures et ratifications du Traité 122 - Charte européenne de l'autonomie locale” (Situația cu statele care au semnat și ratificat Tratatul 122 – Carta Europeană a Autonomiei Locale). În: <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures>, accesat la 12 ianuarie 2020.
5. Cornea Gh. Discuții și aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România. În: *Dreptul*, nr. 10, 2002, pp. 56-68.
6. *Drept administrativ al Uniunii Europene*. București: Lumina lex, 2006, 437 p.
7. Manda C. *Dreptul colectivităților locale*. București: Editura Lumina lex, 2005, 436 p.
8. Munteanu C. D. *Administrația publică teritorială*. București: Universul Juridic, 2010, 418 p.
9. Popa E. *Autonomia locală în România*. București: Editura All Beck, 1999, 214 p.
10. Vedinaș V. *Drept administrativ*. București: Universul Juridic, 2009, 522 p.
11. Vida I. *Administrația publică și autonomia locală*. În: *Dreptul*, nr. 10-11, 1994, pp. 51-53.

# PRACTICI ALE ȚĂRILOR EUROPENE PRIVIND RELAȚIILE DINTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Vasile FOTESCU,  
doctorand,

Academia de Muzică, Teatru și Arte Plastice

## SUMMARY

*Exposed material shown that in most democratic states, the power between central authorities and local authorities is divided, and the administrative authorities, regardless of level, being invested with competences and responsibilities capable of serving the public interest and social needs, exercise their power attributed to them, a joint cooperation and mutual support. It turns out that these forms of interaction have shown efficiency over time, ensuring decentralization and local autonomy, that the relations between the local public administration and the central public administration remain one of the main factors of democracy. Particular attention is paid to the analysis of the various European models of interaction between central and local power.*

**Keywords:** *relations between central public administration and local public administration, self-administration, states of the European Union, Anglo-saxon model, Continental model, Mixed model.*

Necesitatea dezvoltării în continuare a descentralizării și dezvoltării autonomiei locale în Republica Moldova a fost și rămâne a fi una din sarcinile primordiale a celor aflați la guvernare. Rezolvarea acestei sarcini depinde, în primul rând, de trăinicia și eficacitatea relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Implementând reforma administrativ-teritorială urmează să cunoaștem modele europene privind interacțiunea dintre toate nivelele administrației, deoarece parcursul istoric al țării noastre, în acest sens, este destul de modest. În țările europene, dimpotrivă, sunt aplicate modele efective ale unei astfel de interacțiuni care s-au statornicit timp de zeci și sute de ani. Aceste modele sunt verificate în timp și au adus la rezultate destul de efective.

Scopul studiului constă în cercetarea problemelor teoretice și practice ale relațiilor dintre autoritățile centrale și locale în țările europene.

În vederea atingerii acestui scop:

- s-a analizat sistemul de relații dintre administrația publică centrală și administrația publică locală: în România, Germania, Franța, Regatul Unit ș. a;
- s-au determinat particularitățile și tipurile de relații dintre autoritățile centrale și locale în aceste state;
- s-au identificat unele modele de relații existente în statele europene în vederea studierii experienței acestora pentru implementarea, după caz, în practica administrației publice autohtone.

În conformitate cu forma de guvernare, toate statele pot fi împărțite în grupuri principale: state unitare și state federale.

Din punct de vedere al relației dintre administrația locală și autoritățile publice, statele unitare pot fi împărțite în:

a) state descentralizate, statele în care este delimitată constituirea puterilor între guvernul central și unitățile teritoriale de cel mai înalt nivel (Franța, Spania). În statele unitare descentralizate, regiunile mari se bucură de o autonomie largă și au chiar propriile lor parlamente, guverne, structuri administrative și manageriale și rezolvă, în mod independent, problemele educației, utilitățile publice, poliție etc.;

b) state centralizate, în care funcțiile autorităților locale sunt îndeplinite, numai de reprezentanții desemnați de către autoritățile centrale (Marea Britanie, Suedia, Danemarca). Statele centralizate pot oferi o autonomie destul de largă guvernelor de bază, totuși, nivelurile de

guvernare medii nu este o autonomie semnificativă și sunt orientate direct, către implementarea deciziilor de către organele administrației centrale;

c) state de tip mixt, inerent sistemelor de autoguvernare, precum Italia și Norvegia.

În statele federale, puterea regională este de obicei, o proiecție a puterii naționale, repetând aceleași forme organizatorice și la nivelul managerial inferior. Deosebirea constă în prezența sau absența diferențelor interregionale în organizarea puterii locale. În unele state, situația este simetrică și în toate regiunile este în vigoare același standard, organizarea puterii regionale și în relațiile dintre autoritățile centrale și cele locale. De regulă, acest standard își găsește reglementarea în Constituția națională. În alte state, puterea regională este caracterizată de asimetrie, în care regiunile au diferite forme de organizare. Într-un stat federal apare un fenomen special al autonomiei puterii locale, unde regiunile, ca subiecte ale federației, sunt investite cu competențe diferite.

Analizând modul de organizare a puterii regionale în statele federale, observăm prezența autorităților centrale care operează la nivel regional. Pornind de la faptul, că subiecții federației au propriile competențe, elaborează propriile acte normative și legi, putem spune că există un legislativ regional. Diferențele esențiale constau în organizarea puterii executive.

Practica țărilor europene vorbește despre trei modele de relații în procesul de interacțiune dintre autoritățile centrale și cele locale:

- *modelul autonomiei relative* care conferă independență autorităților locale fără să diminueze rolul autorităților centrale și regionale;
- *modelul agențiilor* în care organele locale sunt privite, în special ca o structură care implementează politica centrului;
- *modelul bazat pe interacțiune* care pornește de la ideea colaborării și interacțiunii [7, p. 439].

Relațiile dintre autoritățile centrale și cele locale pot fi examinate și din punctul de vedere al particularităților diferitor state. În literatura științifică despre autoguvernare au fost evidențiate trei modele: anglosaxon, continental și mixt [2, p. 119].

Modelul anglosaxon se caracterizează prin subordonarea directă a organelor locale celor centrale, cu un grad de decentralizare și cu lipsa în localități a reprezentantului autorității centrale. În schimb există consilii - autorități alese care îndeplinesc aceste funcții.

Menționăm, că în modelul anglosaxon sunt dezvoltate relații dintre autoritățile centrale ale federației, subiectele federației și autoritățile locale.

Controlul autorităților centrale asupra celor locale în modelul anglosaxon, având în vedere lipsa reprezentantului autorității centrale în regiuni și localități, este realizat, în mod indirect, de către ministere și de către instanțele de judecată. Controlul se limitează doar asupra cheltuielilor raționale ale subsidiilor din partea statului, în schimb, mijlocele financiare proprii pot fi folosite fără a fi verificate. Reprezentanții ministerelor au dreptul să controleze activitatea funcționarilor municipali în: sănătate, educație, ecologie etc. Funcționarii ministerelor nu au dreptul să emită dispoziții sau directive adresate consiliilor locale, în schimb, observațiile și recomandările acestora au o influență serioasă asupra activității practice ale autorităților locale (Regatul Unit, SUA și Australia).

Modelul continental se deosebește mult de cel anglosaxon, caracterizându-se prin nivelul înalt de centralizare, existența unui control direct al autorităților locale, îmbinarea conducerii de stat și autogovernării în limite aceleiași unități administrativ-teritoriale. Acest model poate fi asociat cu modelul agenției. Structura autorităților municipale în modelul continental este bazată pe consiliul ales în rezultatul alegerilor libere. Acest model asigură unitatea acțiunilor puterii centrale și puterii locale cu un anumit grad de centralizare. O altă caracteristică a acestui model este faptul că puterea municipală poate participa la exercitarea puterii la nivel național. De exemplu, municipiile în Franța participă la alegerile Senatului. În același timp, Comisarul Republicii, Prefectul și Subprefectul sunt numiți în funcție fără a consulta populația locală. În procesul reformei acest deziderat a fost îndeplinit cu succes, iar sistemul de interacțiune dintre autoritățile centrale și locale se caracterizează printr-un grad înalt de descentralizare și democratizare. La nivel local, sunt prezenți reprezentanții puterii centrale, însă competențele lor se limitează la informarea Guvernului despre situația în regiune și la controlul asupra legalității actelor adoptate la nivel local.

În comune lipsesc funcționarii de stat, funcția acestora o îndeplinește reprezentantul puterii executive - primarul. Modelul francez este o simbioză dintre centralizare și descentralizare, dintre controlul de stat și autonomia locală. Statul nu are funcția de judecător capabil să pedep-

sească puterea locală pentru nesupunere, el devenind partener care colaborează cu administrația publică locală, pornind de la principiul legalității și controlului limitat.

Constatăm că acest model creează diverse tipuri de relații dintre administrația publică centrală și administrația publică locală: relațiile de autoritate, de control, de cooperare.

Modelul mixt întrunește în sine specificul modelului anglosaxon și continental. În astfel de state ca Austria și Germania funcționează modelul mixt al administrării locale. De exemplu, în Germania conducătorii administrațiilor locale (landurilor) sunt, în același timp, și funcționari de stat.

Cele mai multe landuri au trei niveluri de organizare administrativă: superior, mediu și inferior. Autoritățile de cel mai înalt nivel îndeplinesc funcțiile administrative pentru întregul land dintr-o poziție centrală. Aceste autorități sunt imediat subordonate ministerelor și nu au structuri administrative [8, p. 2-3].

Administrația publică locală este reprezentată de administrația districtului. Constituția federală și constituțiile landurilor recunosc autonomia administrativă a districtului, precum și reprezentativitatea proprie a autorităților. Statutul districtului este stabilit printr-un cod special, adoptat ca lege a landului, ceea ce implică deosebiri de la un land la altul. Președintele districtului este un funcționar public ales, care are atât calitatea de Președinte al Adunării districtului, cât și pe cea de șef al aparatului administrativ din district. Ca șef al aparatului administrativ din district, Președintele este responsabil de îndeplinirea atribuțiilor ce revin acestuia. El este superiorul ierarhic al funcționarilor districtului și al funcționarilor landului la nivel de district, considerat ca circumscripție administrativă, răspunzând de activitatea acestora. Între districte și comune nu există raporturi de subordonare, dar în Germania funcționează un sistem dezvoltat de cooperare între colectivitățile locale.

În edificarea relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, în Germania nu există reglementări unice. Modelul german se caracterizează și prin faptul că autoritățile federale nu interacționează cu administrația publică locală. Interacțiunea dintre puterea de stat și autoadministrarea locală se bazează pe principiul supravegherii și controlului din partea statului. Existența organelor de control impune structurile municipale să acționeze în limitele legale și să admită mai puține încălcări. Municipalitatea în Germania are dreptul să conteste în judecată actele emise de autoritățile centrale.

În Republica Moldova această practică este admisă, dar nu este aplicată de către administrațiile municipale, raionale și locale, cu toate că presiunea din partea autorităților care controlează este deseori abuzivă, bazată pe pregătirea de către organele locale a unui număr excesiv de rapoarte pentru autoritățile centrale, în detrimentul activității centrate pe rezolvarea problemelor comunității. Cu atât mai mult, contestațiile în judecată din partea autorităților locale a acțiunilor abuzive de control din partea organelor de supraveghere și control în Republica Moldova sunt destul de rare.

În cazul României, Revoluția din 1989 a însemnat schimbarea regimului totalitar cu un sistem democratic, iar administrația publică supracentralizată și politizată, specifică regimului comunist, a început procesul de tranziție către o administrație democratică, bazată pe principiile esențiale ale statului de drept. Primul pas a fost marcat de dispariția partidului unic, ceea ce a însemnat și reducerea politizării administrației publice românești.

În dependență de divizarea administrativ-teritorială a României, s-a constituit actualul sistem de administrare publică locală. Potrivit Constituției României, ea se bazează pe autonomie locală, descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice prin două niveluri de administrare [1, art. 120].

1. Primul nivel este reprezentat de Guvern, în calitate de organ executiv central, ce conduce și supraveghează funcționarea ministerelor și a altor organe ale administrației centrale și locale, având grijă ca activitatea lor să se desfășoare conform legislației în vigoare. Foarte important este faptul că nu există relații ierarhice între prefect (reprezentantul Guvernului) și organele locale.

2. Al doilea tip de administrare este autogovernarea locală: la nivelul județului și la nivelul orașelor și comunelor. Nu există relații de subordonare între administrațiile orașenești și comunale și administrația județeană. Principala atribuție a primarului comunelor și orașelor este de a implementa deciziile consiliilor comunale și orașenești.

Supravegherea activităților autorităților administrației locale se efectuează de către Departamentul Administrației Publice Locale, care este un organ administrativ central. Departamentul respectiv face propuneri Guvernului pentru numirea prefectilor, precum și a secretarilor consiliilor județene și a municipiului București. Prefecții numiți de Guvern în fiecare județ și în



municipiul București supraveghează ca autoritățile locale să se conformeze legislației în vigoare. Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene, și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare [1, art. 123]. Însă nu există relații de subordonare între consiliile locale și primari, pe de o parte, și prefect, pe de altă parte.

Prin Legea nr. 69/1991 [3] privind administrația publică locală și Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale [4] și prin articolele 120-121 din Constituția României [1] a fost creat cadrul legal necesar, pentru a transfera o parte importantă a autorității administrative de la nivelul Guvernului pentru gestionarea intereselor specifice colectivităților locale schimbând radical sistemul de administrare și intervenind în relațiile dintre autoritățile centrale și locale raportându-le la standardele europene.

Autoritățile locale au dreptul să aibă inițiativă în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date, în mod expres, în competența altor autorități publice. Autoritățile administrației publice centrale nu intervin în domeniile care nu țin de competența lor exclusivă, decât în cazul în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de către autoritățile administrației publice locale, fie cauza dimensiunilor, fie a efectelor pe care le-ar putea produce. Acest fapt denotă un grad înalt de descentralizare și autonomie a administrației publice locale.

În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, pe de o parte, precum și între consiliul local și primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Între Prefect și autoritățile administrative locale nu există raporturi de subordonare, dar Prefectul exercită controlul asupra legalității actelor autorităților administrației publice locale, fiind posibilitatea de a le ataca în fața instanței de contencios administrativ, în cazul în care considera necesar. Relațiile dintre aceștia se caracterizează prin control și colaborare.

În Legea administrației publice locale [5] este înscrisă o prevedere foarte importantă cu valoare de obligație pentru primar, a ceea ce a colabora cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu Consiliul județean.

Din cele relatate, observăm mai multe particularități ale relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală. Primarul care, potrivit legii, are mai multe atribuții, pe de o parte, este reprezentant al colectivității locale, conducător de unitate administrativ-teritorială cu obligația de a gestiona anumite servicii de stat. Deși nu se află în raporturi de subordonare față de autoritățile județene sau centrale, Instituția Prefectului are prerogative de autoritate coordonatoare, în contextul cărora, poate controla legalitatea unor decizii sau modul cum își exercită atribuțiile primarul în calitate de conducător al administrației publice. Desigur că, această colaborare se referă, în primul rând, la colaborarea cu serviciile publice deconcentrate la nivel local, dar și la nivel județean.

Prevederile alin. (1) al art. 5 reprezintă o reiterare a dispozițiilor art. 19 din Legea descentralizării [6], care precizează, că în vederea asigurării serviciilor publice de interes local, autoritățile administrației publice locale exercită în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

De exemplu, în vederea exercitării competențelor partajate, administrația publică locală a comunelor și orașelor colaborează cu autoritățile administrației publice de nivel central sau județean, după caz, în condițiile stabilite prin lege, iar autoritățile administrației publice locale de la nivelul județului colaborează cu autoritățile administrației publice de la nivel central, în condițiile stabilite prin lege (alimentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat, construirea de locuințe sociale și pentru tineret, învățământul preuniversitar de stat, cu excepția învățământului special, ordinea și siguranța publică).

Competențele autorităților administrației publice locale, oricare ar fi ele - exclusive, partajate sau delegate - nu sunt de natură de a limita autonomia locală, ci de a releva conlucrarea dintre autoritățile administrației publice reprezentative ale colectivităților locale, alese de acestea, pe de o parte, și autoritățile publice ale statului, pe de altă parte, în probleme în care sunt interesate atât unele cât și celelalte, asigurându-se, astfel, o mai bună soluționare a acestora și, deci, o mai bună funcționare a statului în ansamblul său.

În consecință, raporturile dintre autoritățile administrației publice locale exclud subordonarea administrativă, iar controlul actelor în instanțe judecătorești speciale vizează numai legalitatea, nu și oportunitatea acestora. Autonomia locală este asigurată prin faptul că autoritățile administrației publice locale elaborează și aprobă bugetele locale, și au dreptul să stabilească, și să perceapă impozite și taxe locale în condițiile legii.

Orice control administrativ asupra colectivităților locale nu este exercitat, decât conform

formelor și cazurilor prevăzute de Constituție și alte legi. Orice control administrativ al acțiunii colectivităților locale cuprinde și un control de oportunitate exercitat de către autoritățile de nivel superior în ceea ce privește sarcinile, a căror execuție este delegată colectivităților locale. Controlul administrativ se exercită, reprezentând raportul între amploarea intervenției autorității care exercită controlul și importanța intereselor pe care le prezintă.

Din cele analizate, constatăm, că relațiile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală în România își asumă mai multe modalități de interacțiune: colaborarea, controlul, subordonarea, raportate la procesul de descentralizare care denotă caracteristicile modelului continental descris anterior.

În concluzie, conținutul cercetării relevă existența unei varietăți de relații administrative în care interacțiunea între centrul administrativ și autoritățile administrației publice locale se desfășoară în mod diferit, este reglementat prin lege și respectat de actorii participanți. Aceste relații sunt influențate de o serie de factori care impun o abordare comparativă. Factorii includ: elemente ale tradiției culturii administrative și politice, traseul de reforme inițiate, procesele de implementare cu succese și insuccese, prin care diferite sisteme au trecut de-a lungul timpului.

În Europa, aceste diferențe se datorează existenței unei uniuni suprastatale de forma Uniunii Europene, care a impus anumite ajustări diferitelor forme de organizare administrativă. Aceste ajustări, de multe ori, cu un caracter mai degrabă formal, corespund unei tendințe de formare a unui spațiu administrativ european, fundamentat pe principii compatibile cu formele de guvernare democratice, într-o măsură relativ asemănătoare, în toate statele din componența Uniunii.

Constatăm că în diferite state relațiile dintre administrația publică centrală și locală se bazează pe principii generale, doar că interacțiunea între ele se desfășoară în mod diferit, în dependență de forma de guvernare (state unitare, federale, autoritare). Uneori în interiorul unui stat există mai multe modele de interacțiune.

Modelele enunțate mai sus (anglosaxon, continental, mixt) se caracterizează, atât prin similitudini cât și prin diferențe. Modelul francez și cel german, de exemplu, se deosebesc prin faptul că în Franța există o formă unificată a relațiilor dintre puterea centrală și cea locală, în timp ce în Germania acestea lipsesc. În landuri sunt utilizate diverse forme de interacțiune. În același timp, formele de relații, precum controlul și supravegherea din partea statului sunt identice în aceste țări.

Modelul românesc este influențat, în special, de cel continental în care relațiile dintre organele administrației centrale și cele locale sunt constituite într-un sistem de raporturi: de subordonare, de participare, de colaborare. În literatura de specialitate, din România se menționează necesitatea completării cadrului legislativ cu legi care ar asigura creșterea autonomiei locale, reglementarea relațiilor dintre prefect și consiliile locale.

Am constatat existența unei diversități de relații instituționale, în care legătura între Guvernul Central și administrația publică locală se realizează prin intermediul unor instrumente specifice. O parte dintre acestea presupun existența unei poziții de Reprezentant al Guvernului Central la nivel local (Prefect, Guvernator) sau, în alte cazuri, a unor instituții care asigură coordonarea la nivelul administrativ intermediar a politicilor publice guvernamentale.

Constatăm că nu există un model care să corespundă și să fie valabil în sisteme administrative diferite. Din analiza realizată reiese importanța pe care o au contextele instituționale specifice, care includ, nu doar regulile formale, dar și contextul politic, cultural și economic în care se integrează această țară.

Fiecare stat își construiește și își dezvoltă propriul model de interacțiune dintre administrația publică centrală și locală, pornind de la tradițiile istorice, necesitățile populației, capacitățile „bunei voințe”, de a dezvolta autoadministrarea locală, unde statul devine partener și creează condiții pentru evoluția acestuia.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României. În: Monitorul Oficial al României, nr. 233, 1991.
2. ДРОБОТЕНКО, Иосиф. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России. В: журнал Власть. №1, 2010, 119-122 с.
3. Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al României, nr. 238, din 28 noiembrie, 1991.
4. Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale. În: Monitorul Oficial al României, nr. 239, din 28 Noiembrie, 1991.

5. Legea nr. 215/2001 administrației publice locale. În: Monitorul Oficial al României, nr. 123, din 20 februarie, 2007.
6. Legea nr. 195/2006 a descentralizării. În: Monitorul Oficial al României, nr. 453, din 25.05.2006.
7. Зотов, Владимир. Местное самоуправление: Энциклопедия. Из-во: Феникс, 2010, 908 с.  
Resurse Web:
8. Studiu privind sisteme administrativ-teritoriale. București, iunie, 2011, [citat 19.09.2019].  
Disponibil: [www.anfp.gov.ro](http://www.anfp.gov.ro).

# DEZVOLTAREA DURABILĂ A TERITORIILOR ȘI AȘEZĂRILOR UMANE: ASPECTE ISTORIOGRAFICE

Mihail LUPAȘCU,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The different dimensions of life are established human - environmental, economic, social and cultural - they can be fulfilled, and the success in creating sustainability cannot be implemented while it can be integrated. The measures regarding the physical renewal require the combination with those of care to promote education, economic creation, social inclusion and environmental protection. It, also, strong partnerships between local cities, civil societies, industry and levels of government can be called for.*

**Keywords:** sustainable development, human settlement, territory, decision-making process, public administration.

În prezent, teritoriile au devenit mult mai importante în explicarea și interpretarea proceselor și activităților umane. Teritoriile sunt înțelese în teoriile sociale ca un efect al interconectivității practicilor și activităților socio-spatiale. Ele sunt interpretate ca un produs al rețelelor relaționale.

Conceptul acestui articol reiese din necesitatea cercetării științifice dezvoltării durabile a teritoriilor și așezărilor umane, care în ultimii ani, a devenit tot mai frecvent analizată de către experți în domeniu.

Conexate spațialității, teritoriile sunt supuse istoricității, permeabilității, schimbărilor, tensiunilor și contradicțiilor. Cum teritoriile sunt supuse muabilității și sunt în permanență devenire, procesele de regenerare pot fi asociate sau pot contribui în proporții diferite la noi configurații teritoriale. Printre studiile care fac referință la valoarea problemei date remarcăm lucrările următorilor cercetători: Drucker P., Popov A. P., Evenco L. I., Enătescu A.M., Enulescu C., Fellows R., Langford D., Newcombe R., Urry S., Hedenstad K., Meyer B.O., Kunishima M., Shoji M., Sjolot O., Sarkilahti T., Lakka A., Shewhart W., Newman S.

În contextul procesului de globalizare, tot mai mult se discută despre importanța dezvoltării durabile și relația acesteia cu sectorul guvernamental și de afaceri, atât în țările dezvoltate, precum și în cele în curs de dezvoltare.

Pentru a atinge acest scop, este necesară implementarea dezvoltării durabile, în general, și recuperarea decalajelor existente față de nivelul țărilor europene și pregătirea sistemului de cercetare pentru a-și identifica și consolida, prin deschidere internațională, parteneriat și competiție, acele zone unice în care Republica Moldova poate să exceleze.

În literatura de specialitate, conceptul de dezvoltare durabilă este cunoscut pe scară largă, deoarece se concentrează pe trei piloni social, economic și de mediu. Pentru îndeplinirea obiectivului, sectorul așezărilor umane ar putea juca un rol important, deoarece are un impact semnificativ asupra tuturor celor trei dimensiuni. Cu toate acestea, conceptul de dezvoltare durabilă a așezărilor umane sub forma în care există astăzi este formulat pentru prima dată de către Abel Volman în 1965 [12]. Ulterior, au fost publicate multe alte lucrări pe același subiect, care au completat și dezvoltat conceptul original fără a-și schimba esența.

În continuare vom prezenta abordări ale autorilor străini referitoare la dezvoltarea așezărilor umane. Analiza problemei de cercetare, așa cum a fost abordată de autorul Ginavar Anca [3], referitor la dezvoltarea așezărilor umane, se bazează pe noul concept (model) al planificării integrate, care produce o deplasare a rolului statului, de la control dezvoltării orașelor spre încurajarea inițiativei locale. Astfel, se promovează proiectul integrat de regenerare urbană, care în viziunea modernă a economiei urbane, reprezintă un nou model de administrare a orașului, bazat pe o optică strategică comună asupra dezvoltării durabile.

Beaverstock J. V. [1] vine cu precizarea în timp, majoritatea studiilor pentru dezvoltarea durabilă se concentrează pe proiectare, construcție și tehnologie, în special în țările dezvolta-

te, această lucrare tinde să se concentreze în perspectiva planificării unei dezvoltări durabile a așezărilor umane. Trebuie să se creadă că mecanismele de planificare joacă un rol important în realizarea așezărilor umane durabile.

Lam N. M. în lucrarea „*Government intervention in the economy*” [5], menționează că, dezvoltarea durabilă este o parte importantă a politicii Guvernului, care recunoaște că economia, mediul și bunăstarea noastră socială sunt interdependente. Dezvoltarea durabilă este ansamblul de procese prin care o industrie rentabilă și competitivă oferă active construite, clădiri, structuri, infrastructură de sprijin și împrejurimile lor imediate care: îmbunătățește calitatea vieții și oferă satisfacție; oferă flexibilitate și potențial de a face față schimbării ale utilizatorului în viitor; furnizarea și sprijinirea mediilor naturale și sociale dezirabile și maximizarea utilizării eficiente a resurselor.

Keivani R., Parsa A. și McGreal S. în lucrarea „*The global city: New York, Londra, Tokyo*” [4], consideră că, rolul economic al așezărilor umane a căpătat și mai multă importanță în epoca actuală a globalizării economice, crearea unor infrastructuri și metode ecologice, ce nu se bazează pe resursele noastre în scădere rapidă și conservarea materialelor virgine, minimizarea deșeurilor, poluării, zgomotului și traficului și asigurarea unui mediu de lucru mai sigur pentru toți cei implicați în construcția, întreținere, utilizare și înlăturarea eventuală a așezărilor umane.

În timp ce în majoritatea studiilor de caz, precizează Taylor P., Huong N. V. și Soebarto V., în lucrarea „*Gaps in Understanding Sustainable Housin: Case study in Adelaide and Hanoi*” [11], precum că, trebuie să se creadă că mecanismele de planificare și amenajare joacă un rol important în realizarea dezvoltării durabile. Planificarea, de exemplu, este o activitate guvernamentală statutară, iar autoritățile publice trebuie să pregătească planuri de dezvoltare pentru a controla și reglementa dezvoltarea terenurilor și a așezărilor umane aflate sub jurisdicția lor. Teritoriile sunt dinamice și sensibile la transformările socio-economice și politice. În cadrul acestora, așezările umane sunt supuse acestor schimbări, sub impusul globalizării, extinderii urbane și oportunităților economice. Prin *cadrul durabil al așezării umane* ne referim la un sistem organizat funcțional de teritorii naturale încă păstrate, conectate prin coridoare ecologice și completate de zone restaurate la „proporția necesară a ecosistemelor”, capabili să asigure siguranța și funcționarea durabilă a unui set complet de componente ale acestora într-o localitate.

Doctrina rusă preferă noțiunea cercetării Federației Ruse. Искаков H. A. în lucrarea „*Устойчивое развитие: наука и практика*” [13], în același context, pe măsură ce a crescut populația s-a extins așezările umane și s-a implicat în activitatea economică din ce în ce mai mult teritoriu, puterea societății a crescut și echipamentele sale tehnice - trebuie schimbate precum și natura problemelor care o însoțesc.

După cum a menționat Тетиор А. Н în lucrarea „*Устойчивое развитие города*” [14], dezvoltarea durabilă a așezărilor umane este o sarcină extrem de urgentă care trebuie rezolvată de toți actorii implicați și în primul rând administrația publică pentru a asigura o calitate înaltă a mediului, o calitate înaltă a vieții, un echilibru și mediul natural. Dezvoltarea durabilă a așezărilor umane ar trebui să asigure crearea unei vieți frumoase, sănătoase, durabile pentru locuitori, asigurând satisfacția deplină a nevoilor lor”

În operele autorilor din spațiile românești și anume cartea de căpătâi „*Tradiții Românești în Construcțiile de lucrări Publice*”, autorul Nicolae St. Noica [7], atrage atenția prin necesitate, nevoi, trebuințe, în sensul economic, se înțeleg exigențe umane individuale sau colective care trebuie satisfăcute în timp și spațiu, cu bunuri și servicii pentru a asigura desfășurarea activității vieții și activității oamenilor.

Prof. univ. dr. Bran Florina, în lucrarea „*Organizarea, amenajarea și dezvoltarea durabilă a spațiului geografic*” [2], definește rețeaua de așezări umane, care reprezintă imaginea statică a configurației sistemului la un moment dat, iar fluxurile relaționale constituie fluidul care dă viață acestuia și determină transformări structurale și efecte specifice precum: ierarhizări, polarizări, specializări în cadrul rețelei. Cercetarea și analiza acestor transformări și a cauzelor care le determină, permite aprecierea tendințelor evolutive în cadrul sistemelor de așezări și coordonarea politicilor de dezvoltare spațială cu cele sectoriale.

Manolescu Gh., Istudor N., în lucrarea „*Logistica proiectării dezvoltării regionale: analiză, strategie, programare, finanțare, management*” [6], recomandă elaborarea unui set de indicatori, care prin combinare să determine un indicator sintetic al localității, indicatorii componenți identificând și urmărind condițiile comunității și măsurând progresul spre scopurile vizate. Reține atenția faptul că indicatorii dezvoltării localității îi înglobează pe cei ai „dezvoltării așezărilor umane”, la care se adaugă cei referitori la economie și dotările edilitare.



Săgeată, R. [9] în cercetările sale privitor la „Organizarea administrativ-teritorială a României. Model de optimizare”, conturează astfel o organizare funcțională a teritoriului, corespunzătoare omogenității funcționale a spațiilor sociale, ce are un caracter dinamic, tranzitoriu, determinat de evoluția așezărilor umane. Pe de altă parte, necesitatea exercitării puterii centrale pe întregul teritoriu al statului, impune o organizare politico-administrativă, astfel încât, în interiorul statului să nu existe zone privilegiate, cu atribuții extra-constituționale (Fig. 1)

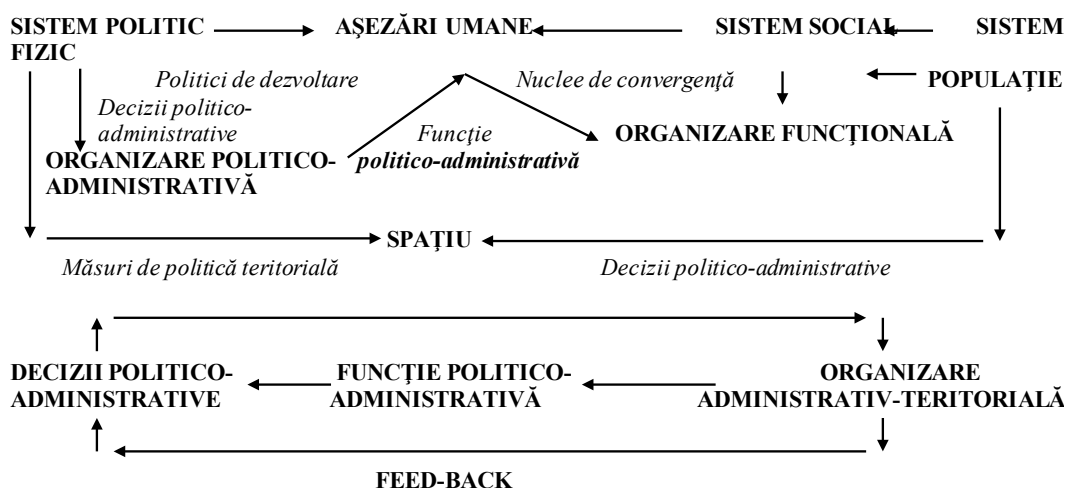


Fig. 1. Rolul așezărilor umane în organizarea spațiului geografic.

Prin urmare, organizarea spațiului este rezultatul a două categorii de procese: cele cu caracter voluntarist, rezultate din impactul deciziilor politico-administrative și autoorganizarea derivată din permanenta tendință de reechilibrare a sistemelor teritoriale în raport de disfuncționalitățile induse de factorii exogeni. În acest complex de interacțiuni, așezările umane joacă un rol privilegiat, constituindu-se în nucleee structurante pentru spațiile limitrofe. Un aport esențial în dezvoltarea studiilor.

Oroveanu M. în lucrarea „Organizarea administrativă și sistematizarea teritoriului” [8], susține că este necesară implementarea unei strategii care să susțină realizarea dezvoltării durabile a așezărilor umane, impune, ca o premisă, existența unei baze de date informaționale, care să permită construirea unui sistem de indicatori – cantitativi și calitativi – necesari, pe de o parte, evaluării potențialului economico-social al unei regiuni sub multiplele aspecte de stare, structură, dinamică și comportament al actorilor pe diferitele piețe, iar pe de altă parte, exercitării unei anumite orientări a factorilor de decizie la nivelul comunităților locale asupra sensului dezvoltării, în vederea menținerii eficienței și stării de echilibru.

În literatura de specialitate din Republica Moldova, în sens restrâns, conceptul de dezvoltare a așezărilor umane este un proces, prin faptul că au loc intervenții conștiente și planificate ce sunt axate pe prosperarea comunității și asigurarea bunăstării generale a indivizilor. În sens larg, conceptul de dezvoltare așezărilor umane este un rezultat, deoarece are loc adoptarea colectivă de măsuri economice, sociale sau culturale pentru dezvoltarea durabilă.

De asemenea, dezvoltarea este axată pe schimbarea pozitivă și pe îmbunătățirea nivelului de trai al cetățenilor. Iar aceste schimbări trebuie să aibă loc, în special, la nivel economic, social și de mediu. În acest sens, planificatorii așezărilor umane lucrează cel mai adesea ca intermediari între părțile unor așezări umane aflate în dezacord.

Una dintre opinii este expusă de către Șaptefrați T. care consideră în articolul „Dezvoltarea durabilă în administrarea publică” [10], că, starea precară de dezvoltare a unei țări necesită efortul planificat, perseverent și organizat al statului sub aspect socioeconomic. Procesul de dezvoltare durabilă a comunităților cuprinde componente, care includ activități ce țin de competența autorităților administrației publice și activități care trebuie realizate în sfera întregii comunități.

Imperativul dezvoltării durabile este determinat de obligațiile asumate prin convențiile internaționale de necesitatea îndeplinirii exigențelor de integrare în Uniunea Europeană, dar și de necesitatea participării la stoparea cursului periculos al dezvoltării actuale, sarcină prio-

ritară pentru secolul al XXI-lea. Responsabilitatea instituțiilor de stat, prin intermediul cărora sunt valorificați acești factori, sunt imperativele dezvoltării durabile.

**Concluzie.** În contextul dezvoltării economice durabile există puține studii și lucrări în care a fost abordat nemijlocit rolul administrației publice în dezvoltarea durabilă a teritoriilor și așezărilor umane, aceasta datorându-se contextului istoric în care statul a avut un control total asupra societății, iar cetățeanul a fost limitat în realizarea acțiunilor. Republica Moldova a ales calea democratică de dezvoltare și de asociere cu statele Uniunii Europene în vederea edificării statului de drept și a creșterii bunăstării populației.

Prin urmare este necesar ca autoritățile, comunitatea de experți și reprezentanții societății civile din Moldova să își asume prin consens conceptul dezvoltării așezărilor umane durabile. Ea va fi asigurată de realizarea obiectivelor generale ale strategiilor naționale privind creșterea economică, securitatea demografică, descentralizarea administrativă, asigurarea echității și incluziunii sociale.

### BIBLIOGRAFIE

1. Beaverstock J. V, Smith R. G., Taylor P. J., Walker D.F.R., Lorimer H.N. În: Globalisation and world cities: some measurement methodologies. *Applied Geography* 20, 43- 63, 2000.
2. Bran F., Cîndea M., Cîmpoeru I. Organizarea, amenajarea și dezvoltarea durabilă a spațiului geografic. București, Editura: Universitară, 2006, p. 368.
3. Gînavar A. Ghid informativ privind regenerarea urbană – principii și practici europene. București, Ministerul Dezvoltării Lucrărilor Publice și Locuințelor, 2007.
4. Keivani R., Parsa A., McGreal S. Impact of globalisation on urban development in central Europe. În: *Urban Studies* 38 (13), 2457-2476, 2001.
5. Lam N. M. K. Government intervention in the economy: a comparative analysis of Singapore and Hong Kong. În: *Public Administration and Development*, nr 20, 2000, p. 397 - 421.
6. Manolescu Gh., Istudor N. Logistica proiectării dezvoltării regionale: analiză, strategie, programare, finanțare, management. București, ASE, 2007, 362 p.
7. Noica Nicolae St. Tradiții Românești în Construcțiile de lucrări Publice. București: Ed. ALL Educational S. A. 1997.
8. Oroveanu M. Organizarea administrativă și sistematizarea teritoriului. București, Ed. Științifică și Enciclopedică, 1986.
9. Săgeată R. Organizarea administrativ-teritorială a României. Model de optimizare. În: *Revista Română de Geografie Politică*, II, 1. Oradea, Ed. Universității, 2000, p. 61-68.
10. Șaptefrați T. Rolul APL în dezvoltarea durabilă a comunităților. În: *Materialele conferinței științifico-practice AAP*. Chișinău, 2017, p. 17-25.
11. Taylor P., Huong N. V., Soebarto V. Gaps În: *Understanding Sustainable Housing : Case study in Adelaide and Hanoi*. July, 2012, p. 37-41.
12. Wolman A. The Metabolism of Cities În: *Scientific American*. 1965, p. 179-190.
13. Исканов Н. А. Устойчивое развитие: наука и практика. Москва : РАЕН, 2008, 466 с.
14. Тетиор А.Н. Устойчивое развитие города. Москва: Комитет по телекоммуникациям и СМИ Правительства Москвы, 1999, 323 с.

# COMPLEXITATEA CADRULUI LEGAL PRIVIND AUTONOMIA LOCALĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Anastasia ȘTEFĂNIȚĂ,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The regulatory framework of Local Autonomy is a complex one, both at supranational and national level. The basic document at the European level is the Charter of Local Autonomy. There is a trend on the international arena to adopt an international declaration on local autonomy. The Republic of Moldova developed its legal framework in the field of public administration and local autonomy based on the European provisions. Despite the complex and continuous support of the European and international institutions, Moldova still has backlogs in reforming public administration system and modernising its legal framework.*

**Keywords:** local autonomy, legal framework, local public administration, European Charter of Local Autonomy.

**Introducere.** Fiind unul dintre principiile fundamentale ale administrării publice, autonomia locală necesită reglementarea cadrului legal. Dincolo de granițele locale, regionale sau naționale, principiul autonomiei locale a fost și este de un interes deosebit pentru comunitatea internațională și cea europeană. Republica Moldova, în traseul său de edificare a democrației, a preluat și a adoptat un șir de norme importante care au stat la baza creării cadrului legal național în domeniu.

**Norme europene și internaționale preluate de Republica Moldova.** Evoluția cadrului legal și complexitatea acestuia se explică, inclusiv prin procesele și evenimentele majore din lume și, în special, din Europa, fenomene care au influențat și Republica Moldova (RM). Un document relevant – Carta Națiunilor Unite (ONU), semnată la 26 iunie 1945, la încheierea Conferinței Națiunilor Unite privind Organizația Internațională, ne aduce aminte de principiul subsidiarității, întâietatea intereselor locuitorilor teritoriilor și dezvoltarea capacității lor de a se autoguverna. Carta a intrat în vigoare în Republica Moldova din 2 martie 1992 [3], țara aderând la ONU și angajându-se expres prin art. 4 al Constituției să o respecte [4], inclusiv principiile fundamentale ale bunei guvernări. În 2015, RM a adoptat Obiectivele de Dezvoltare Durabile, alături de celelalte state-membre ale ONU, inclusiv pentru a promova buna guvernare până în anul 2030 [14]. Totuși, cadrul de reglementare cu privire la organizarea administrației publice este încă fragmentat și inconsistent în RM. Procesul decizional nu este, totalmente, participativ sau nu corespunde necesităților cetățenilor, nu este suficient de transparent și bazat pe dovezi.

Documentul care a stat la baza dezvoltării cadrului european, este Declarația Universală cu privire la Autonomia Locală, adoptată la Rio de Janeiro, 26 septembrie 1985. Aceasta prevede că autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a încheia și gira o parte importantă a treburilor politice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale. [7, p. 45] Încă în anii '50, un grup de primari numiți de Consiliul municipalităților europene, care fondase "50 de primari germani și francezi" la Geneva, în 1951, urma să devină Consiliul municipalităților și regiunilor europene - au început să pledeze pentru instaurarea unei autonomii locale eficiente și a transferului deciziilor, privind afacerile publice la un nivel mai apropiat de cetățeni. În 1953, „Statele generale ale comunelor europene” au adoptat „Carta europeană a libertăților comunale”, primul „manifest” al „partizanilor” unei descentralizări ce trebuia să convingă autoritățile europene despre utilitatea unui instrument juridic internațional pentru protecția și dezvoltarea autogovernării locale pe continentul nostru. Într-un șir logic și natural al evoluției fenomenelor mondiale și, în special, ale celor europene, la 15 octombrie 1985 Consiliul Europei adoptă „Carta europeană a autonomiei locale” [2], fiind un instrument juridic internațional care asigură protecția, evaluarea și promovarea principiilor descentralizării și a autonomiei locale. Realitățile socio-istorice din

Europa sf. sec. al XX-lea au determinat Consiliul Europei să inițieze elaborarea unei Carte a autonomiei locale. Scopul Consiliului este de a realiza o legătură cât mai strânsă între membrii săi pentru a promova idealurile și principiile comune. Carta obligă statele-membre să garanteze independența politică, administrativă și financiară a administrației locale.

Republica Moldova a semnat Carta la 2 mai 1996, devenind membru al Consiliului Europei, la 13 iulie 1995. Fiind ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997 [9], a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. Aceste norme au stat la baza cadrului legal național în domeniul administrației publice, în general, și cel al autonomiei și descentralizării, în particular. Astăzi, din totalul de 225 tratate ale Consiliului Europei, RM este parte la 107, pornind de la libertățile omului, continuând cu sfera culturală, educațională și economică, până la securitate socială, cooperare transfrontalieră, autonomie locală etc. [40].

La nivel mondial, se discută despre reglementarea internațională a principiului. În mai 1987, la prima sesiune a Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite, a fost adoptată „Declarația privind autonomia locală” [6]. Au fost organizate un șir de discuții privind necesitatea aprobării așa numitei „Declarații universale privind autonomia locală”. Aceasta se explică prin faptul că, de la adoptarea Cartei Europene, nu a mai existat nici o mișcare pentru actualizarea textului acesteia. Unii consideră, că există un fel de „presiune morală” pentru țările Europei de Est care la momentul elaborării și consultării textului Cartei, nu erau membre ale Consiliului Europei, aderând ulterior și fiind puse în situația de a accepta normele existente. În 1993, Congresul Uniunii Internaționale a Autorităților Locale (IULA) din Toronto a reafirmat textul Declarației Mondiale, subliniind relevanța sa pentru tendințele marcate de descentralizare și democratizare în multe părți ale lumii [15]. Declarația finală, din cadrul Congresului Mondial IULA din 1997, a inclus un apel către organizațiile internaționale și guvernele naționale, pentru a lucra împreună cu guvernele locale și asociațiile de diverse niveluri, pentru a dezvolta și promulga prin intermediul ONU o Cartă mondială a autonomiei locale, și să-și continue implementarea progresivă pe toate continentele. Guvernarea locală are posibilitatea primă, să asigure respectarea drepturilor și asigurarea unui trai decent, datorită aflării proxime față de cetățeni - lucru confirmat, și în „Declarația Universală cu privire la Guvernarea Locală” a IULA, adoptată în noiembrie 1998.

Aspirațiile Republicii Moldova de integrare europeană au influențat și facilitat dezvoltarea cadrului legal în diverse domenii, mai ales, cel al administrației publice. Relațiile țării cu Uniunea Europeană (UE) au fost formalizate, începând cu 1994 prin Acordul de Parteneriat și Cooperare [1], urmat de Planul de Acțiuni Moldova – UE din 2005 [33], în 2009 - de Acordul de Asociere [10] reactualizat în 2014 [32], urmată de Agenda de Asociere din 2016. Toate acordurile au inclus cerințe și suport privind reformarea administrației publice, perfecționarea cadrului legal în domeniu etc. Autoritățile naționale înregistrează restanțe majore în respectarea angajamentelor, implementând doar 23,9% din Planul național de acțiuni 2015-2016 [35]. Evaluarea nivelului de realizare a Planului pentru perioada de până în sem. II 2019, indică implementarea acestuia în proporție de 48,83% (63 din totalul de 129 acțiuni) [37].

**Evoluția cadrului legal și normativ privind autonomia locală în Republica Moldova.** Normele europene și internaționale sunt transpuse în cadrul legal, în baza asigurării constituționale (art. 4 și 8) [4]. Analizând textul constituțional observăm că o importanță deosebită se oferă organizării administrației locale, inclusiv autonomiei locale, ce sunt reglementate prin legea organică, conform art. 72 al Constituției [4]. Mai mult decât atât, legea supremă stabilește expres, în art. 109, principiile de bază ale APL, primul fiind autonomia locală, urmat de descentralizarea serviciilor publice.

Etapele de evoluție prin care a trecut statul Republica Moldova au avut un impact major asupra cadrului legal. Prevederile Declarației de Suveranitate din 1990 [16] și Declarației de Independență din 1991 au un rol important, întrucât au legiferat opțiunile poporului pentru valorile democratice, chemate să devină conținutul principal al edificării noului sistem politic al societății [39, p. 10]. Tranziția administrativă avea drept obiectiv crearea unui sistem administrativ care să se încadreze în normele unui stat de drept. În aceeași perioadă, a fost adoptată Legea nr. 635-XII din 10 iulie 1991 cu privire la bazele autoadministrării locale [17], care așa și nu a fost pusă în aplicare, fiind abrogată în 1994 [39, p.11]. Constituția a marcat cursul dezvoltării generale a țării cu un accent deosebit pe cadrul legal, care în acea perioadă era la o etapă incipientă [4]. Acest demers al legiuitorului a contribuit la consolidarea democrației și descentralizarea administrativă.

Cu toate că, în baza prevederilor constituționale, este emisă în 1994 Legea, privind

administrația publică locală [18], tentativele de reformare eșuează un șir de aspecte, fiind încă neclare, în special, relația administrației centrale cu cea locală – element important al autonomiei locale. În contextul conjuncturilor socio-politice și culturale din țară la acea etapă, a fost aprobată Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (23.12.1994) [19]. Până astăzi, legea are mai multe deficiențe ce se explică prin dialogul insuficient între guvernarea centrală și autoritățile UTA Găgăuzia cu privire la toate aspectele autoguvernării locale [38].

Odată cu intrarea în vigoare a Cartei Europene în 1998 [9], legiutorul național aprobă în noiembrie 1998 Legea privind APL [21]. Pe lângă termenul de „autonomie locală” în sensul Cartei, în această lege regăsim și noțiunea de „autonomie administrativă”, ce par a fi două fenomene cu caracter diferit. O altă lege marcantă, este Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998, privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova (abrogată în 2001) [20]. Prin această lege, ce reprezintă un act de maturitate politică și administrativă, se trece la o abordare integrată și conceptuală, privind administrația publică, inclusiv instrumente concrete de aplicare a autonomiei locale. S-a trecut de la raioanele de tip sovietic, la sistemul de județe. Au fost instituite structuri noi pentru contextul țării – prefectul și serviciile descentralizate ca elemente ale unei democrații funcționale. Instituțiile noi aplicate și delimitarea teritorială realizată necoordonat, distribuirea neadecvată a competențelor au condus la eșuarea reformei menite să modernizeze sistemul administrativ. Aceeași perioadă se caracterizează și prin dezvoltarea cadrului legal pentru asigurarea unei autonomii locale reale (reglementarea finanțelor publice locale [22], proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale [23], statutul alesului local [24] etc.).

În cadrul istoric al evenimentelor, după alegerile parlamentare din 2001, s-a încercat să se revină la sistemul de raioane sovietice. Cu toate acestea, o nouă lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [25] a fost aprobată în decembrie 2001, prin care, mai mult din motive politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 UAT de nivelul al II-lea. În mod normal, această lege are rolul de a asigura respectarea principiilor autonomiei locale, ceea ce este discutabil, revenirea la raioane reprezentând un regres în plan administrativ. În 2003 o altă lege privind APL [26] intră în vigoare, oferind o interpretare complexă a conceptului de autonomie locală.

După cum se observă, odată cu schimbările politice în R. Moldova au intervenit și schimbări majore în organizarea administrației publice. Descentralizarea a devenit un obiectiv al reformelor administrației publice și organizării administrativ-teritoriale, însă inconsecvența reformelor au încetinit procesul. În încercarea de a distribui mai eficient responsabilitățile între nivelul central și cel local, în 2006 a fost adoptată Legea privind descentralizarea administrativă [30]. Dar a atras critici din partea experților locali și internaționali, în special, pentru neclarități privind mecanismele de aplicare [36, p. 34]. În general, în 2006 au fost adoptate la pachet câteva legi importante: Legea privind descentralizarea administrativă, Legea APL [28] și Legea dezvoltării regionale [29]. Însă a fost „uitată” Legea finanțelor locale - un element fundamental, care urma să prevadă resursele necesare pentru implementarea efectivă a noului cadru legal. Urmare, unele dintre Legile menționate nu au fost puse în aplicare de ani de zile (ex.: Legea dezvoltării regionale), iar restul legilor au avut un efect redus din cauza lipsei elementului financiar al autonomiei locale. Această problemă persistă până astăzi [8, p. 26]. Legea nr. 436 din 28.12.2006, privind APL [28] reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților publice în UAT, bazat pe principiile democratice. Această etapă, inclusiv dezvoltarea cadrului legal din domeniu, este determinată de relațiile țării cu UE. Continuarea consolidării capacităților administrative este recunoscută drept prioritate, la fel - continuarea reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale, în conformitate cu standardele europene. În 2012, Parlamentul a aprobat Strategia Națională de Descentralizare [31], cu scopul ca APL să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice eficiente și echitabile. Rata de realizare a strategiei a fost foarte mică - de până la 50%.

Teoretic, cadrul legal privind autonomia locală și descentralizarea este unul complex, conform standardelor europene și internaționale. În practică însă ineficiența prevederilor legislative în lipsa unor mecanisme adecvate de implementare s-a manifestat în procesul realizării politicii de descentralizare. Descentralizarea trebuie privită în complex cu organizarea administrativ-teritorială, dezvoltarea regională și creșterea capacităților administrației publice, în ansamblu, la nivel național și local. [36, p. 38] Totuși, în conformitate cu Strategia Națională de Descentralizare [31] și politica de consolidare financiară a APL, Parlamentul a modificat în 2013, Legea din 2003 privind finanțele publice locale [27] și Codul fiscal din 1997 [5]. Astfel, a



fost instituit un nou sistem de formare a bugetelor locale, prin care s-a eliminat vechiul sistem de transfer ierarhizat al alocărilor, iar alocările cu destinație generală către bugetele locale sunt bazate pe venituri, competențele delegate APL prin lege sunt finanțate prin transferuri etc.

Prin Recomandările din 2012 [38], Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei atenționează: asupra lipsei transparenței în distribuirea competențelor și responsabilităților dintre cele două nivele ale administrației publice locale și dintre administrația publică locală și centrală; lipsei reglementărilor pentru controalele de eficiență, uneori efectuate la propria discreție de către administrația publică centrală, cu privire la modul în care administrația publică locală își exercită competențele delegate acestora de către stat, precum și alte restanțe.

În baza recomandărilor partenerilor de dezvoltare, la 25.07.2016 a fost aprobată Strategia de reformă a administrației publice [13]. Un rol aparte i-a revenit Consiliului național pentru reforma administrației publice, creat în octombrie 2015 [11] cu rolul de a asigura un proces integrat de planificare strategică, implementare și monitorizare a politicilor Guvernului în domeniul reformei administrației publice la nivel central și local. În vederea consolidării capacităților funcționarilor publici, a fost aprobat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 [12], inclusiv în baza recomandărilor din raportul SIGMA din 2016 [34].

Reforma administrației publice este una dintre restanțele majore. Guvernul recunoaște reforma, drept prioritate în documentele de politici la nivel central, deși nu într-un mod coerent, lipsind un consens. Cadrul strategic este fragmentat și nu se referă la majoritatea domeniilor de reformă. În ceea ce privește reforma APL, nu există o viziune comună și coerentă. Însă, în contextul politicilor de descentralizare, a autonomiei locale și dezvoltări regionale, tot mai frecvent se pune în discuție, necesitatea eficientizării organizării administrativ-teritoriale a R. Moldova.

La moment, principalul document de planificare strategică al țării este Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, aprobat la 14.12.2018 de către Parlament [14]. Acesta urmărește centrarea politicilor pe problemele și necesitățile oamenilor, eficientizarea instituțiilor, fiind în corespundere cu Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă și Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană.

**Concluzii.** Complexitatea cadrului de reglementare supranațional se explică prin eforturile comune de democratizare ale statelor moderne, printre care se înscrie și Republica Moldova. Normele preluate și asumate de țara noastră sunt o dovadă a adoptării și implementării principiilor democratice. Legislația și cadrul normativ, în ceea ce privește autonomia locală a evoluat și s-a dezvoltat, înregistrând, oricum, încă o serie de lacune și deficiențe. Cea mai problematică latură o reprezintă alocarea de resurse și distribuirea competențelor pentru realizarea unei autonomii veritabile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Parteneriat și Cooperare între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora și Republica Moldova. În: Jurnalul oficial al Uniunii Europene, nr. 11/vol. 71, L181/3 din 24.6.1998.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
3. Carta Națiunilor Unite nr. 1945. În: Tratatate Internaționale, nr. 26 din 30.12.2001, (în vigoare din 2 martie 1992).
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
5. Codul Fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163 din 24.04.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.03.2005.
6. Declaration on Local Self-Government, UN. Economic and Social Council, 1st sess.. New York: ESCOR, 10 June 1987, 154 p.
7. Deliu, T. Administrația Publică Locală. Chișinău, 1998, 45 P.
8. Furdul V., Osadci A., Rusu V. Raport de monitorizare: „Situația democrației locale și gradul de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova”. Chișinău, 2018, 78 p.
9. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 48, din 24 iulie 1997.

10. Hotărârea Guvernului nr. 680 din 13.11.2009 privind Mandatul și proiectul Acordului între Republica Moldova și Comunitățile Europene. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 166-168 din 20.11.2009.
11. Hotărârea Guvernului nr. 716 din 12.20.2015 cu privire la Consiliul național pentru reforma administrației publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 291-295 din 23.10.2015.
12. Hotărârea Guvernului nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 265-276 din 19.08.2016.
13. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016 privind Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 din 12.08.2016.
14. Hotărârea Guvernului nr. 1083 din 08.11.2018 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 424-429 din 16.11.2018.
15. Iula, Council. World Wide Declaration of Local Self-Government [online]. Toronto, June 1993 [citat la 23.09.2019]. Disponibil: [www.bunken.nga.gr.jp/charter/iula.html](http://www.bunken.nga.gr.jp/charter/iula.html)
16. Legea nr. 148-XII din 23.06.1990 cu privire la Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova. În: Vestii, nr. 8/192, 1990.
17. Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 6.1, 1991. Abrogată la 07.12.1994.
18. Legea nr. 310-XIII din 7 decembrie 1994 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 003 din 14.01.1995. Abrogată prin Legea nr. 186-XIV din 06.11.98, MO33/07.03.02 art. 190.
19. Legea nr. 344- XIII din 23.12.1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-4 din 14.01.1995.
20. Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 116-118/705 din 30.12.1998. Abrogată prin Legea nr. 764-XV din 27.12.2001.
21. Legea nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 33 din 07.02.2002. Abrogată prin Legea nr. 123/18.03.03, MO49/19.03.03 art. 211).
22. Legea nr. 491-XIV din 9.07.1999 privind finanțele publice locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 101 din 16.09.1999. Abrogată prin Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-253 din 19.12.2003.
23. Legea nr. 5235-XIV din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 124-125 din 11.11.1999.
24. Legea Nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34 din 24.03.2000.
25. Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 16 din 29.01.2002.
26. Legea nr. 123-XV din 18.03.2003 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 49 din 19.03.2003. Abrogată prin Legea nr. 436-XVI din 28.12.06, MO32-35/09.03.07 art. 116).
27. Legea Nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-253 din 19.12.2003.
28. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007.
29. Legea Nr. 438-XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 21-24 din 16.02.2007.
30. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
31. Lege nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13.07.2012
32. Lege nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice

și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 185-199, art. 442 din 18.07.2014.

33. Planul de Acțiuni UE - Moldova nr. 2005 din 22.02.2005. În: Tratatul Internațional, nr. 38 art. 402 din 30.12.2006.

34. Raport de evaluare - Moldova, SIGMA [online]. Din decembrie 2015 [accesat la 28.11.2019]. Disponibil: [https://cancelaria.gov.md/sites/default/sigma\\_raport.pdf](https://cancelaria.gov.md/sites/default/sigma_raport.pdf)

35. Raportul al III-lea privind procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE, 28.04.2016, în cadrul unei mese rotunde, de analiști ai Institutului pentru Politici și Reforme Europene.

36. Raport Național - Republica Moldova, A treia Conferință a Națiunilor Unite pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană Durabilă (HABITAT III), 2016, 64 p.

37. Raportul privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019, anul 2019.

38. Recommendation CALRCE nr. 322, 2012 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova.

39. Sîmboteanu A., Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept. În: Caiet științific, nr. 3. Chișinău: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, 2009, 8-15 pp.

40. Treaty list for a specific State: Republic of Moldova [online]. Status as of 06.10.2019 [accesat la 06.10.2019]. Disponibil: [www.coe.int/en/conventions/full-list/-/conventions/treaty/country/](http://www.coe.int/en/conventions/full-list/-/conventions/treaty/country/)

# ЦИФРОВЫЕ ТРАНСФОРМАЦИИ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ ДЛЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ольга БЫКОВСКАЯ,  
аспирантка,  
Одесский региональный институт  
государственного управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте Украины

## SUMMARY

*The purpose of the publication is to highlight relevant issues that accompany the implementation of global and national policies in the field of digital transformations and relate to the competencies of local self-government. It is shown that modern challenges in the direction of digital identity, data-driven management and partnership practices require an adequate response. The main communication platforms for discussing the local aspects of the implementation of digital technologies and the development of the information society are presented. Some tasks for positioning local government, benchmarking, communication and participation, developing community strategies have been clarified.*

**Keywords:** digitalization, digital transformation, 5P model, partnership, platforms.

Качественный рывок в развитии передовых цифровых технологий, состоявшийся в последнее десятилетие, коснулся большинства секторов экономики и повлиял на все сферы жизнедеятельности общества. В публичном управлении необходимость соответствовать высокому уровню цифровизации, заданному ведущими игроками в самых разных отраслях, приводит к революции в инструментах и способах предоставления публичных услуг и коммуникации, изменяет подходы к управлению, стимулирует социальные инновации и партнерство. Новый этап цифровых преобразований в Украине связан с разработкой Цифровой адженды Украины в 2016 и принятием на ее основе Концепции развития цифровой экономики и общества на 2018-2020 годы, инициацией общегосударственных проектов (система обмена данными «Трембіта», единый государственный веб-портал «ДІА», «е-пенсія», «е-малятко»), совершенствованием нормативно-правовой базы. На 2020 год запланированы [11]: дальнейшая оптимизация публичных услуг, развитие электронного кабинета, безопасных схем и средств идентификации, подключение к широкополосному интернету школ, развитие цифровой грамотности, создание инкубационных программ стартапов и фондов для их поддержки, дальнейшая адаптация законодательства Украины к требованиям Европейского союза в сфере защиты информации.

Вместе с тем, позиция местного самоуправления заметно отстает от общего тренда, заданного политикой диджитализации, назрела потребность в конкретизации задач, которые затрагивают полномочия органов местного самоуправления в процессах цифровых трансформаций.

Одной из причин, побуждающих к поиску собственной позиции местного самоуправления в условиях цифровых преобразований является цифровое разрушение (Digital Disruption). Характеризуют цифровое разрушение как эффект, изменяющий основные ожидания и поведение в культуре, на рынках, в отраслях или в процессах, который вызван или выражен через цифровые возможности, каналы или активы [5], или понимание того, как технологии преобразуют отрасли и как могут реагировать лидеры и организации [7]. В отличие от постепенного преодоления цифрового барьера (Digital Divide), как проблемы ограниченной доступности сети Интернет к распространенным технологическим решениям [4], сдвиг, вызванный прорывными цифровыми технологиями, затрагивает сферу парадигм и изменяет стратегии.

Для разработки и корректировки планов, отыскания преимуществ, совершенствования подходов, позиционирования и оценки перспектив важно учесть повестку дня, в ответ на которую создается дорожная карта цифровых трансформаций локального уровня.

Так, Конференция ООН по торговле и развитию (2019), рассмотрев возможности и вызовы цифрового развития, рекомендовала правительствам в целях получения выгод от цифровизации и сведения к минимуму связанных с ней рисков осуществлять комплексный подход, предусматривающий диалог с участием многих заинтересованных сторон. Основное внимание в политике и стратегиях должно уделяться использованию цифровых данных в интересах развития, для этого требуется инфраструктура, кадровый потенциал и нормы регулирования [9].

Европейская Комиссия планирует в 2021-2022 осуществить первый этап программы «Цифровая Европа», направленный на создание стратегического цифрового потенциала ЕС и содействие широкому распространению цифровых технологий (ожидаемые прямые инвестиции составят 9,2 млрд. евро). Инновационные цифровые технологии будут развернуты в пяти ключевых областях: суперкомпьютеры, искусственный интеллект, кибербезопасность, продвинутые цифровые навыки, обеспечение широкого использования этих цифровых технологий в экономике и обществе в соответствии целями и ценностями устойчивого развития Европы. Определено, что наибольший эффект ожидается от инвестиций ЕС в цифровые технологии для создания чистой планеты, цифровую трансформацию обучения и образования, надежный и безопасный Интернет [2].

Среди целей будущей программы «Цифровая Европа» развертывание открытых, интероперабельных, надежных городских цифровых платформ, адаптированных к потребностям сообществ, предлагающих простой стандартизированный доступ к новым наборам данных и широкомасштабное развертывание сервисов на основе искусственного интеллекта, управление отходами и вторичными ресурсами, промышленностью и переработкой, здравоохранением и электронным правительством [3].

Зарубежные исследователи указывают на вызовы в таком направлении цифровых трансформаций как цифровая идентификация. Brennan J. (2015) представила пять основ (модель 5P) управления цифровой идентификацией в контексте Интернета вещей (IoT). Потенциал рынка IoT (Potential) составил 7,3 трлн. долл. инвестиционных вложений в 2017 и создал условия для скачкообразного роста цифровых технологий, использующих личные данные потребителей и требующих соблюдения политики конфиденциальности (Privacy policy). В то же время шаблоны (Patterns) могут раскрывать информацию, которая может быть использована недобросовестно, создавая возможности для атак и угроз. Поэтому представляет вызов задача обеспечить базовое доверие людей (People) к функциям и производительности технологий IoT. Собранные и управляемые личные данные должны иметь четкую цель (Purpose) использования, понятную как тем, кто их собирает, так и самим пользователям, для минимизации рисков, экономического и социального процветания [1].

Аналогичные аргументы приводят и другие ученые. Так, L. Rocher, J.M. Hendrickx, Y. de Montjoye (2019) на основе статистического моделирования, используя данные из общедоступных источников, принимая во внимание широкоизвестные факты утечек или некорректного обнародования данных, показали, в частности, что многие люди находятся под угрозой повторной идентификации злоумышленником (почтовый индекс, дата рождения, пол и количество детей дают возможность идентифицировать 79,4% населения Массачусетса с высокой степенью достоверности, а 15-ть демографических атрибутов повышают уникальность до 99,98%). Авторы считают, что необходимо юридически признавать различные системы повышения конфиденциальности и мер безопасности, которые позволяют использовать данные при эффективном сохранении права на приватность [8].

Ф.В. Петрухин, Х.В. Приходько, П.О. Сидоренко, О. О. Семчик (2019) обращают внимание на риски, связанные с отсутствием на всех уровнях территориального управления четкого стратегического видения роли данных как управленческого актива, их ценности и потенциала в контексте развития громад в Украине. Авторы предлагают использовать принцип управления на основе данных прежде всего для оценки влияния предстоящих решений (системная практика комплексной оценки – моделирование на основе релевантных данных), повышения достоверности прогнозирования доходов и расходов бюджета, комплексной оценки проектов (инвестиционных, развития, формирования стратегий громад), оценки «24/» результативности и эффективности предоставления населению услуг (как и качества самих услуг). В нормативно-правовом



аспекте предлагается осуществить, в частности, разработку рамочного закона об основах развития территорий и стимулировании развития громад в условиях цифровизации [10].

Интересен опыт Местного цифрового движения в Великобритании, основанного на Местной цифровой декларации [6], соавтором которой в 2018 году стали 45 организаций, включая Министерство по вопросам жилищных вопросов, общин и местного самоуправления, Правительственную цифровую службу, многие местные органы государственного сектора и более 20 местных органов власти. Декларация согласована путем присоединения более чем одной трети английских местных властей. Цель Местного цифрового движения - улучшить локальные услуги для пользователей, поддержать разнообразие и конкуренцию на рынке цифровых технологий в публичном секторе, а также предложить лучшее соотношение цены и качества за счет создания шаблонов и стандартов, открытых для многократного использования (например, схемы дизайна услуг, исследования потребителей, открытый код). Для этого создан Местный цифровой фонд, средства которого используются в двух направлениях: первое – совершенствование уровня подготовки кадров местного самоуправления путем обучения цифровым навыкам, второе - финансирование проектов, поданных публично-публичными партнерствами местных советов, с дальнейшим привлечением к сотрудничеству неприбыльных и негосударственных организаций, а также частных партнеров. Общая сумма инвестиций Фонда составила 7,5 млн. фунтов в течение 2018/19 и 2019/20 финансовых годов.

Новые подходы к локальному аспекту проблем, связанных с передовыми технологиями и развитием информационного общества, регулярно обсуждаются на международных платформах с многосторонним и межсекторальным участием, таких как:

- панъевропейский диалог по управлению Интернетом (EuroDIG), открытой платформе для неформальных и инклюзивных дискуссий по вопросам государственной политики, связанным с управлением Интернетом;

- ежегодная Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS) - крупнейшем в мире ежегодном собрании сообщества информационно-коммуникационных технологий в целях развития;

- Форум по управлению Интернетом (IGF), в котором представители различных групп заинтересованных сторон на равных обсуждают вопросы политики, касающиеся Интернета.

В Украине стратегическое видение цифровых преобразований формируется на платформах iForum (оффлайн-конференция и одновременно общественное движение), Украинского Форума по управлению Интернетом (IGF-UA), Ассоциации городов Украины, Программы «Электронное управление для подотчетности власти и участия общества» (EGAP), национального конкурса инновационных IT-проектов на основе открытых данных Open Data Challenge и многих других.

Осуществленный поиск позволил представить ряд актуальных для органов местного самоуправления задач, вызванных цифровой трансформацией. В их числе такие:

- расширение диалога на всех уровнях управления со всеми заинтересованными сторонами по использованию цифровых технологий в интересах развития местных сообществ;

- готовность критически оценивать, внедрять и использовать прорывные цифровые технологии, адаптируя их к потребностям пользователей;

- реализация принципа управления на основе данных;

- внедрение систем повышения конфиденциальности и мер безопасности, направленных на защиту приватности членов местных сообществ;

- профессиональное обучение кадров местного самоуправления с целью получения цифровых компетенций и знаний;

- содействие развитию цифровой грамотности местных сообществ;

- внесение предложений по усовершенствованию нормативно-правовой базы в вопросах цифровой трансформации;

- создание различных видов партнерств в области цифровой трансформации с акцентом на изменение локального цифрового ландшафта.

Этот перечень не является исчерпывающим, однако может быть полезен в определении методологических подходов к устойчивому развитию местных сообществ в условиях цифровой трансформации, в позиционировании с точки зрения недостатков

и преимуществ, в освоении лучших практик, применении современных методов коммуникации и партисипации, партнерства, развитии человеческого и организационного капитала, при разработке стратегий развития громад.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Brennan J., „5P’s” of the Internet of Things: A user-centric approach. [online] <http://identityworkshop.eu/images/keynotes/EWTI-Dec-2015-Final.pdf> [Accessed 10 Jan. 2020].
2. Digital Single Market - European Commission. (2019). Digital Europe Programme: Summary Report on the targeted consultation on the future of investment in Europe's digital economy - Digital Single Market - European Commission. [online] Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-europe-programme-summary-report-targeted-consultation-future-investment-europes-digital> [Accessed 10 Jan. 2020].
3. Ec.europa.eu. (2019). Digital Europe. Draft Orientations for the preparation of the work programme(s) 2021-2022. [online] Available at: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=61102](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=61102) [Accessed 10 Jan. 2020].
4. Gartner. (n.d.). Digital Divide. [online] Available at: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digital-divide> [Accessed 6 Jan. 2020].
5. Gartner. (n.d.). Digital Disruption. [online] Available at: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digital-disruption> [Accessed 6 Jan. 2020].
6. Localdigital.gov.uk. (n.d.). Local Digital Declaration – Local Digital. [online] Available at: <https://localdigital.gov.uk/declaration/> [Accessed 10 Jan. 2020].
7. McKinsey & Company. (n.d.). Digital Disruption. [online] Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/digital-disruption> [Accessed 6 Jan. 2020].
8. Rocher, L., Hendrickx, J. and de Montjoye, Y. (2019). Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models. *Nature Communications*, 10(1). [online] Available at: <https://doi.org/10.1038/s41467-019-10933-3/> [Accessed 17 Jan. 2020].
9. Unctad, (2019). Цифровое развитие: проблемы и возможности, Записка секретариата ЮНКТАД. TD/B/66/5, Женева, 24–28 июня 2019, pp. 7-8 [online] [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/tdb66\\_d5\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/tdb66_d5_ru.pdf) [Accessed 10 Jan. 2020].
10. Петрухін Ф.В., Приходько Х.В., Сидоренко П.О., Семчик О. О. (2019). Муніципальне управління на основі даних: концептуально-правові питання. В: Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 06 груд. 2019. К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019, pp. 161-164 [online] [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/knyga2019\\_rik.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/knyga2019_rik.pdf) [Accessed 10 Jan. 2020].
11. План роботи Міністерства цифрової трансформації на 2020 рік: наказ Міністерства цифрової трансформації від 3 грудня 2019 р. № 15. [online] [https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD\\_%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8\\_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%B8\\_%D0%BD%D0%B0\\_2020\\_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf](https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD_%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%B8_%D0%BD%D0%B0_2020_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf) [Accessed 12 Jan. 2020].

# ASIGURAREA SERVICIILOR PUBLICE DE CALITATE - O MISIUNE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Sorin BRADU,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică,  
consilier primar, primăria Botoșani, România

## SUMMARY

*The consistent evolution of the society, the multiple needs that arise from changes which include but are not limited to the political regime and the influence received from the developed countries have determined both the expansion and the concern of the public services of providing multiple services and the quality of the community in which they serve.*

**Keywords:** public administration, public service, community, general interest, management of public services, delegation of management of public services.

Calitatea vieții cetățenilor, asigurarea necesităților vitale fiecărui individ în secolul XXI constituie o prioritate pentru administrația publică locală și nu numai.

Problema menționată face obiectul politicilor de stat de mai mulți ani întrucât progresul general al societății atrage după sine și noi necesități pentru populație, deci pentru satisfacerea interesului general. În opinia autorului Paul Negulescu „nevoile omului sunt numeroase și variate și se amplifică în funcție de nivelul de dezvoltare al unei societăți” [4, p. 621].

Pentru prima dată, noțiunea de serviciu public a fost abordată în rang de politică publică în țările UE încă de la începutul sec. XX, fiind susținută de juriști pentru ca mai apoi să fie analizată și de sociologi și economiști.

În România această problemă a devenit una mai accentuată după 1989 când s-a încercat constant și continuu îmbunătățirea modului de funcționare a ceea ce însemna sistemul serviciilor publice. Reglementarea legală a serviciilor publice în România se regăsește în Codul administrativ. [1, p. 122].

De asemenea, serviciile publice au devenit obiect de studiu al cercetătorilor domeniului administrației publice, sociologiei, științelor politice și nu în ultimul rând, al dreptului. Ca și în alte științe, în administrația publică fenomenele și procesele administrative presupun o definire clară a obiectului studiat. Cu toate că serviciile publice, la prima vedere, nu par să provoace unele dificultăți la formularea științifică a esenței sale, totuși opiniile savanților s-au divizat.

Astfel, autorul Antonie Iorgovan, definește serviciul public ca fiind mijlocul prin care administrația își exercită activitatea [2, pp. 90-91], iar Paul Negulescu evocă ideea de organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a creat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia o inițiativă privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacțiune incompletă și intermitentă [4, p. 621].

Într-o opinie, stricto-sensu serviciul public poate fi definit ca fiind acea instituție ce încorporează totalitatea acțiunilor/activităților în vederea asigurării unui standard de viață corespunzător al unei colectivități.

Însă, nu toate activitățile generate sau desfășurate de anumite entități constituite în vederea satisfacerii diverselor interese generale sunt calificate drept servicii publice. Este necesară o delimitare clară a acestora avându-se în vedere unele dimensiuni cum ar fi satisfacerea doar a interesului general, excluzându-se interesul personal în totalitate sau, în unele situații, cu excepții și să fie exercitat direct sau prin intermediarul unei autorități publice.

Ca orice entitate constituită să desfășoare activități pentru o anumită colectivitate și serviciile publice dispun de o organizare aprobată și avizată de către organele constitutive precum și de cele decizionale la nivelul lor. Astfel, în funcție de modalitatea în care s-a hotărât gestionarea serviciilor precum și tipologia activităților specifice iau naștere diverse forme de organizare a fiecărui serviciu public în parte.

În literatura de specialitate se vorbește despre:

a) *compartimentele interioare* ale autorităților administrației publice, care nu au personalitate juridică, nici calitatea de ordonator de credite, deci nici calitatea de subiect de drept în raporturile juridice, implicit nici calitate procesuală; ele apar ca prepuși ai autorității publice din care fac parte;

b) *instituții publice sau stabilimente*, cu sau fără personalitate juridică, cărora le-au fost încredințate anumite servicii publice administrative. Acestea au o anumită autonomie, dar se găsesc și rămân sub tutela administrației publice;

c) *delegarea gestiunii serviciilor publice*, constând în concesiunea pe bază de licitație, de regulă publică a unor servicii publice economice ca societăți comerciale, denumiți și operatori de servicii publice care își desfășoară activitatea pe bază concurențială, în scopul obținerii unui profit.

În situația înființării unei regii autonome sau a unei societăți comerciale, de către administrația publică însăși, forma de organizare a acestora nu este concesiunea ci gestiunea directă, proprie structurilor interne sau externe ale administrației publice locale.

d) *delegarea de gestiune a unor servicii către organisme private*, cu caracter neguvernamental, care poartă denumiri diferite: fundații, asociații, uniuni etc. Acestea preiau, de regulă, în integritatea lor, gestiunea serviciilor publice care constituie aportul lor de activitate cu caracter social, de binefacere, de învățământ, de sănătate, etc.

Delegarea gestiunii acestor servicii se face pe baza autorizației emise, întotdeauna, de către autoritățile publice care au competențe în domeniile de specialitate respective, spre deosebire de delegarea gestiunii sarcinilor publice economice, care se face pe cale contractuală.

Sintetic, organizarea unui serviciu public presupune existența atât a unor funcții de conducere cât și a unor funcții de execuție, de regulă mai numeroase, distribuite conform legislației în compartimente, servicii, direcții și direcții generale.

Evoluția permanentă a societății, nevoile multiple determinate de schimbările de regim politic și nu numai, influențele statelor bine dezvoltate au determinat extinderea și preocuparea serviciilor publice în a oferi servicii multiple și de calitate colectivităților în care funcționează.

Astfel, majoritatea serviciilor publice au în prezent menirea de a asigura locuitorilor condițiile necesare de conviețuire în toate dimensiunile vieții economice, sociale, culturale, de securitate și nu numai. Se constituie și se înființează permanent și continuu servicii publice care sunt susținute cu mijloace financiare și materiale pentru satisfacerea interesului general.

Nu este de neglijat nici calitatea serviciilor publice în prezent, aspect asupra căruia se pune un accent deosebit. Se dorește profesionalism, imparțialitate în îndeplinirea sarcinilor atribuite în cadrul structurii, dată fiind și menirea în satisfacerea interesului general cu depășirea interesului personal și nu în ultimul rând, omenie și bun simț.

Caracteristicile de bază ale serviciilor publice ar fi:

- satisfacerea nevoilor publice răspunde interesului general (interesele tuturor cetățenilor, unui stat sau locuitorilor unei comunități);
- înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților publice (consiliile locale, județene);
- autoritatea organizării și funcționării de către o autoritate executivă a administrației publice locale (primarul, Președintele consiliului județean);
- reglementarea legală a activității prestate, cetățenii așteaptă servicii publice mai bune, care să simplifice respectarea reglementărilor și să fie ușor de utilizat de către cetățeni.

Din cele prezentate putem trage și unele concluzii. În primul rând, cu toate că problema calității vieții în general și a serviciilor publice este abordată la rang de politică de stat, modul de abordare, caracterul sporadic și inconsecvent lasă multe aspecte neabordate.

Elaborarea strategiilor naționale pe dimensiunea respectivă încă nu are o fundamentare științifică pe măsură. Cercetările realizate până în prezent sau sunt excesiv de teoretizate și nu fac o legătură cu realitatea sau dimpotrivă, se reduc la cercetarea unor manifestări singulare și nu au o finalizare generalizatoare. Abordarea problemei serviciilor publice necesită o abordare complexă, comprehensivă, pe un suport teoretic modern alimentate cu informație din teren cu studii empirice relevante.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Codul administrativ. OUG nr. 57/2019. În: Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, partea a VIII-a, art. 580-597.
2. Iogovan A. Tratat de drept administrativ. vol. II. București: Ed. Nemira, 1996.
3. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice, vol. I, București: Ed. Lumina Lex, 1997.
4. Negulescu P. Tratat de drept administrativ. București, Tipografiile Române Unite, 1925.



# INCLUZIUNEA ÎN SOCIETATE A COPIILOR CU DIZABILITĂȚI DIN REPUBLICA MOLDOVA

Viorica PRUTEAN,  
doctorandă,  
Academia de Administrație Publică

## RÉSUMÉ

*L'article examine le développement moderne de la recherche en éducation et de l'éducation L'éducation inclusive vise à répondre aux besoins d'apprentissage de tous les élèves, les jeunes et les adultes, en particulier ceux en danger de marginalisation et de l'exclusion. étudier la relation entre les intérêts publics et prendre des décisions dans la modernisation de l'administration locale. L'auteur présente une analyse du sujet des références bibliographiques internationales et des chercheurs scientifiques de la Moldavie Pendant ce temps, la recherche met en évidence les méthodes d'enquête qui donnent l'intérêt public et la cohérence de la valeur et la cohérence.*

**Mots-clés:** politique publique, les intérêts publics, l'intégration, la modernisation, le gouvernement local.

Societatea și școala manifestă și în prezent, față copii cu dizabilități, o gamă variată de atitudini, de la acceptarea și includerea în medii școlare obișnuite la diferite grade și modalități de separare și de izolare față de contextele sociale și educaționale la care au acces toți copiii. Dezvoltarea modernă a educației și învățământului înregistrează eforturi semnificative pentru a depăși distanța - adeseori foarte mare - care separă școala generală față de copiii care învață mai greu.

Copiii care nu pot face față cerințelor școlare, cei care prezintă diverse forme și niveluri de eșec școlar sunt încă prea puțini cunoscuți, acceptați și abordați din punct de vedere psihopedagogic. Atitudinea cea mai frecventă manifestată față de aceștia din partea școlii și a societății în general este de subvalorizare bazată în mare măsură pe lipsa de reușită și de competență școlară.

Copiii cu probleme („dificili”, „handicapați”) sunt percepuți în lumea școlii obișnuite de cele mai multe ori negativ, sunt marginalizați și nu de puține ori excluși din școală.

Educația incluzivă caută să răspundă nevoilor de învățare ale tuturor elevilor, tinerilor și adulților, mai ales ale celor în pericol de marginalizare și excludere.

Principiul educației incluzive a fost adoptat pentru prima oară în 1994, la Salamanca, în cadrul Conferinței Mondiale privind nevoile educative speciale (UNESCO, 1994).

Cercetătorii au subliniat și faptul că *integrare* înseamnă a face ceva pentru populația marginalizată, individ sau grup, în funcție de standardele și condițiile grupului social dominant, în timp ce *incluziunea* reflectă valorificarea diversității și recunoașterea necesității de a găsi soluții la nevoile diferitelor tipuri de elevi.

Educația incluzivă relevă, în afara imperativelor sociale și ideologice, o concepție ecologică și interactivă asupra dificultăților de învățare și evidențiază posibilitatea ca schimbările organizaționale și metodologice, realizate în școli, ca reacție la dificultățile de învățare ale unor copii, să conducă la ameliorarea predării-învățării pentru toți copiii.

Rezidă ca o provocare însemnată, lansată de incluziunea în educație, necesitatea dezvoltării școlii, pregătirea și schimbarea de ansamblu a acesteia, pentru a primi și satisface corespunzător participarea tuturor copiilor, inclusiv a celor cu cerințe speciale, cu dizabilități (ca și a altor grupuri marginalizate și/sau excluse) în medii școlare obișnuite, ca elemente componente ale diversității umane - cu diferențele ei specifice.

Există mai multe dimensiuni și provocări, legate de introducerea și aplicarea acestui concept, de largă rezonanță asupra modului în care este organizată și funcționează școala:

- centrarea pe copil, pe unicitatea acestuia;
- răspunsul la situații educaționale diverse (o pedagogie respondentă, de luare în considerare și de valorizare a diversității umane, sub diversele ei aspecte);
- comprehensivitate - înțelegere, acceptare a diferențelor între copii (o pedagogie a altorității).

Educația incluzivă presupune ca copiii cu dizabilități și cei fără probleme să învețe împreună în instituțiile de învățământ având sprijinul corespunzător.

Un început timpuriu în grupuri de joacă sau grădinițe obișnuite este cea mai bună pregătire pentru o viață integrată. Fiecare copil este diferit și special și are propriile nevoi, fie că este sau nu un copil cu dizabilități.

Toți copiii au dreptul la educație în funcție de nevoile lor. Și copiii diferiți au drepturi egale cu ceilalți, iar o educație separată ar duce la marginalizare și discriminare, împiedicând formarea, împlinirea de sine și afirmarea personalității.

Beneficiile incluziunii sunt reciproce, dar majoritatea dintre noi n-a conștientizat încă acest lucru evident. Separarea ne limitează înțelegerea reciprocă. Familiaritatea și toleranța reduc frica și respingerea, favorizând relații de comunicare și colaborare în beneficiul tuturor. La baza educației incluzive se află principiul, potrivit căruia educația constituie un aspect fundamental pentru dezvoltarea indivizilor și a societăților. În ultimii cincizeci de ani, comunitatea internațională a contribuit la crearea unei viziuni asupra educației care nu mai este considerată un privilegiu pe care îl au doar unele persoane, ci un drept al tuturor.

Educația incluzivă constituie unul dintre procesele fundamentale prin care este pusă în practică această viziune, deoarece are în centrul demersurilor sale grupurile care au fost excluse de la educație.

În acest sens, potrivit *Declarației Mondiale privind Educația pentru Toți* educația incluzivă constituie una dintre strategiile-cheie în abordarea problematicei marginalizării și excluderii din procesul educației. [3]

În Republica Moldova mulți copii cu dizabilități accentuate și severe nu beneficiază de acces egal la sistemul de sănătate, educație, nu primesc serviciile sociale specializate de care copii cu dizabilități au nevoie, fiind astfel excluși din activitățile vieții de zi cu zi. Potrivit datelor unui studiu de politici publice, circa 3900 de copii din Republica Moldova sunt încă beneficiari ai sistemului rezidențial de îngrijire, dintre ei în jur de 60% constituind copiii cu dizabilități. [1]

În contextul îmbunătățirii sistemului de protecție a drepturilor copiilor cu dizabilități, Republica Moldova, odată cu ratificarea CDPD, a promovat politici sociale în conformitate cu standardele europene pe care le putem regăsi în: Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014 [2]; Legea nr. 123 din 18.06.2010 privind serviciilor sociale [5]; Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, nr. 60-XIX din 30.03.2012 [8]; Lege 140 din 14.06.2014 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți [7]; Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pentru anii 2011[7]; Strategia pentru protecția copilului pe anii 2014-2020. [4]

Cadrul de politici aprobat reprezintă platforma de promovare a reformelor în domeniul protecției drepturilor copiilor cu dizabilități, care pune accent pe prevenirea separării copiilor de mediul familial, acordarea serviciilor de asistență și suport copiilor și asigurarea accesului la servicii la nivel de comunitate.

Cu toate că au fost depuse eforturi considerabile în vederea dezvoltării serviciilor educaționale pentru toți copiii, mai sunt încă unele bariere care împiedică atât autoritățile centrale cât și cele locale să dezvolte servicii de înaltă calitate. Accesibilitatea fizică constituie un impediment pentru asigurarea educației incluzive a copiilor cu dizabilități locomotorii. Instituțiile de învățământ primar și secundar general nu dispun de suficiente resurse financiare pentru construcția rampeilor de acces, adaptarea grupurilor sanitare, sălilor de clasă și a mobilierului. La nivel de comunitate și la nivel de instituție școlară încă predomină atitudinea discriminatoare și rezistența față de elevii cu dizabilități din partea elevilor tipici, cadrelor didactice și părinților.

Administrația instituțiilor de învățământ primar și secundar general nu au capacități suficiente în managementul resurselor financiare, din aceste considerente există lacune la implementarea bugetelor destinate serviciilor de educație incluzivă. Mecanismul de conlucrare a organelor locale de specialitate în domeniul învățământului și în domeniul finanțelor este defectuos în vederea planificării și implementării resurselor alocate pentru educația incluzivă.

În pofida faptului că Republica Moldova a atins rezultate bune în vederea asigurării dreptului la educație a copiilor cu dizabilități, posibilitatea de a ajunge la grădiniță sau la școală a unor copii cu dizabilități severe și accentuate rămâne foarte dificil în practică. Grădinițele și școlile din unele localități rămân în mare parte inaccesibile copiilor cu dizabilități severe și accentuate, în timp ce în alte comunități instituțiile educaționale au resurse și sprijin insuficient pentru asigurarea educației inclusive.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Cara Angela. Implementarea educației incluzive în Republica Moldova. Studiu de politici publice. Chișinău, 2014, p. 26.
2. Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17-07-2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324. Publicat la 24-10-2014.
3. Declarația universală a drepturilor omului - adoptată și proclamată de Adunarea Generală a ONU (1948), p. 1.
4. Hotărârea Guvernului nr. 434 10.06.2014 cu privire la aprobarea Strategiei pentru protecția copilului pe anii 2014-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-166. Publicat la 20.06.2014.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158. Publicat la 03.09.2010.
6. Legea Republicii Moldova cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158. Publicat la 03.09.2010.
7. Legea Republicii Moldova nr. 140 din 14.06.2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-172. Publicat la 02.08.2013.
8. Legea Republicii Moldova nr. din 30.03.2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-150. Publicat la 27.07.2012 .

# DEZVOLTAREA COMUNITARĂ PRIN PRISMA PROIECTELOR SOCIALE ȘI DE INFRASTRUCTURĂ ÎN SATUL VARNIȚA, RAIONUL ANENII NOI

Veronica ȘTEFANIUC,  
masterandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*This article aims to answer the question, how it has influenced, or what is the impact of social and infrastructure projects on community development in the last 20 years in a specific locality in the Republic of Moldova - Varnița village, Anenii Noi district. The implemented projects, are the basis of the consolidation of the team and the community, are lessons learned, involve the entire community in identifying, approving and solving local problems, in developing national and international partnerships. By getting involved, the community becomes more sustainable.*

**Keywords:** community development, project management, partnerships, non-governmental organization, strategic planning.

**Dezvoltarea comunitară** este un domeniu de studiu relativ nou, inclusiv în Republica Moldova, care suscită un interes sporit în ultimii ani. Fenomenele generate de globalizare, mai ales în zonele mai puțin pregătite să facă față acestei noi paradigme și care absorb cu mai mare dificultate șocurile schimbării, determină căutarea unor căi de acțiune, care să asigure durabilitatea dezvoltării comunităților. Dezvoltarea comunitară reprezintă un domeniu complex, condiționat de un șir de factori ai mediului intern și extern al comunităților. În prezenta lucrare, ne vom referi la rolul proiectelor sociale și de infrastructură în dezvoltarea durabilă a comunităților.

În acest context, pentru a înțelege mai bine rolul proiectelor în dezvoltarea locală e necesar să definim noțiunea de dezvoltare comunitară, care reprezintă procesul prin care o comunitate își îmbunătățește condițiile de viață, prin acțiunea voluntară, conștientă și planificată a membrilor ei, pe baza dezvoltării capacităților proprii de acțiune, a conexiunilor inter și extra comunitare, a valorilor comune și a utilizării resurselor, interne și externe [6].

Domeniile de studiu înrudite cu Dezvoltarea comunitară sunt: Politici publice; Planificare și dezvoltare urbană; Dezvoltare rurală; Dezvoltare regională; Amenajarea teritoriului; Sociologie; Psihologia comunităților; Managementul ONG-urilor; Managementul public; Economia politică și Geografia umană [4].

În literatura de specialitate sunt descrise mai multe Modele de Dezvoltare Comunitară. Astfel, Weil și Gamble (1995) au identificat în „Community Practice Skills: Local to Global Perspectives” opt modele ale dezvoltării comunitare, care exista în mod curent și care sunt de așteptat să persiste: *organizarea vecinătății, organizarea de comunități funcționale, dezvoltare economică și socială a comunității, planificare socială, dezvoltare de programe și rețele comunitare, coalitii, politici și acțiuni sociale și mișcări sociale*. Aceste modele nu sunt foarte diferite existând suprapuneri între caracteristicile lor.

**Organizarea vecinătății.** Acest tip de dezvoltare comunitară își face apariția, când cetățenii dintr-o comunitate stabilesc legături între ei pentru a duce o viața mai bună și pentru a-și întări comunitatea. Organizarea vecinătății se concentrează asupra mai multor aspecte:

- a. construirea unei structuri reprezentative formate din persoane cu inițiativă din comunitate care să identifice nevoile acesteia;
- b. definirea de sarcini și asumarea lor de către membrii comunității;
- c. dezvoltarea de abilități de către membrii comunității în vederea rezolvării sarcinilor asumate (abilități de organizare și de conducere în special).

**Organizarea de comunități funcționale.** Prima caracteristică a acestui model este faptul că se concentrează mai degrabă pe o comunitate funcțională și nu pe una geografică. O comunitate funcțională se referă la concentrarea pe o problemă comună. Punctul central al întregii organizări îl reprezintă lupta pentru dreptatea socială. Aceste forme de organizare pledează pentru

schimbarea politicilor, comportamentelor și atitudinilor în legătură cu problema pentru care aleg să militeze. Comunitățile funcționale se implică și în educația întregii comunități, în ceea ce privește problema aleasă de ele. Pe măsură ce comunitățile funcționale devin mai organizate, obțin o capacitate internă de construcție prin intermediul membrilor lor, care își îmbunătățesc cunoștințele privind problema care îi preocupă. O astfel de organizație se concentrează asupra sprijinirii cercetărilor, acțiunii publice, educației, dezvoltării de politici sau de servicii în ceea ce privește problema aleasă de ea.

**Dezvoltarea socială și economică.** Scopul acestui model este să îmbunătățească calitatea vieții și să ofere posibilități economice celor care locuiesc în comunități sărace sau oprimate. Accentul se pune pe organizarea unei comunități, pornind de la organizarea într-o structură a membrilor ei, apoi dezvoltarea capacității de a se autoadministra și a se organiza singuri, și abia pe urmă dezvoltarea, și implementarea planurilor de progres social, precum și economic. De mare importanță în cadrul acestui model este folosirea structurii comunitare care s-a dezvoltat în aceste condiții vitrege pentru a-i convinge pe cei care dispun de resurse să investească în dezvoltarea socială și economică a comunității. O astfel de comunitate încearcă, de obicei, să convingă deținători de resurse precum ar fi consiliile locale, fundații, bănci și investitori din afară să investească în ea. De asemenea, ele încearcă să-și pregătească membrii (alături de non-membrii care trăiesc în comunitate) să se folosească de investițiile sociale și economice.

**Planificarea socială.** Această abordare pune accentul pe un proces tehnic de rezolvare a problemelor și pornește de la premisa, că schimbarea comunității într-un mediu complex și industrializat, presupune profesioniști foarte pricepuți și pregătiți care pot ghida procesul complex al schimbării. Principalul rol al expertului este de a identifica și rezolva problemele sociale. Expertul este, de obicei, angajat de către un segment al structurii de putere, precum ar fi o agenție de dezvoltare regională, departamentul de strategie al consiliului local etc.

**Legătura cu comunitatea în dezvoltarea de programe.** Obiectivul central în cadrul acestui model îl reprezintă conceperea și implementarea unui serviciu nou sau îmbunătățit, de care comunitatea a hotărât deja că are nevoie. Intenția este de a interveni, atât asupra finanțatorilor care asigură fondurile necesare creării acestor servicii, cât și asupra beneficiarilor lor. Finanțatorii sunt o țintă, deoarece trebuie încurajați/convinși să asigure fondurile necesare și trebuie informați tot timpul despre progresul înregistrat în implementarea serviciului nou sau revizuit. Beneficiarii sunt o țintă, deoarece trebuie informați că sunt eligibili pentru un serviciu nou sau îmbunătățit.

**Coaliții.** Mizrahi și Rosenthal (1993) au definit în „Complexități de constituire a coaliției: Succese, strategii, lupte și soluții ale liderilor”, coaliția drept „un grup de reprezentanți ai diferitelor organizații, care își unesc forțele pentru a influența instituții din afară, sau una, sau mai multe probleme care le afectează propria autonomie”. Într-o coaliție, grupuri separate pot lucra împreună pentru a obține o schimbare socială care, de cele mai multe ori nu are cum să fie obținută de un singur grup. De aceea, grupurile care doresc să obțină aceleași schimbări, își combină resursele și lucrează împreună în vederea acestui scop, menținându-și, în același timp, și autonomia. Coalițiile sunt adesea caracterizate de o tensiune dinamică deoarece organizațiile luptă să rămână autonome în timp ce încearcă să lucreze împreună. Coalițiile ținesc cel mai des finanțatorii care sunt încurajați să finanțeze servicii noi sau extinse, oficialii care ar putea să aprobe noi politici și instituțiile guvernamentale care pot acționa atunci, când apare o nouă problemă, dar care adesea ezită să o facă.

Menționăm că în Republica Moldova, organizațiile neguvernamentale se organizează în coaliții care caută să promoveze o imagine pozitivă sau care încearcă să influențeze legislativul în adoptarea unor legi în favoarea lor (cele referitoare la înființarea și funcționarea de asociații, și fundații sau la sponsorizare).

**Politici și acțiuni sociale.** Acest model pornește de la premisa că există un segment de populație dezavantajat (adesea oprimat) care trebuie să fie organizat, poate în alianță cu alte segmente, astfel încât să facă presiuni asupra structurilor de putere, pentru a obține mai multe resurse, sau pentru a fi tratat mai în concordanță cu democrația, sau dreptatea socială. Mișcările care adesea acționează în vederea obținerii schimbărilor sociale sau politice încearcă să schimbe marile instituții, politicile de bază sau organizațiile formale. Scopurile acestor grupuri implică adesea o redistribuție a puterii și a resurselor. Spre deosebire de comunitățile unite descrise în alte forme de dezvoltare comunitară și pentru aceste grupuri țintă, schimbarea este reprezentată de structura puterii sau de cei care li se opun.

**Mișcări sociale.** Potrivit lui Barker, o mișcare socială reprezintă „un efort organizat, impli-



când de obicei mai mulți oameni, reprezentând un larg segment al populației, de a schimba o lege politică, socială sau normă socială”. Progresul spre o societate mai bună este însoțit, adesea, de mișcări sociale [1].

**Fazele Dezvoltării Comunitare.** În funcție de modelul aplicat în procesul de dezvoltare comunitară pot fi identificate mai multe etape (faze). În acest context, după Modelul „Biddles” dezvoltarea comunitară poate fi caracterizată ca având următoarele faze: Faza 1. Exploratorie; Faza 2. Organizatorică; Faza 3. Conversațională; Faza 4. Acțiunea; Faza 5. Noi proiecte; Faza 6. Continuare.

Fiecare fază are numeroase aspecte, cărora un organizator comunitar trebuie să le acorde atenție, implicarea APL în parteneriat cu diferite organizații, grupuri de inițiativă în fiecare fază este importantă pentru dezvoltarea comunitară [1].

#### **Tehnici folosite în dezvoltarea comunitară:**

1. *Brainstorming* - este o tehnică de creativitate în grup, menită să genereze un număr mare de idei pentru soluționarea unei probleme. Această tehnică a fost propusă de către Alex F. Osborn care a dezvoltat principiile metodei în cartea sa, *Applied Imagination* (1953).

2. *Networking-ul* este un instrument, un proces care favorizează schimbul de informație și idei între indivizi, sau grupuri care împărtășesc interese comune.

*Networking-ul* se poate realiza prin metode tradiționale (participarea la evenimente sociale, întâlniri, reuniuni, conferințe specifice industriei în care activați sau discuții pe diverse zone de interes etc.) sau online (rețele sociale și profesionale) [1].

În Republica Moldova, procesul de dezvoltare comunitară este susținut de partenerii de dezvoltare, dar și prin programe naționale. În această ordine de idei, vom elucida unele aspecte în dezvoltarea comunitară a satului Varnița.

Satul Varnița este atestat documentar pentru prima dată la 15 ianuarie 1560. Varnița este un sat din raionul Anenii Noi cu o populație de 5200 de locuitori. Satul are o suprafață totală de 27.49 kilometri pătrați, așezat, de secole, pe malul drept al Nistrului, la mică depărtare de cetatea Tighina.

Pe teritoriul satului Varnița își desfășoară activitatea Liceul Teoretic „Varnița”, Grădinița de copii „Romanița”, Centrul Comunitar Multifuncțional „Asclepio”, Centru de Sănătate „Varnița”, Centrul de Cultură și Tineret, Școala de arte „Varnița”. În localitate se află un post de poliție a Comisariatului de Poliție Bender, Oficiul de stare civilă Bender, Secția de pașapoarte Bender, Secția de evidență și înmatriculare a transportului, Judecătoria Bender, birouri notariale, precum și filialele câtorva bănci comerciale. Beneficiari ai acestor instituții și organizații sunt, atât locuitorii satului Varnița, cât și locuitorii orașului Bender, Tiraspol și raionul Slobozia, regiunea transnistreană [3].

Procesul de Dezvoltare Comunitară în satul Varnița a fost lansat de reprezentanții Fondului de Investiții Sociale din Moldova care, în comun cu autoritățile administrației publice locale din satul Varnița, în anul 1999-2000, au colaborat și au găsit soluții, pentru reparația capitală și instalarea sistemului de încălzire în școala medie „Varnița” (actualul Liceu Teoretic „Varnița”).

Atunci, pentru prima dată, atât APL Varnița, instituțiile din teritorii, cât și agenții economici locali au făcut cunoștință cu așa termeni ca: *Proiect, managementul proiectului, agenție de implementare, contribuție, adunarea reprezentanților, referendum pentru prioritizarea problemelor comunitare, Fundraising, ONG, asociație obștească, planificare strategică, analiza SWOT, durabilitate, Braistorming etc.*

Reparația la școala medie a fost primul proiect implementat, prima practică de consolidare a echipei și a comunității, primele provocări, primele lecții învățate, prima implicare a întregii comunități la identificarea, aprobarea și rezolvarea problemelor. Aceasta a fost prima victorie, iar lecția învățată a fost: pentru ca implicarea într-o acțiune de dezvoltare comunitară să ia amploare, locuitorii respectivei comunități trebuie să se afle permanent în fața unor rezultate pozitive sau victorii.

O victorie conduce la un alt scop. Realizarea cu succes și impactul pozitiv a primului proiect realizat a dat start la un lanț de proiecte sociale și de infrastructură. Astfel, din anul 2000 până în anul 2020, în localitatea Varnița au fost implementate peste 100 de proiecte de valoare mică și mare. În total în localitate s-au adus investiții de aproximativ 89 milioane lei, dintre care: proiecte de infrastructură - 21, proiecte sociale - 79, proiecte pentru tineri - 18, proiecte pentru femei - 9. Partenerii organizațiilor finanțatoare naționale și internaționale au fost: FISM; Fondul de Eficiență Energetică, Fondul Național Ecologic, Banca Mondială, Uniunea Europeană, Consiliul Europei, UNDP, Centrul Contact, Ambasada SUA, Ambasada României, USAID, IREX,

UNICEF, Fundația Est Europeană, SOROS Moldova, Solidarity Fund PL., Guvernului Republicii Moldova în cadrul Programului de Reintegrare a Țării.

În dezvoltarea comunitară durabilă, un rol important îl are societatea civilă, în special ONG-urile. Menționăm că grație Fondului de Investiții Sociale în Moldova, în anul 2000 a fost creat primul ONG - Asociația Obștească Pedagogi și Părinți „Vatra” care, în parteneriat cu primăria Varnița, au implementat proiecte de dezvoltare comunitară și au elaborat participativ, cu implicarea reprezentanților comunității, primul Plan Strategic de dezvoltare al localității. Trebuie să specificăm că elaborarea cu succes a planului de dezvoltare locală, cu participarea tuturor grupurilor comunității, a avut numeroase beneficii, printre care: *solidarizarea membrilor comunității în jurul unui scop comun: în timpul unui proces de lucru împreună, membrii comunității încep să se perceapă ca ființe umane cu probleme și preocupări reale – și, astfel, relațiile dintre ei se îmbunătățesc. Crește nivelul capitalului social, iar comunitatea devine mai coezivă și mai puternică.*

Actualmente, în satul Varnița sunt înregistrate 9 ONG, dintre care active sunt 6 organizații (APP „Vatra”, AO de tineret „Șansa”, AO „Femeie. Speranță. Viitor”, AO „Baștina”, AO „Speranța”, AO a Combatanților). Fiecare dintre aceste ONG-uri își aduc contribuția la îmbunătățirea condițiilor de viață a beneficiarilor săi. Succesul dezvoltării comunitare constă în folosirea tuturor competențelor și a experienței acestor organizații în beneficiul comunității: *cunoștințe, creativitate și abilități, experiențe de viață ale femeilor și bărbaților, ale persoanelor în vârstă sau ale celor mai tinere, ale celor aparținând diverselor grupuri etnice.*

În prezent, satul Varnița este parte componentă a două Programe de importanță majoră care au impact direct la dezvoltarea comunitară: Abordarea LEADER în Moldova, finanțat de Solidarity Fund PL și UE, și calitatea de membru al Grupului de Acțiune Locală „Serpentina Nistrului” și Programul „Comunitatea Mea” (USAID, IREX). Programul „Comunitatea Mea” va derula activități în 4 direcții majore de implementare: 1. Îmbunătățirea calității accesului la serviciile publice; 2. Implicarea cetățenilor în procesul de guvernare locală; 3. Avansarea reformei de descentralizare 4. Creșterea veniturilor obținute la nivel local și adoptarea unor practici îmbunătățite de management financiar. „Comunitatea Mea” va sprijini aleșii locali și angajații primăriei Varnița în vederea stabilirii unui angajament continuu față de cetățeni.

Deși pe parcursul a două decenii în localitate au fost implementate un număr impunător de proiecte sociale și de infrastructură, autoritățile locale în parteneriat cu ONG-urile din unitatea administrativ-teritorială au un obiectiv comun: atragerea de noi programe și proiecte pentru sporirea nivelului de trai al populației.

În rezultatul studiului efectuat venim cu următoarele concluzii și recomandări:

- dezvoltarea comunitară furnizează idei și căi de acțiune pentru depășirea problemelor generale de sărăcie, subdezvoltarea zonelor rurale și izolarea socială prin adaptarea tuturor acestor instrumente de intervenție la cultură și problematica socială specifice.

- Comunitatea devine durabilă și viabilă prin efortul comun al membrilor ei. [5];

- Proiectele sociale și de infrastructură au un rol substanțial în dezvoltarea comunitară durabilă.

- Comunitatea care câștigă, știe că victoria o va conduce la noi forme de organizare și la noi lupte, astfel, încât cu fiecare nouă victorie apar noi responsabilități.

- Reprezentanții diferitelor sectoare - public, privat sau societatea civilă - sunt prezenți pentru a-și exprima interesele și pentru a identifica împreună interesul general, dincolo de interesul personal sau al grupului de care aparțin.

#### **Recomandări:**

- Este importantă dezvoltarea permanentă a capacității autorităților publice locale de a planifica, bugeta, implementa, monitoriza și evalua inițiative de dezvoltare locală, bazate pe principiile egalității de gen și ale drepturilor omului.

- Împuternicirea instituțiilor și a organizațiilor societății civile de către APL, pentru a participa activ la planificarea, implementarea și monitorizarea dezvoltării locale pentru a avea acces egal la servicii publice de calitate și la infrastructura comunității.

- Dezvoltarea și îmbunătățirea parteneriatelor locale, teritoriale, naționale și internaționale: pentru a obține rezultate pozitive pentru comunitate este necesară implicarea tuturor partenerilor, colaborarea între administrațiile publice de la nivel local, regional și național, cu alte instituții publice, cu reprezentanții societății civile și ai sectorului privat.

- Consolidarea guvernării locale: obiectivele și rezultatele înregistrate în comun, au șanse mai mari să fie transpuse în realitate, datorită încrederii reciproce și angajamentului creat pentru implementarea acțiunilor planificate.

- Principiile dezvoltării durabile și ale integrării ar trebui să fie prezente pe tot parcursul procesului de dezvoltare locală, în toate etapele sale, de la definirea viitorului dorit și a situației curente, până la implementarea strategiilor, programelor sau acțiunilor.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Alexiu, Teodor Mircea, Anastasoaei, Teodora. Dezvoltare Comunitară. Curs de specializare pentru lucrătorii mediului rural. România: Timișoara, Waldpress, 2001, 106 p.
2. Dezvoltare Comunitară. Suport de curs. Material realizat de APCD, Programul ALAVA, UE, 2007, 56 p.
3. Planul strategic de dezvoltare socioeconomică a satului Varnița, raionul Anenii Noi, 2019-2024. Compania „Succes Consulating SRL”, 124 p.
4. Postica, Victoria Goraț, Schifos, Lilia, Uzicov, Nina. Educația pentru dezvoltarea comunității. Curs opțional preuniversitar. Chișinău: FISM, Pro Didactica, Combinatul Poligrafic, 2005, 104 p.
5. Postu, Vitalie, Coroli, Victor. Consultanți: Malcoci, Ludmila, Socolov, Tatiana. Dezvoltarea Comunitară: Istории de succes. Chișinău: DFID, FISM, 2005, 330 p.
6. Stănică, Viorel. Dezvoltare Comunitară. Suport de curs. România, 2012, 154 p.

# ATRAGEREA INVESTITORILOR – INSTRUMENT DE DEZVOLTARE A AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Victor AMBROCI,  
masterand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The process of decentralization of power in the Republic of Moldova, although it is still very slow and difficult, has already transformed the local public authorities into the main „actors” responsible for promoting local economic development, and the Community mandate and the administrative responsibility for the local economic development are held by the Mayor and the Local Council. Localities in economic decline and underdeveloped local entrepreneurship, if they want to develop their local economies, they have no other choice but to orient themselves towards attracting foreign investors.*

**Keywords:** decentralization, local public authorities, responsibility, local economic development, attracting investors.

În prezent, Republica Moldova se confruntă cu un șir de provocări, atât la nivel regional, național, cât și la nivel local, care vor avea consecințe semnificative în următoarele decenii. Depopularea localităților, ca rezultat al migrației interne și externe, cu toate consecințele economice și sociale aferente are deja un impact vizibil asupra potențialului local, iar pe termen lung localitățile se vor diviza în atractive și neatractive pentru investitori.

Structura administrativ – teritorială este caracterizată de un sistem extrem de fragmentat: 898 autorități locale de nivelul întâi (orașe, comune și sate) și 32 raioane (APL de nivel II) pentru o populație de 2,9 milioane de locuitori (conform recensământului din 2014), sau 2,6 milioane de locuitori (estimare din 2019). Toate autoritățile locale de un anumit nivel (primării sau raion) primesc același număr și aceleași tipuri de responsabilități funcționale, administrative și de reglementare, indiferent de dimensiune, populație, capacitate fiscală sau administrativă[10].

Economiile locale sunt diferite ca mărime, specializare, dinamică și perspective de dezvoltare cu un spirit de antreprenoriat al populației foarte dezvoltat, iar în altele predomină o atitudine pasivă și indiferentă. Majoritatea indicatorilor statistici care caracterizează dezvoltarea economiei naționale a Republicii Moldova sunt calculați prin sumarea indicatorilor de dezvoltare a celor 898 de economii locale, renașterea economică a țării depinde de nivelul de dezvoltare economică a fiecărui sat și oraș. Cu cât mai prospere vor fi economiile satelor și orașelor noastre, cu atât mai dezvoltată va fi economia națională, și invers.

Procesul de descentralizare a puterii în Republica Moldova, cu toate că încă este foarte lent și anevoios, deja a transformat de-jure autoritățile publice locale (primăriile și consiliile locale) în principalii „actori” responsabili de promovarea dezvoltării economice locale. Astăzi, autoritățile publice locale din Moldova dețin competențe depline în fixarea taxelor locale, în reglementarea construcțiilor și modului de folosire a terenurilor, în gestiunea patrimoniului local, în dezvoltarea și gestiunea infrastructurii locale de utilitate publică (apă, canalizare, iluminat, salubritate, depozitare deșeuri, drumuri de acces etc.).

Totodată, autoritățile publice locale au fost mandatate cu competențe în ceea ce privește inițierea creării și managementului de parcuri industriale, incubatoare de afaceri și parteneriate publice – private. Faptul că, din cauza unor factori obiectivi și subiectivi, autoritățile publice locale din Moldova încă nu au devenit niște facilitatori de facto eficienți ai dezvoltării economice locale, rămâne un subiect deschis, care necesită dezbateri suplimentare pentru a găsi soluții la mai multe provocări. Totuși, în rezultatul acestor procese de reformare, comunitățile locale au devenit principalii responsabili de dezvoltarea propriilor economii locale.

Au fost create oportunități enorme pentru dezvoltarea sectorului IT din Moldova, care în scurt timp a devenit una dintre cele mai dinamice ramuri economice ale țării. Actualmente, Moldova exportă anual servicii IT de circa 100 milioane de euro, și această cifră este în continuă

creștere (spre comparație, exporturile totale de vin din Moldova se cifrează, de asemenea, la cca 100 milioane de euro anual).

Aici este important să conștientizăm că investitorii străini analizează ca locație investițională nu doar țara, dar și localitățile concrete, deoarece unii din cei mai importanți factori sunt în responsabilitatea comunităților locale, inclusiv ceea ce ține de existența terenurilor pentru construcții și dotarea lor cu infrastructură edilitară, existența forței de muncă, precum și calitatea administrației publice locale.

Conform Legii privind organizarea - administrativ teritorială, unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale [9]. 80% dintre autoritățile locale din Moldova nu îndeplinesc condițiile minime de funcționalitate și legale privind capacitatea administrativă: ele îndeplinesc doar un număr limitat de funcții, în general funcții administrative de bază (emiterea certificatelor, eliberarea actelor permissive, recepționarea petițiilor, colectarea taxelor locale).

Analiza cheltuielilor APL arată că, în medie 30 – 50 % din bugetele locale sunt cheltuite pe educație (o funcție delegată, finanțată integral de stat), în timp ce cheltuielile generale de administrație reprezintă, în medie, între 10 % (pentru orașele reședință de raion) până la 30% pentru UAT sub 1500 locuitori [2].

Este paradoxal să avem o economie națională fărâmițată administrativ în 898 de economii locale, în condițiile în care economia națională a Marii Britanii este organizată în 435 de economii locale, a Danemarcei – în 98, a Suediei – în 290, a Portugaliei – în 308, iar a Norvegiei în 431 de economii locale.

În tabelul numărul 1, putem observa că în diverse țări numărul unităților administrative - teritoriale, PIB raportat la populația țării este diferit, iar cele mai fragmentate țări din regiune rămân a fi până în prezent: Ucraina, Republica Moldova și România.

Lituania, având același număr de locuitori ca al Republicii Moldova, după obținerea independenței (1991), a decis să implementeze un șir de reforme, iar împărțirea administrativă actuală a fost stabilită în 1994 și modificată în 2000 pentru a îndeplini cerințele Uniunii Europene. Lituania are o împărțire pe trei niveluri: țara este împărțită în 10 județe, care la rândul lor sunt împărțite în 60 de comune, ce constau din peste 500 de seniorii care sunt cele mai mici unități administrative și nu joacă niciun rol politic. Ele furnizează serviciile publice necesare cetățenilor aproape de domiciliul lor, de exemplu, în zonele rurale, senioriile țin registrul stării civile, iar în sectorul social identifică familiile sau persoanele nevoiașe și le distribuie ajutoare sociale sau organizează alte forme de ajutorare.

Exemplul Lituaniei a adus doar bunăstare pentru cetățenii acestei țări, pe când situația actuală a Republicii Moldova ridică semne de întrebare în rândul experților naționali și internaționali, a partenerilor de dezvoltare privitor la rolul, importanța și eficiența primăriilor mici și a raioanelor. Vizibil, însă această situație face cu atât mai evidentă necesitatea reorganizării administrative - teritoriale, atât la nivelul I, precum și la nivelul II, pentru a crea capacitatea instituțională necesară furnizării serviciilor de calitate pentru cetățeni.

**Tabelul 1.** Populația și economiile locale în diferite state, 2018.

Nr.	Țara	UAT	Populația (mln. locuitori)	Nr. Mediu de locuitori în UAT	PIB (mlrd USD)	PIB pe cap de locuitor (USD)
1.	România	2948	20,1	6818	239,8	12 285
2.	Moldova	898	2,9	3229	9,2	3 172
3.	Ucraina	27197	48,4	1780	83,5	1 854
4.	Marea Britanie	435	64,1	147356	2 230,0	43 785
5.	Danemarca	98	5,5	56122	313,4	57 218
6.	Suedia	290	10,3	33441	517,1	53 253
7.	Portugalia	308	10,6	34415	335,3	32 554



8.	Norvegia	431	5,3	12296	328,1	75 704
9.	Lituania	60	2,9	48333	40,3	17 180
10.	Slovenia	62	2,1	33870	48,7	23 601

**Sursa:** Banca Mondială, 2018.

Mandatul comunitar și responsabilitatea administrativă pentru dezvoltarea economică locală sunt deținute de primar și consiliul local. Respectiv, administrația publică locală este un actor de dezvoltare economică locală la fel de important ca și sectorul privat. Poate chiar deține un rol mai important, datorită faptului că prezintă cea mai legitimă putere locală, aleasă de către întreaga comunitate pentru a promova interesele social-economice ale localității. Într-un final, primarul și consiliul local sunt cei care poartă responsabilitatea maximă pentru nivelul actual de dezvoltare economică a localității și pentru existența (sau lipsa) unor strategii viabile de redresare a situației. Este adevărat că legislația națională este încă foarte superficială în ceea ce ține de rolul administrației publice locale în promovarea dezvoltării economice locale. Spre exemplu, Legea cu privire la descentralizarea administrativă (Nr. 435 din 28.12.2006) specifică doar foarte vag promovarea dezvoltării economice locale în calitate de domeniu de activitate a primăriei și consiliilor locale [7].

Pentru a fi competitivă, o economie locală trebuie să dețină anumite avantaje competitive, de care să profite sectorul privat. În linii mari, fundamentul competitivității unei economii locale este construit în baza a patru piloni de bază, care sunt determinați de:

- condițiile macroeconomice și calitatea guvernării din țară;
- nivelul de dezvoltare a antreprenoriatului din localitate ;
- așezarea economico-geografică a localității și dotarea ei cu resurse și infrastructură;
- specificul localității, adică competitivitatea populației locale.

Competitivitatea economiei naționale este determinată de: calitatea politicilor macroeconomice în domeniile fiscal, monetar, ratei de schimb, legislației muncii și reglementării comerțului, performanțele geopolitice ale țării și convergența politică cu principalele piețe de desfacere, nivelul, calitatea și prețul dotărilor de infrastructură națională în domeniul transportului (drumuri, porturi, aeroporturi, cale ferată) și energiei (electricitate, gaz, produse petroliere), calitatea politicilor de reglementare a activităților antreprenoriale.

Indiferent de contextul negativ care caracterizează competitivitatea economiei naționale, Republica Moldova posedă și anumite avantaje competitive, care trebuie luate în considerare în contextul promovării dezvoltării economice locale. În acest sens, spre exemplu, după nivelul salariului mediu, Moldova este una dintre cele mai atractive state din Europa de Est, ceea ce este un factor important în vederea atragerii investițiilor străine.

În Moldova salariul mediu constituie circa 20% din nivelul salariului mediu în Uniunea Europeană. În 2018, salariul mediu oficial în Moldova a constituit 298 de euro (în zona rurală fiind chiar 200 de euro), pe când în România - peste 600 de euro, în Polonia peste 900 de euro. Totodată, nivelul de impozitare a businessului în Moldova este printre cel mai mic în regiune. În ceea ce privește „ușurința de a face afaceri”, în anul 2018 Republica Moldova s-a clasat pe locul 47 dintre 190 de state analizate de Banca Mondială în raportul său anual „Ease of Doing Business”. După acest indicator, Moldova se clasează mai bine ca vecinii săi – România (locul 52), Bulgaria (locul 59), Albania (locul 63), Ucraina (locul 71) [6].

În linii mari, toate metodologiile de dezvoltare economică locală existente în regiune și în lume se bazează pe trei strategii de bază:

- atragerea în localitate a investitorilor din exterior;
- dezvoltarea și extinderea afacerilor deja existente în localitate;
- încurajarea și sprijinirea dezvoltării de noi afaceri locale.

Localitățile aflate în declin economic și cu antreprenoriat local sub-dezvoltat, dacă doresc să-și dezvolte economiile locale, nu au altă ieșire decât să se orienteze spre atragerea unor investitori din exterior. Atragerea de investiții este, de regulă, un proces care durează și care necesită multe eforturi susținute și parcurgerea a mai multe etape.

Pentru moment, legislația Republicii Moldova oferă autorităților publice locale două instrumente eficiente de „valorificare” a terenurilor publice ca platforme pentru atragerea investițiilor: Parcuri Industriale și Zone Economice Libere. În aceste cazuri, investitorii sunt asigurați nu doar

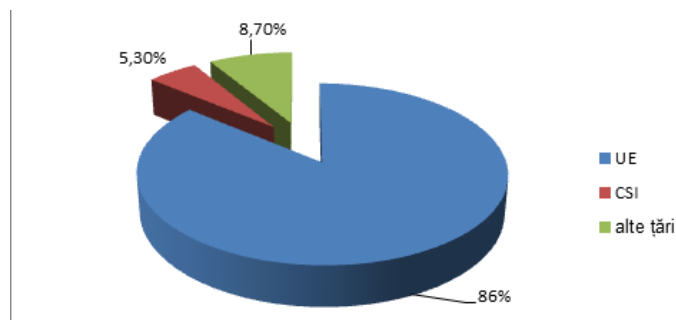
cu oferte și prețuri atractive, dar și cu un șir de stimulente economice și financiare suplimentare.

Actualmente, în Republica Moldova funcționează 10 Parcuri Industriale, 7 Zone Economice Libere (ZEL) și 34 de sub ZEL-uri (Zone ale Antreprenorialului Liber), în care își desfășoară activitatea peste 200 de rezidenți – investitori.

Investițiile străine directe (ISD) au înregistrat cele mai mari intrări de capital în ultimii 10 ani, fiind direcționate preponderent în comerț. Investițiile directe au înregistrat intrări nete în valoare de 485,2 mil. dolari, majorându-se de circa 3,2 ori comparativ cu 9 luni a anului 2018, ca urmare a creșterii nete de pasive cu 518,5 mil. dolari, în timp ce activele nete s-au majorat cu 33,3 mil. dolari.

În distribuția geografică a capitalului acumulat, investitorilor din țările UE le-au revenit ponderea majoră – 86%, celor din țările CSI – 5,3%, altor țări – 8,7%. Principalii investitori străini în Moldova sunt originari din Olanda, Spania, Franța, Cipru, România, Italia, Germania, Rusia, SUA.

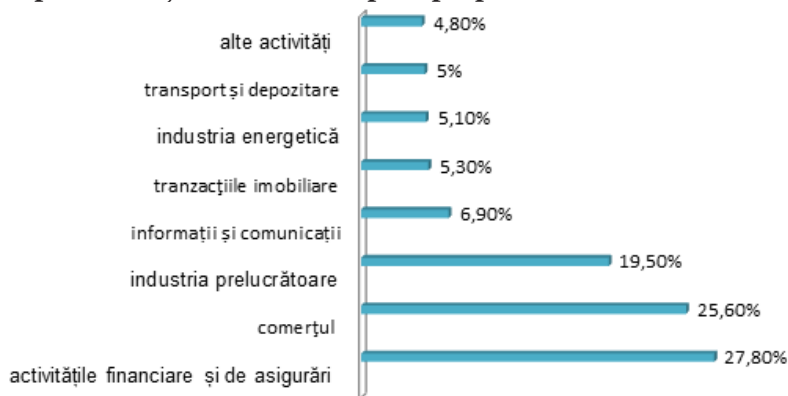
#### Distribuția geografică a stocului ISD (capital propriu) la 30.09.2019.



**Sursă:** Banca Națională a Moldovei.

Principalele activități economice care au beneficiat de ISD sunt activitățile financiare și de asigurări (27,8%), comerțul (25,6%), industria prelucrătoare (19,5%), informații și comunicații (6,9%), tranzacțiile imobiliare (5,3%), industria energetică (5,1%), transport și depozitare (5%), alte activități (4,8%) [2].

#### Structura ISD pe activități economice (capital propriu acumulat la 30.09.2019) %.



**Sursă:** Banca Națională a Moldovei.

Astfel, pentru a deveni o societate adaptată la schimbări și provocări, Republica Moldova trebuie să adopte cadrul necesar pentru o abordare sistemică pe termen lung a dezvoltării durabile. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” este un document de viziune strategică, care indică direcția de dezvoltare a țării și a societății ce trebuie urmată în următorul deceniu, având la bază principiul ciclului de viață al omului, drepturile și calitatea vieții acestuia și include 4 piloni ai dezvoltării durabile, cu 10 obiective corespunzătoare pe termen lung, după cum urmează: economia durabilă și incluzivă: 1) creșterea veniturilor din surse durabile și atenuarea

inegalităților economice; 2) creșterea accesului oamenilor la infrastructura fizică, utilitățile publice și condiții de locuit; 3) ameliorarea condițiilor de muncă și reducerea ocupării informale; capital uman și social robust: 4) garantarea educației de calitate pentru toți și promovarea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții; 5) asigurarea dreptului fundamental la cea mai bună sănătate fizică și mintală; 6) sistem de protecție socială solid și incluziv; 7) asigurarea unui echilibru între muncă și familie; instituții oneste și eficiente: 8) asigurarea unei guvernări eficiente și incluzive și a supremației legii; 9) promovarea unei societăți pașnice, sigure și incluzive; mediul ambiant sănătos: 10) asigurarea dreptului fundamental la un mediu sănătos și sigur. [4].

Prin noile forme de management aplicate și principiile inovatoare pe care se promovează, administrația publică a evoluat în mod constant și permanent, devenind o formă dinamică de guvernare. În prezent, statele dezvoltate se caracterizează printr-o administrație publică puternică, ce contribuie la creșterea nivelului general al bunăstării sociale. Ineficiența administrației publice generează corupție și prezența economiei tenebre, sărăcie și subdezvoltare. Țările care prezintă un sector public inefficient pot apela la politici de reformare, fapt ce poate conduce la creșterea calității bunurilor și serviciilor publice.

În prezent, se consideră că un sector public modern este cel care furnizează oportunități pentru informarea inovativă și tehnologia informației, accelerează performanțele strategice și cele ale resurselor umane, permițând administrației să performeze eficient, pentru creșterea nivelului de trai. Calitatea administrației publice reprezintă un motor important al competitivității naționale.

Condițiile necesare unei administrații publice eficiente sunt:

- orientarea către performanță;
- orientarea către servicii și produse de calitate;
- reorganizarea și adaptarea instituțională;
- un management eficient al resurselor umane;
- inovarea tehnicilor și metodelor de guvernare, inclusiv guvernarea electronică [1, p. 28].

## BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu D. Eficiența economică a administrației publice din Uniunea Europeană și România. București, Institutul de Economie Națională, 2016.
2. Evoluția social-economică a Republicii Moldova (conform datelor disponibile la 31.12.2019). În: <http://mei.gov.md/ro/documents-terms/situatia-macroeconomica-note-informative-privind-evolutia-social-economica>
3. Finanțele publice locale. Ministerului de Finanțe. În: <http://mf.gov.md/ro/content/finan%C8%9Bele-publice-locale>
4. Hotărârea Guvernului nr. 1083 din 08.11.2018 Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 424-429 din 16.11.2018.
5. Ionescu Adrian, Drezgic Sasa, Rusu Iulian Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, 2015. În: [https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privind%20optiunile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a%20Republicii%20Moldova\\_24\\_03\\_2015.pdf](https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Raport%20privind%20optiunile%20de%20reforma%20administrativ%20teritoriala%20a%20Republicii%20Moldova_24_03_2015.pdf)
6. Ivașenco Ghenadie. Cum relansăm economiile locale din Moldova. Ghid de dezvoltare economică pentru administrația publică locală. Chișinău, 2019.
7. Legea nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
8. Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
9. Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
10. Recensământul Populației și Locuințelor din Republica Moldova, 2014. Biroul național de Statistică al Republicii Moldova. În: <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=479>

## Atelierul nr. III

# DIMENSIUNI SOCIO-ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## ЭЛЕКТРОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК ИННОВАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С МЕСТНЫМИ СУДАМИ

*Ирина ДАВЫДОВА,  
доктор, доцент,  
Национальный университет «Одесская юридическая академия»*

### SUMMARY

*At the present stage there is a situation where the reform of the network of local general courts requires the simultaneous availability of several of the stated reasons: change of the judicial system defined by the Law, necessity of optimization of the state budget expenditures, expected change of the administrative-territorial structure, connected with the processes of decentralization, etc.*

*In carrying out the reform, all of the above grounds for the formation and liquidation of the courts should be applied in unity and interconnection, complementing each other. Crucial to this is the availability of justice, which should prevent the mechanical liquidation of courts and the reduction of the size of local general courts, which is the most predicted negative outcome of the reform. The process of updating the network of local general courts should take place not in isolation but in a single context with the implementation of administrative-territorial reform in Ukraine, while simultaneously reforming the network of related institutions: prosecutors, advocates, judicial bodies.*

**Keywords:** local courts, e-justice, information technology.

Украина, как и весь мир, стремительно движется вперед в направлении построения нового информационного общества. Общества, одним из признаков которого является перевод максимального количества коммуникаций обычной жизнедеятельности человека в электронную, информационную форму. Одним из секторов электронного управления является система электронного правосудия. Наряду с другими сервисами государственных властных и управленческих услуг, электронное правосудие является одним из элементов электронной демократии, внедряется с целью обеспечения доступности, подотчетности, эффективности обратной связи, инклюзивности, прозрачности в деятельности органов государственной власти. Судебная власть является ключевым компонентом демократии.

В Украине концепция «Электронный суд» была разработана в 2012 г. ГП «Информационные судебные системы» на развитие положений Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 07.07.2010 г., «О доступе к судебным решениям» от 22.12.2005 г., «О Национальной программе информатизации» от 04.02.1998 г. [5] и других, а также Концепции отраслевой программы информатизации судов общей юрисдикции, других органов и учреждений судебной системы [4] и Стратегического плана развития судебной власти в Украине на 2013- 2015 годы [7].

Так, в 2012 году ГП «Информационные судебные системы» была разработана Концепция электронного суда Украины, в которой определено, что построение системы электронного суда Украины имеет целью построение комплекса технических решений, исполняющих следующие задачи: 1) предоставление возможности гражданину или организации направить в любой суд страны подписанное электронной цифровой подписью искомое заявление (апелляционную или кассационную жалобу) вместе с пакетом со-

путствующих документов с помощью сети «Интернет»; 2) направление стороне процесса электронной копии процессуального документа или повестки средствами электронной или мобильной связи; 3) разработка и внедрение универсального формата обмена данными, благодаря которому станет возможной передача дел и документов между автоматизированными системами документооборота суда различных разработчиков, - так называемая «общая шина данных» [9].

Для реализации проекта «Электронный суд» Государственной судебной администрацией Украины 07.09.2012 г. издан приказ № 105 «О реализации пилотного проекта по обмену электронными документами между судом и участниками судебного процесса» [6]. Это стало следующим шагом к внедрению пилотного проекта по обмену электронными документами между судом и участниками судебного процесса. Этим же приказом был утвержден Временный регламент обмена электронными документами между судом и участниками судебного процесса.

Преимущества электронного суда состоит в том, что он предоставляет возможность для открытия производства с помощью электронных средств, осуществления дальнейших процессуальных действий в рамках производства по системе электронного документооборота, получение сведений о ходе дела путем получения доступа к судебной информационной системе, получения информации о результатах производства в электронной форме. Введение этой подсистемы обеспечит непрерывность судебного процесса с использованием инновационных информационных технологий, организацию всего цикла электронного документооборота не только в судах, но и во всех органах и учреждениях судебной системы (начиная от процесса подготовки к подписанию судебных документов, и заканчивая ее отправкой сторонам судебного процесса, другим судам, государственным органам и учреждениям).

В электронном виде пользователи могут прислать в суд документы и материалы, предусмотренные процессуальным законодательством Украины. Документы или другие письменные материалы, предоставляемые суду в качестве доказательств и должны подаваться гражданином самостоятельно или по требованию суда. Все материалы должны подаваться в отсканированном электронном виде. По требованию суда лица, участвующие в деле, и на стадии подготовки дела к судебному разбирательству, и на стадии судебного разбирательства обязаны подать документы и материалы, предварительно присланные в электронном виде в оригинале.

Если при отправке документов лицом соблюдены все установленные требования, то сотрудником службы делопроизводства суда направляется такому лицу уведомление о получении судом поданных в электронном виде документов с указанием даты и времени их получения. Право доступа к электронным документам, направленным в адрес суда, предоставляется исключительно судье, в производстве которого находится соответствующее судебное дело.

После подготовки и подписания процессуального документа суд параллельно с бумажными версиями документов направляет их электронные копии на почтовый ящик участника судебного процесса. Такие документы должны быть скреплены электронной цифровой подписью судьи, судьи-докладчика, судьи-председателя. После получения электронного подтверждения о доставке письма на электронный адрес лица, ответственный за это направление работы работник суда распечатывает его и приобщает к материалам дела. Электронные копии процессуальных документов в электронном виде получают параллельно с бумажными документами.

Так выглядит первый украинский опыт использования инновационных технологий для совершенствования судебных процедур. И, как любой опыт, он состоит как из достижений, так и из ошибок. Следует отметить, что Украина не является первой страной, которая вводит проект «Электронный суд». Большинство положений проекта заимствовано из опыта зарубежных стран.

Так, электронный суд Люблина (Польша) начал свою работу 1.01.2010 г. Дела (кроме уголовных) в таком суде рассматриваются в режиме электронных процедур, т. е. через Интернет. К компетенции электронного суда входит преимущественно рассмотрение дел о взыскании денежных средств. По регламенту суда движение всей документации в суде осуществляется в режиме он-лайн с возможностью оформления электронных выписок из документов для передачи их сторонам процесса. Для этого действует специальный адрес суда.



Отметим, что такая инициатива Польши как введение электронного суда, довольно востребована как со стороны граждан, так и со стороны бизнеса.

И это не удивительно, так как темпы информатизации общества постоянно растут и находят свое проявление во всех сферах социальных отношений. Это проявляется в появлении инновационных информационных технологий и многофункциональных систем, которые, в свою очередь, предоставляют все больше возможностей для решения задач, которые ставит перед нами повседневность.

Мировой практике известны и в некоторых странах уже хорошо апробированные системы электронного правосудия, которые соответствуют всем уровням информатизации судопроизводства. Такими примерами, в частности, является работающая в Сингапуре Система электронной подачи документов (Electronic Filing System), которая с 2000 г. является обязательной при подаче документов по гражданским делам; интегрированная электронная система гражданских исков (Integrated Electronic Litigation System); служба электронного изъятия документов (Electronic Extract Service), которая позволяет юридическим фирмам в режиме он-лайн искать и просматривать документы, поступившие в суд по гражданскому делу; электронная информационная служба (Electronic Information Service), которая дает возможность узнавать обо всех процессуальных действиях суда в режиме реального времени; Сайт системы Lawnet, который является единой точкой доступа к судебным сервисам. Электронный информационный сервис «Судебный кабинет», который реализован в Республике Казахстан – единственное окно для доступа к электронным сервисам судебных органов.

Вводимая система обмена электронными документами между участниками судебного процесса и судом предусматривает реализацию именно индивидуализированного способа предоставления услуг (информации) участникам судебного процесса с помощью информационно-телекоммуникационных технологий.

Использование современных технологий и информатизация судебной системы обеспечивает совершенствование судебных процедур, повышает качество предоставляемых услуг судами и, как следствие, уровень доверия к судам.

На сегодня задачи, определенные Концепцией электронного суда для системы «Электронного суда», реализованы лишь частично, в частности: подсистема в системе Единой судебной информационной системы Украины, предназначенная для обеспечения своевременного получения участниками судебного процесса повесток и сообщений о рассмотрении судебных дел и процессуальных документов, принятых при рассмотрении дел. В таком виде эта подсистема функционирует в Украине с июня 2013 г.

Наряду с этим в действующее законодательство Украины, в том числе в законодательство, которое опосредует соответствующие процессуальные отношения, постепенно вносятся изменения, которые переводят отдельные элементы судопроизводства в электронный режим. Некоторые средства электронного взаимодействия между судом и участниками судебного процесса уже полностью вошли в повседневную жизнь. Другие только набирают популярность. Многие из них, вследствие различных причин, остаются на экспериментальной стадии.

Так Единая судебная информационно-телекоммуникационная система (ЕСИТС) - это организационно-техническая система, обеспечивающая функционирование электронного судопроизводства в Украине после принятия новых процессуальных кодексов 2017 года (что по факту является расширенной версией Автоматизированной системы документооборота суда, которая функционировала с 1.01.2011 года). В соответствии с изменениями, вступившими в силу 15.12.2017 года, в судах Украины, а также Высшем совете правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, Государственной судебной администрации Украины, их органах и подразделениях работает ЕСИТС, которая имеет достаточно широкий круг функций.

Масштабный характер ЕСИТС подтверждается тем, что в ее состав должны войти и Единый государственный реестр судебных решений, и система автоматизированного ареста средств в рамках исполнительного производства, а администратор ЕСИТС должен иметь доступ к информации Единого государственного демографического реестра. [1]

Стоит отметить, что с 2015 г. Киевский районный суд г. Одессы получил право одним из первых внедрить пилотный проект «Электронный суд». За время работы в суд поступило большое количество разнообразной документации в электронном виде [8].

19 января 2017 г. Киевский районный суд. Одессы и прокуратура Одесской области

одобрили Программу совместных действий по внедрению обмена электронными копиями документов [3].

20 декабря 2018 г., на базе Киевского районного суда г. Одессы, состоялась презентация Общественного центра правосудия Одесской области - нового проекта, который реализуется Общественной организацией «Ассоциация следственных судей Украины», при поддержке, Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках Программы «Новое правосудия», который был открыт 26.01. 2019 г. Центр предоставляет следующие услуги: оперативное юридическое консультирование; правовое сопровождение; направление к партнерам по вопросам, с которыми сталкиваются стороны судебных процессов; предоставление информации о возможных последствиях судебных процессов; практика студентов-юристов по оказанию правовой помощи по принципу юридической клиники; проведение постоянной просветительской деятельности среди населения через интернет-сайты, телеканалы, радио и печатные издания о работе, деятельности и виды услуг, которые предоставляет Центр [2].

Таким образом, на примере начала работы с электронным судопроизводством, мы видим постепенное воплощение информационных технологий через судебную систему ко всей системе государственного обеспечения, информирование общества, возможность экономить время, средства, усилия благодаря электронной деловом сотрудничестве.

О важности электронного делового общения свидетельствует и внедрение понятия электронного управления - одна из важнейших составляющих реформы государственного управления, которая длится в Украине. Именно е-правительство способно вывести взаимодействие государственных органов и населения на новый уровень и минимизировать коррупцию. Прозрачность, доступность, минимальный контакт обычного человека с чиновниками - основные преимущества электронных услуг и сервисов. Украинское Правительство проводит системную действующую политику в сферах электронного управления, информатизации, развития информационного общества, формирования и использования национальных электронных информационных ресурсов, цифровизации органов государственной власти. 1 октября 2014 г. было учреждено Государственное агентство по вопросам электронного управления Украины. Агентство осуществляет деятельность по следующим основным направлениям: электронные услуги, открытые данные, электронное взаимодействие государственных реестров, электронный документооборот, электронная идентификация, электронная демократия, национальная программа информатизации и прочее.

Итак, электронное взаимодействие органов государственной власти, местных судов, прокуратуры и общества в целом является необходимой составляющей дальнейшего развития украинского государства на пути евроинтеграционных процессов и приближения граждан к государству, государственных, публичных услуг.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Бринцев В. Д. Система організаційного забезпечення судової влади України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10, X., 2011, 520 с.
2. Громадський центр правосуддя Одеської області. Режим доступу: <https://kievskisud.od.ua/press-department/all-news/8448-v-odesi-prezentuvali-gromadskij-tsentr-pravosuddya>; <https://kievskisud.od.ua/press-department/all-news/7510-gromadskij-tsentr-pravosuddya-v-odeskij-oblasti-partneri-obgovorili-podalshi-diji>
3. Карпюк О. Для запуску електронного судочинства треба бажання і 3 умови. Режим доступу: [https://protocol.ua/ua/dlya\\_zapusku\\_elektronного\\_sudochinstva\\_treba\\_bagannya\\_i\\_3\\_umovi/](https://protocol.ua/ua/dlya_zapusku_elektronного_sudochinstva_treba_bagannya_i_3_umovi/)
4. Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. Режим доступу: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Annex\\_9\\_FAIR\\_Court\\_Automation\\_Strategy\\_UKR1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Annex_9_FAIR_Court_Automation_Strategy_UKR1.pdf)
5. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998, № 74/98-ВР. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр>
6. Про реалізацію пілотного проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу : наказ Державної судової адміністрації України від 07.09.2012, р. № 105. Офіційний веб-портал Судова влада України. <http://dsa.court.gov.ua/dsa/14/N1052012>

7. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013 -2015 роки. Режим доступу: [https://zib.com.ua/ua/print/84002-strategichniy\\_plan\\_rozvitku\\_sudovoi\\_vladi\\_ukraini\\_na\\_2013\\_-2.html](https://zib.com.ua/ua/print/84002-strategichniy_plan_rozvitku_sudovoi_vladi_ukraini_na_2013_-2.html)

8. Чванкін С. Електронний суд – це наш імідж і найближче майбутнє. Режим доступу: <http://loyer.com.ua/uk/15804-2/?fbclid=IwAR3CpurnAsF1AMneHtUKk5zkmbHdacqjxpdmb5PEWwmG4idJ51Kslu5xDo>

9. Шамрай О. В. Електронний суд в українському судочинстві: нормативне регулювання та перші практичні здобутки. Університетські наукові записки. 2014, № 3 (51), с. 174-184.

# INDEPENDENȚA JUDECĂTORILOR – UN IMPERATIV PENTRU SISTEMUL JUDICIAR AL REPUBLICII MOLDOVA

Ana COSTIUC,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The functioning of the judicial system of the Republic of Moldova has serious delays in ensuring the principles of the rule of law. The courts of all levels are facing the issue of the independence of judges, the interference in their activity of the political factor, of the institutions of self-government of judges. The need to reform the judiciary has become an imperative for the Republic of Moldova.*

**Keywords:** Judge, independence, rule of law, judicial system, court, investigating judge, prosecutor.

Independența sistemului judecătoresc și a profesiei de jurist este o condiție esențială pentru asigurarea supremației legii, a unei justiții echitabile și adecvate. Un sistem judecătoresc independent este temelia statului de drept, fiind indispensabil pentru a garanta respectarea, ocrotirea și realizarea drepturilor omului, și accesul la justiție pentru persoanele ale căror drepturi au fost încălcate.

Adoptarea Declarației de independență a Republicii Moldova a pus începutul edificării unui sistem de guvernare bazat pe principiile statului de drept.

Unul din obiectivele principale ale reformei sistemului judiciar în cadrul procesului de tranziție și democratizare a fost instituirea unui sistem judecătoresc independent. Includerea în Constituție a principiilor statului de drept [2] a impus și necesitatea reformării justiției dezvoltând normele constituționale cu o serie de legi noi, care reglementează sistemul judecătoresc și justiția.

Semnarea Acordului de asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, adoptarea de Parlament a Strategiei de Reformă a Sistemului Judiciar au stabilit în calitate de obiectiv „consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc” [1, 6]. Pentru a implementa această strategie au fost desfășurate reforme importante, fiind obținute realizări semnificative în domenii precum: înregistrarea audio a ședințelor de judecată și repartizarea aleatorie a dosarelor în toate instanțele judecătorești.

Un alt obiectiv al reformării sistemului judiciar a fost sporirea calității activității instanțelor. În acest scop, Consiliul Superior al Magistraturii a decis să specializeze judecătorii din Judecătoria Chișinău în cinci ramuri ale dreptului, fiecare sediu al acestei instanțe fiind specializat în una dintre următoarele ramuri: legislația insolvabilității, legislația penală, legislația civilă, legislația contravențională și judecătoria de instrucție, precum și legislația administrativă. Această hotărâre a fost pusă în aplicare din 1 ianuarie 2019 [4].

Specializarea judecătorilor a fost unul dintre obiectivele reformei de reorganizare a instanțelor judecătorești, întrucât acest lucru este posibil doar în instanțele mari. Specializarea urmează să fie aplicată în toate judecătoriile fuzionate, care vor dispune de suficient personal pentru a asigura, atât specializarea, cât și repartizarea aleatorie a dosarelor.

Conform standardelor internaționale, obligația de a respecta independența profesională comportă anumite implicații pentru structura și organizarea sistemului judecătoresc, menite să nu permită ingerințe în libertatea judecătorului de a adopta hotărâri fără influența considerențelor sau a factorilor externi.

Comisia de la Veneția a Consiliului Europei care emite avize consultative în materie juridică pentru statele membre ale Consiliului Europei, a accentuat că „în virtutea principiului independenței judiciare interne, independența individuală a fiecărui judecător este incompatibilă cu o relație de subordonare a judecătorilor în exercitarea activităților jurisdicționale” [8].

Formal, sistemul judecătoresc în Republica Moldova nu este organizat într-o structură ierarhică. Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016,

a clarificat următoarele: „Independența judecătorilor exclude noțiunea de ierarhie, subordo-

nare. Având rolul de a soluționa litigiile în mod obiectiv, conform legii și fiind o putere prin ei înșiși, judecătorii nu pot primi ordine, instrucțiuni sau sugestii de nici un fel cu privire la activitatea lor judiciară, nici din interiorul, nici din afara sistemului judecătoresc” [3].

Judecătorii ar trebui să aibă libertatea să participe la cursuri de formare, conferințe, ședințe cu experți și alte evenimente, inclusiv publice fără aprobarea CSM, a Institutului Național al Justiției sau a președinților de instanță. În final, CSM ar trebui să-și îndeplinească rolul de apărător al independenței sistemului judecătoresc și al supremației legii în Republica Moldova, și să denunțe public amenințările la adresa independenței sistemului judecătoresc, și a independenței individuale a judecătorilor.

În anul 2009, Raportorul special al ONU privind independența judecătorilor și avocaților a concluzionat că „repartizarea dosarelor judiciare la discreția președintelui de instanță poate să ducă doar la un sistem în care dosarele mai sensibile sunt repartizate anumitor judecători, cu excluderea altora sau, în anumite cazuri, la situația în care președinții de instanță își păstrează puterea de a repartiza dosarele în procedura sau de a le retrage din procedura anumitor judecători” [8], ceea ce, în practică, poate duce la subminarea sistemului judecătoresc independent.

Îndrumările autorităților internaționale propun drept soluții repartizarea aleatorie a dosarelor, de exemplu, prin tragerea la sorți, repartizarea automatizată în ordinea alfabetică sau planuri prestabilite de administrare a instanțelor.

Când este necesar de repartizat dosarele fără sistemul de repartizare aleatorie, de exemplu, pentru a lichida stocul de dosare restante sau din considerente de specializare, „Criteriile pentru luarea unor asemenea decizii de către președintele instanței sau de către conducerea instanței trebuie, oricum, stabilite în avans. În mod ideal, respectiva repartizare ar trebui să fie susceptibilă de un control” [8].

În Moldova, instanțele judecătorești sunt conduse de un președinte de instanță, care coordonează activitatea judecătorilor de la respectiva instanță și numește administratorul instanței. Președinții de instanță nu repartizează dosare către judecători; pentru aceasta există un sistem electronic de repartizare aleatorie a dosarelor.

Președintele instanței are responsabilitatea de a supraveghea sistemul de repartizare aleatorie a dosarelor pentru cauzele din instanța sa. Acest sistem de repartizare automatizată a îmbunătățit foarte mult nivelul de independență și obiectivitate la repartizarea dosarelor spre examinare, datorită faptului că exclude posibilitatea influențării acestui proces de către președinții de instanță.

Cu toate acestea, există situații în care sistemul poate fi ocolit, ce s-a și întâmplat în câteva ocazii, motiv pentru care sistemul a fost actualizat de patru ori, nu a fost posibil de verificat dacă aceste incidente s-au produs și înaintea acestor îmbunătățiri sau, dacă îmbunătățirile au remediat aceste lacune. În situațiile în care sistemul automatizat se defectează, președinții de instanță să fie obligați să asigure motivarea repartizării fiecărui dosar și motivarea excluderii de a fi repartizat, precum și să facă publice aceste motivări.

Un rol important în asigurarea funcționării sistemului judecătoresc în baza principiilor statului de drept, îl au judecătorii de instrucție. Aceștia fiind responsabili de supravegherea respectării drepturilor omului la etapa urmăririi penale, inclusiv de autorizarea interceptării convorbirilor telefonice și eliberarea mandatelor de arest preventiv.

În anul 2012, Parlamentul a adoptat o lege menită să reformeze sistemul judecătorilor de instrucție. Acea lege cerea ca toți judecătorii de instrucție să fie evaluați și în cazul rezultatelor pozitive, să fie reconfirmați în calitate de judecători de drept comun. În anul 2016, a fost efectuată o altă reformă (Legea nr. 126/2016) [7], prin care sistemul a fost remaniat și a fost modificată procedura de numire a judecătorilor de instrucție. Legea din anul 2016 a introdus o nouă condiție pentru numirea judecătorilor de instrucție: cel puțin trei ani de experiență în calitate de judecător.

Datele statistice oficiale relevă că rata de admitere a cererilor de autorizare a arestului preventiv de către judecătorii de instrucție urmează cu fidelitate etapele succesive ale reformei judiciare. În timp ce imediat după lansarea reformei judiciare această rată a început să scadă, ulterior ea s-a ridicat la un nivel mai mare decât nivelul înalt înregistrat în anii care au precedat reforma. Această tendință sugerează o obediență tot mai mare a judecătorilor de instrucție față de procurori.

Această tendință este confirmată de admiterea aproape a tuturor cererilor de autorizare a interceptării de convorbiri telefonice. Organismele internaționale de profil au primit câteva plângeri cu privire la activitatea judecătorilor de instrucție, ce țin de arestul preventiv. Acestora li s-a comunicat că în prezent judecătorii de instrucție aprobă în mod lejer și superficial toate cererile



de arest preventiv, depuse de procurori. Mai mult ca atât, printre judecătorii de instrucție începe să se stabilească practica neoficială de a primi săptămânal liste cu cererile de arest preventive, care trebuie să fie aprobate sau respinse pentru a nu suporta consecințe. Această practică indică o tendință a judecătorilor de instrucție de a ceda automat cererilor procurorilor, fie din cauza obedienței determinate de mentalitate, fie din cauza presiunii nepotrivite [8].

În concluzie, asigurarea unei justiții bazate pe principiile statului de drept, presupune o abordare complexă cu implicarea experților naționali și străini, a practicienilor, care ar asigura excluderea interesului corporativ și imixtiunea factorului politic în activitatea instanțelor de judecată.

### BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte și Uniunea Europeană, și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, și statele membre ale acestora, pe de altă parte din 27.06.2014, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014
2. Constituția Republicii Moldova 29.07.1994. În: Monitorul Oficial, nr. 1 din 12.08.1994.
3. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 2 din 09.02.2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova (excepția de neconstituționalitate).
4. Hotărârea Consiliului Suprem al Magistraturii nr. 555/25 din 27 noiembrie 2018 cu privire la specializarea sediilor Judecătoriei Chișinău.
5. Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012 privind aprobarea Planului de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.
6. Legea nr. 231 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de Reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.
7. Legea nr. 126 din 09.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Monitorul Oficial, Nr. 204-205 din 12.07.2016.
8. Promisiunea neîndeplinită privind un sistem judecătoresc independent în Moldova. Raport al misiunii.
9. Strategia de reformare a sectorului justiției (SRSJ).

# TUTELA ADMINISTRATIVĂ EXERCITATĂ DE PREFECT ȘI ASIGURAREA CALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA

Mihaela Otilia AROȘOAE,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*In order to assure the obedience of the principle of legality concerning administrative acts, the Romanian State has enforced the institution of the prefect which oversees, among others, the maintenance of the organisation and the assurance of a good functioning of the local public administration, taking into account the limitations established and imposed by the legislator, the administrative act being, in fact, the main legal form in carrying out the activity of the public administration.*

**Keywords:** prefect, administrative guardianship, administrative litigation, administrative acts, provisions, decisions of the local councils.

Autoritățile publice locale în activitatea de organizare și funcționare în conformitate cu principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării serviciilor publice, ca principii generale pe care se întemeiază administrația publică locală, emit și adoptă acte administrative - instrumente principale în realizarea misiunii pentru care au fost înființate. La rândul lor, actele administrative trebuie elaborate respectând principiile de drept, respectiv revocabilitatea și legalitatea.

Regimul juridic al actelor administrative este guvernat de principiul legalității. Însă, există situații în care administrația publică prin actele sale încalcă acest principiu, efectul fiind sancționarea activității sale ilegale. Sancționarea nu operează automat fiindu-i permis autorității locale revocarea propriului act, însă numai dacă acesta nu a intrat în circuitul civil și nu a produs efecte juridice, găsindu-și astfel, aplicabilitatea principiul revocabilității.

În scopul asigurării respectării principiului legalității actelor administrative, statul român a instituit instituția prefectului care veghează printre altele, la menținerea organizării și asigurarea bunei funcționării a administrației publice locale, în limitele stabilite și impuse de legiuitor, actul administrativ, fiind astfel, forma juridică principală în desfășurarea activității administrației publice.

Prefectul este reprezentantul guvernului în teritoriu, statutul căruia este stipulat în Constituția României și în Codul administrativ al României. Astfel de instituții există și în alte state, precum: Franța, Italia sau Spania. În fond, misiunea acestuia este în mare măsură asemănătoare, însă nu identică. Astfel, nu există un model general valabil în ceea ce privește competența teritorială dată, fiind împărțirea administrativ teritorială diferită a statelor. Există diferențe importante și în ceea ce privește competențele materiale, Franța fiind un stat generos în această privință.

În opinia profesorului francez, M. Waline, prefectul este o „creație napoleoniană [13, p. 362] luând naștere încă de la Marea Revoluție Franceză. În România, reglementarea instituției prefectului a urmat modelul francez, adaptat. Geneza și evoluția tutelei administrative exercitate de reprezentantul Guvernului sunt abordate de mai mulți autori din România. Astfel, doctrinarul român, Trăilescu definește controlul de tutelă în lucrarea sa, *Drept administrativ*, ca fiind controlul exercitat de stat asupra unui organ descentralizat în limitele fixate de lege” [12, p. 299]. Parte a acestui control de tutelă o reprezintă tutela administrativă definită ca fiind „o formă liberală de control asupra colectivităților locale, în care autoritatea de tutelă nu are dreptul de a anula actul, ci doar de a-l ataca în fața instanțelor judecătorești de contencios administrativ, care sunt singurele instituții ce pot aplica o astfel de sancțiune” [10, p. 299].

În opinia altui autor, Petrescu Rodica Narcisa, [11] „Controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale a reprezentat, de la bun început, una dintre activitățile importante exercitate de prefect ca reprezentant al Guvernului [11]”. De asemenea, apreciem că denumirea de tutela administrativă pentru controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale, ar trebui utilizată și eventual explicată,

în primul rând, în Legea nr. 340/2004 (...)", în prezent abrogată de „OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ [11, p. 84]."

Stricto sensu, instituția tutelei administrative exercitată de reprezentantul Guvernului în teritoriu poate fi definită concret prin control, supraveghere, protecție. Lato sensu, noțiunea de tutelă administrativă exercitată de prefect evocă acea atribuție principală stabilită de legiutor în sarcina reprezentantului Guvernului în teritoriu, de a verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de către autoritățile publice locale.

Conform publicațiilor consacrate subiectului abordat și a legislației naționale, activitatea instituției reprezentantului guvernului este realizată în anumite limite. Uneori aceste limite sunt extrem de permissive în context procedural, în sensul că se reglementează dreptul de a ataca direct fără parcurgerea procedurii prealabile în instanța de contencios administrativ a acelor acte administrative, considerate ilegale. În practică, însă se aplică frecvent de procedura prealabilă oferindu-se posibilitatea autorităților publice de a intra în legalitate prin revocarea, modificarea sau completarea actului administrativ. Nu intră în sfera noțiunii de acte ilegale și actele inoportune. Și termenul în care reprezentantul Guvernului în teritoriu poate ataca actele administrative în instanță este unul generos, de 6 luni de la data comunicării lor. De asemenea, acțiunea introductivă de instanță este scutită de taxa de timbru.

Alteori, limitele exercitării tutelei administrative sunt restrictive. În primul rând, pot face obiectul verificării de legalitate, doar acele acte administrative definite de legiutor ca fiind actele unilaterale cu caracter individual sau normativ emise de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice [8, p. 1]. Prin urmare, prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale în înțelesul prevederilor art. 2 alin. 1 lit. „e”, din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ [2, p.11].

Acțiunea promovată de către prefect la instanța de contencios administrativ, suspendă de drept actul administrativ atacat astfel, încât efectele pentru care a fost emis/adoptat actul, nu se mai produc până la soluționarea cererii.

Nu îi este permis reprezentantului Guvernului în teritoriu dreptul de a anula sau de a suspenda el însuși actul administrativ considerat ilegal. Această prerogativă este stabilită de legiutor, doar în sarcina instanței de contencios administrativ.

Prefectul ca autoritate competentă să exercite tutela administrativă în teritoriu asupra actelor administrative emise/adoptate de către autoritățile publice locale potrivit legislației este înalt funcționar public, apolitic motiv pentru care nu îi poate fi imputată o anumită prestație politică în avantajul sau detrimentul unei colectivități locale emitente. Prefectul prin pârghiile oferite de legiutor poate ataca doar acele acte considerate ilegale, nu și cele inoportune, aspect care întărește poziția sa fermă în respectarea și aplicarea Constituției și a legilor fără a deveni un instrument politic, deși în practică independența prefectului față de partidul aflat la guvernare este permanent contestată.

Evoluția permanentă a societății românești, trecerea de la un regim de guvernare totalitar la unul democratic, multitudinea activităților desfășurate de către autoritățile locale executive și deliberative au impus necesitatea dezvoltării unui sistem de control unic, absolut necesar pentru progresul colectivităților locale. Controlul „s-a impus ca o activitate umană cerută de celelalte activități umane și niciodată nu i-a scăzut rolul și importanța. Perfecționarea și aprofundarea lui au avut urmări benefice în folosul celor care l-au folosit” [3, p. 36].

Instituția tutelei administrative exercitată de către reprezentantul Guvernului în teritoriu a luat naștere în România, după instalarea regimului democratic fiind o pârghie necesară în realizarea principiilor specifice democrației, precum și în garantarea aplicării acestora.

În trecut, în Constituția Republicii Socialiste din România din anul 1965 nu era reglementată instituția prefectului și implicit, nici instituția tutelei administrative exercitată de prefect. Constituția României din 1991 așa cum a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 233 din 21 noiembrie 1991, prevedea în art. 122 alin.4 posibilitatea prefectului de a ataca în fața instanței de contencios administrativ un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal [1, p. 16].

La scurt timp după publicarea Constituției, legiutorul înțelege să reglementeze și activitatea administrațiilor publice locale astfel, că la data de 28 noiembrie 1991 se publică Legea nr. 69/1991- Legea administrației publice locale, care prevedea în art. 111 alin. (1) că „în exercitarea controlului cu privire la legalitatea actelor autorităților administrației publice locale și județene,

prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ, actele acestora, precum și pe cele ale președintelui consiliului județean cu excepția celor de gestiune curentă, dacă le consideră ilegale”. Cercetătorii au subliniat constant caracterul neconstituțional al art. 111 alin. (1) din Legea nr. 69/1991 în raport cu art. 122 alin. 4 din Constituția României, subliniind că „va exista o porțiță de scăpare, conturându-se tendința autorităților locale de a califica cât mai multe acte ale consiliilor comunale, orașenești, municipale, județene, ale primăriilor sau ale președinților consiliilor județene ca fiind simple acte de gestiune [4, p. 594].

De aici, un alt motiv pentru intensificarea în viitor, a războiului de orgolii și privilegii (nu vorbim și de alte aspecte subterane) dintre președinți și prefecți [4, p. 594]”. Legea nr. 96 din 1991, a fost abrogată în 2001 fără a fi atacată la Curtea Constituțională cu privire la actele de gestiune curentă exceptate de la controlul de legalitate.

Apoi, legiuitorul înțelege să reglementeze activitatea administrațiilor publice locale într-o nouă viziune adoptând legea nr. 215 din 23 aprilie 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 204 din 23 aprilie 2001 unde în art. 27 alin (1), în forma sa inițială, prevedea că „prefectul poate ataca în total sau în parte, în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de consiliul local, sau de consiliul județean, precum și dispozițiile emise de primar, sau de președintele consiliului județean în cazul în care consideră aceste acte sau prevederi din ele ca fiind ilegale” [6, p. 7]. Trebuie evidențiată în mod deosebit, noutatea privind atacarea parțială a unui act administrativ. Apoi, prin modificări succesive s-a renunțat la atacarea dispozițiilor emise de președintele consiliului județean, fiind practic o lacună care s-a perpetuat și în legislația actuală.

Întreaga legislație amintită mai sus este consolidată în anul 2004 de către Legea nr. 340 privind instituția prefectului, publicată în Monitorul Oficial nr. 658 din 21 iulie 2004 [7, p. 1]. Acest act normativ care reprezenta legea specială a prefectului prevedea în art. 24 alin. (1) lit. „f”, în forma inițială, ca atribuție principală a prefectului verificarea legalității actelor administrative adoptate sau emise de către autoritățile publice locale și județene cu excepția actelor de gestiune. Observăm, că legiuitorul înțelege să se oprească de la controlul legalității și prin acest act normativ, actele de gestiune - în forma inițială a legii 340/2004 așa precum a fost reglementat și în legea nr. 69/1991. Ulterior s-a renunțat la această excepție prin republicarea legii nr. 340/2004 la data de 06 octombrie 2009, când art.19 alin. (1) lit. „e” din legea republicată recalifică actele care fac obiectul controlului de legalitate și anume, actele consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului [7, p. 11]

Însă, prin Decizia nr.11/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a restrâns sfera actelor administrative pe care prefectul le poate ataca în instanța de contencios administrativ, statuându-se că prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1), lit. e din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ [2, p. 5].

Tot în anul 2004, la câteva luni după publicarea legii prefectului s-a publicat legea nr. 554 privind contenciosul administrativ, publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004, care pentru administrațiile publice reprezintă procedura comună aplicabilă unor astfel de rapoarte [8, p. 1]. Astfel, s-a oferit o reglementare clară, concisă și amănunțită a noțiunii de tutelă administrativă exercitată de către prefect, fiind practic actul normativ care definește și în prezent această instituție. Articolul 3 alin. (1) prevede că „prefectul poate ataca direct în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale, dacă le consideră nelegale; acțiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect și în condițiile prevăzute de prezenta lege. Acțiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru [8, p. 4].

Însăși codul administrativ adoptat prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019, practic baza legală a administrațiilor publice din România prevede în art. 255 alin. (1) și (2), atribuția de verificare a legalității în sarcina prefectului și anume:

(1) Prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local și ale primarului.

(2) Prefectul poate ataca actele autorităților prevăzute la alin. (1) pe care le consideră ilegale în fața instanței competente, în condițiile legii contenciosului administrativ [9, p. 94].

În plan european, controlul asupra autorităților locale este reglementat de art. 8 pct. 1-3, din Carta europeană a autonomiei locale, ratificată de România prin Legea nr. 199/1997, care prevede că: „Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat, decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege. Orice

control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale” [5, p. 3]. Controlul administrativ poate totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile, a căror executare este delegată administrației publice locale. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze.

Cunoașterea corectă a reglementării legale a tutelei administrative permite oricărui cetățean, posibilitatea de a obține satisfacerea propriilor interese legitime și prin această pârghie oferită de legiuitor, fiind de maximă actualitate activitatea desfășurată de organele de control ale prefectului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României din 1991. În: Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.
2. Decizia nr.11/2015 a Înaltei Curți de Casație și Justiție. În: Monitorul Oficial, nr. 194 din 21 martie 2011.
3. Iacub, I. Necesitatea obiectivă a controlului în economia de piață. Ed. Legea și viața, 2006.
4. Iorgovan, A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, ed. Nemira, 1996.
5. Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg pe 15 octombrie 1985. În: Monitorul Oficial, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.
6. Legea nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial, nr. 233 din 21 noiembrie 1991.
7. Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului. În: Monitorul Oficial, nr. 658 din 21 iulie 2004, forma inițială și republicată.
8. Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. În: Monitorul Oficial, nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
9. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al României, nr. 555 din 5 iulie 2019.
10. Profiroiu, A. Știința administrativă. București: Editura Economică, 2007.
11. Petrescu, R. N. Reflecții asupra evoluției reglementărilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect. În: Revista Curierul Judiciar, nr. 7/2008.
12. Trăilescu, A. Drept administrativ, ediția a 3-a. București: C. H. Beck, 2008.
13. Waline, M. Droit administratif. Paris, 1963.



# UNELE REFLECȚII PRIVIND PRACTICA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI SOCIALE A CETĂȚENILOR

Nicolae BARBUȚA,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The current system of social insurance currently requires a significant increase in the number of taxpayers and directly, the size of their income. This could be a real solution that will lead to a higher level of social protection for its beneficiaries. Both regular indexing and occasional recalculation, practiced in the Republic of Moldova, are measures considered normal and timely in this regard. However, they are welcome in a well-consolidated, stable social security system with a strong future.*

**Keywords:** social protection, social insurance, social assistance, financing, National House of Social Insurance.

Orice stat formează propriul sistem național de protecție socială a populației în corespundere cu cerințele și interesele societății care este condiționat de un complex întreg de motive de plan social-economic cu particularități geografice, tradiții culturale și istorice, de forma structurii de stat, de nivelul de dezvoltare a societății, precum și de tipul politicii sociale a statului.

Sistemele de protecție socială au un rol foarte important în cadrul Uniunii Europene, în viața europenilor, a familiilor lor, precum și din punctul de vedere al influenței pe care o exercită în propulsarea societății și a economiei. Acestea garantează venituri persoanelor aflate în dificultate permițându-le în același timp să accepte și să se adapteze evoluțiilor economice și sociale. Astfel, ele favorizează în același timp coeziunea socială și dinamismul economic.

Cercetătorii, de regulă, evidențiază trei modele de bază: *social-democratic; corporativ; latin* [1].

A. *Modelul social-democratic (țările scandinave).* Particularitatea principală a acestui model rămâne universalitatea protecției sociale a populației – drept garantat de stat pentru toți cetățenii. Acest model este caracterizat prin rolul de bază a statului în procesul de socializare a veniturilor și prin mecanismele sociale de conducere a întregii națiuni. Statul asigură un nivel înalt al calității și a accesibilității serviciilor sociale (inclusiv – asigurarea medicală gratuită, în-vățământul etc.).

Direcțiile și căile de realizare a politicii sociale în țările scandinave sunt determinate de alianța politică între partidele muncitoare din aripa stângă și partidele ce reprezintă interesele fermierilor mici. Scopul lor – asigurarea de către stat a spectrului larg de servicii sociale pentru toată populația cu încadrarea ultimei în câmpul muncii.

Modelul social-democratic al politicii sociale este bazat pe concepția solidară (protecția socială devine o problemă a întregii societăți, dar nu a unor persoane separate) și „cetățeniei sociale” (cerința egalității în protecția socială rămâne mai presus ca cerințele liberale de tipul „fiecare are grijă de propria bunăstare și asigurare”).

Sistemul de protecție socială din Suedia reprezintă o variantă a unui model de bază.

Trăsăturile distinctive ale statului bunăstării suedez sunt:

- cetățenia ca bază a dreptului la protecția socială;
- nivelul ridicat al cheltuielilor sociale;
- principiul solidarității;
- rolul central al statului (administrator și finanțator al sistemului);
- caracterul universal.

Orice persoană care a împlinit 16 ani și are domiciliul în Suedia este înmatriculată în sistemul de securitate socială.

Cheltuielile pentru protecția socială reprezintă aproximativ 37,5% din PIB, nivel care depășește proporțiile existente în alte țări-membre.

Ca și în toate țările scandinave, în Suedia există un regim național, cu prestații uniforme, finanțate din impozite.

Pensia este acordată pe baza rezidenței, independent de venitul anterior și nu presupune plata unei contribuții.

Autoritățile de la Stockholm au decis să majoreze vârsta minimă de pensionare de la 61 la 64 de ani. Hotărârea care va intra în vigoare în anul 2026 a fost luată după ce ultimele studii au arătat o creștere semnificativă a duratei medii de viață.

Suedezii trăiesc în prezent cu aproape 2,5 ani mai mult față de acum 20 de ani, când a fost conceput actualul sistem de pensii. Modificarea legislației, care nu va avea nici un impact negativ asupra finanțelor publice, a fost convenită de coaliția minoritară formată din Partidul Social-Democrat și Partidul Verzilor aflată la putere împreună cu partidele de opoziție. „Cele mai recente date sunt pozitive, dar asta înseamnă că pensiile trebuie să dureze mai mult până la ele. Pentru a menține un nivel bun și sustenabil al pensiilor, oamenii trebuie să muncească mai mult”, se arată într-un comunicat al partidelor.

În Suedia, vârsta minimă de pensionare este egală pentru femei și bărbați, iar speranța medie de viață este de 84 de ani la femei și de 80,3 ani în cazul bărbaților. În România, vârsta de pensionare este 63 de ani pentru femei și de 65 de ani la bărbați. Speranța de viață este de 78,91 ani în cazul femeilor și de 72 ani la bărbați.

Principalele aspecte critice ale sistemului de protecție sunt:

- decalajul dintre cheltuielile sistemului de pensii și creșterea economică;
- încurajarea abuzurilor în sistemul de sănătate și în cel al asigurărilor pentru accidente de muncă;
- deficiențe de coordonare între administrațiile însărcinate cu prevenirea, plata prestațiilor și readaptarea;
- dezorganizarea în sfera asigurărilor pentru accidente de muncă;
- evoluția necontrolată dintre costurile globale datorită problemelor sus menționate.

Unele dificultăți au fost soluționate datorită reformelor realizate sau în curs de realizare. Astfel, în sistemul asigurărilor de boală au fost introduse corectări care fie reduc facilitățile angajatului, fie îi motivează pe patroni să amelioreze condițiile de muncă. Au fost adoptate măsuri mai severe în domeniul protecției muncii și au fost dezvoltate programe de readaptare. Finanțarea asigurării de șomaj s-a modificat, incluzând și contribuția angajatului. Reforma sistemului de pensii, aflată în curs, urmărește schimbări de profunzime care să asigure corelarea cheltuielilor cu creșterea economică.

Un asemenea model are o condiție preventivă – crearea societății bine organizate, totalizând atașamentul politic principiilor unei societăți prosperate.

*B. Modelul corporativ (Germania, Austria, Franța).* Principiul de bază al acestui model este îmbinarea posibilităților pieței cu mecanismele de autoapărare solidară (asigurarea socială) supravegheată de stat.

Din cauza predispoziției față de sistemul de asigurări sociale, organizat și finanțat de „partenerii sociali”, (astfel în Uniunea Europeană sunt numiți angajatorii și angajații), modelul corporativ se bazează pe principiul realizării, când munca determină asistența socială ulterioară.

Modelul dat presupune dezvoltarea sistemului de acordare a alocațiilor de asigurări sociale, diferențiate după modul de activitate. Serviciile de asigurări sociale, finanțate, ca regulă, din contul contribuțiilor, se delimitează în dependență de apartenența față de grupul profesional. Spre deosebire de modelul socio-democratic, modelul corporativ se bazează pe principiul responsabilității personale pentru propria soartă și starea celor apropiați a fiecărui individ al societății. Din acest motiv autoapărarea și autoasigurarea poartă aici un rol esențial.

Pe deplin sunt realizate principiile modelului corporativ în Germania, care prima în lume a introdus sistemul de asigurări sociale încă în anii '80 sec. XIX.

Actualmente, sistemul de asigurări sociale din Germania este constituit din cinci subsisteme - de șomaj, medical, asigurare cu pensii și de îngrijire, care sunt finanțate din contul contribuțiilor de asigurări sociale, iar cel de accidente de muncă le achită integral patronul.

În vestul Germaniei, anual pensiile cresc cu 3,18%, iar în Est, cu 3,91%. O pensie lunară de 1.000 de euro crește în vechile state federale cu 31,80 euro, o pensie la fel de mare în noile landuri, cu 39,10 euro. Această politică de egalizare a pensiilor din landurile fostei Germanii de Est, cu cele din Vest, este practică de mulți ani de la reunificare și va continua până când pensiile ajung să fie la fel.

În mod oficial, creșterea de anul acesta a fost stabilită printr-un regulament al Ministerului Muncii și Protecției Sociale. Însă ajustarea pensiilor se bazează pe o formulă prestabilită. În principal, aceasta urmează evoluțiile salariale, care au la bază situația economică a țării. Salariile

pentru 2019 au crescut cu 2,39% în Germania de Vest și cu 2,99% în noile landuri din Est. Un rol însemnat în stabilirea procentului de majorare îl joacă dezvoltarea contribuției la pensie și raportul dintre numărul de contribuabili și pensionari.

Pensiile au fost majorate și în anii precedenți. De exemplu, în 2018, ele au crescut cu 3,22% în Vest și cu 3,37% în Est. Beneficiarilor de pensii din zona estică li s-au majorat pensiile cu 3,59% și cu 1,9% mai mult în Vest, în 2017. Prin urmare, un procent mult mai mic în Germania de Vest. Anul record a fost 2016, când s-a produs o majorare a pensiilor cu 4,25% în Vest și 5,95% în Est.

Retrospectiv, până în 2007, s-a produs o majorare a pensiilor care varia între 1-2% (cu excepția anului 2010, când pensiile nu s-au majorat deloc (0%), potrivit statistica.com).

Uniformizarea pensiilor Est-Vest se apropie de sfârșit. Momentan, în landurile fostului RDG, pensiile au ajuns la 96,5% față de cele din Vest. Legislația actuală prevede o egalizare de 100% a pensiilor de pe întreg teritoriul Germaniei, până în 2024. În felul acesta, modelul corporativ este construit pe următoarele principii: respectarea reciprocă a obligațiilor între angajator și angajat, participarea în procesul de activitate (mai bine este asigurat cel, care mai mult muncește și mai mult câștigă) și preferința reabilitării în comparație cu pensionarea pentru a nu admite o plecare rapidă în urma pierderii capacității de muncă.

C. *Modelul latin (țările Americii Latine)*. Principiile modelului latin (catolic) al politicii sociale, ce condiționează particularitățile sistemului latin de protecție socială, sunt prezentate în unele scrisori scrise de Papa de la Roma, publicate de Vatican în secolul XX.

Principiul de bază este acordarea ajutorului. Potrivit teoriei sociale Creștine principiul de a acorda ajutor înseamnă că susținerea în problemele existente urmează să fie acordată de cea mai apropiată instanță. În cazul când individul nu se poate ajuta, el apelează la familie și rude.

Instanța următoare va fi comunitatea locală, inclusiv – biserica, organizațiile obștești și vecinii. În cazul, când nici acestea nu vor acorda ajutorul necesar, individul se adresează la organele de asigurare.

Ultima instanță este sectorul public, pentru care este caracteristic nivelul jos de cheltuieli alocate pentru protecția socială a populației. Asigurarea socială este slab dezvoltată. Factorii principali sunt suportul social în cadrul familiei, comunității și bisericii.

Modelul latin de organizare a protecției sociale prevede următoarele principii:

- solidaritate, ce reglează corelațiile între persoană și societate și nu admite individualismul extrem și colectivismul extrem;
- principiul „binele obștește”; principiul de ajutorare, ce înseamnă ajutorul din partea comunităților sociale de un rang înalt unui rang mai jos și din
- partea unor indivizi.

În Ungaria, cadrul legal privind asigurarea obligatorie cu pensii se operează cu așa-numitul sistem mixt care constă din 2 pilieri.

Primul pilier (pilon) funcționează ca un serviciu pay-as-you-go și reprezintă o proporție de 3/4 din salariul posibil. Pilierele II este o schemă de pensie privată care operează pe principiul contribuțiilor capitalizate în cadrul unui sistem privat de pensii și reprezintă 1/4 din salariul posibil. Vârsta de pensionare este în general 62 de ani, atât la femei cât și la bărbați. Perioada minimă de asigurare este în cadrul pilonului I, de 15 ani pentru pensia parțială și de 20 ani pentru pensia integrală. Nu este nici o perioadă minimă stabilită pentru pilonul II.

Contribuția asiguraților în pilierul I al asigurării sociale este de 8,5%, iar pentru membrii schemei private de pensie este de 0,5%.

Persoanele asigurate au dreptul la pensia de invaliditate dacă:

1. au pierdut 67% din capacitatea de muncă ca urmare a deteriorării stării de sănătate datorită unei boli fizice sau mintale și nu se întrevide nici o îmbunătățire timp de un an;
2. au îndeplinit anii de serviciu/asigurare necesari;
3. nu activează în mod regulat sau au un salariu care este considerabil mai mic decât salariul avut înainte de invaliditate; perioada minimă de asigurare cerută este diferită în funcție de vârstă. [2; p. 27]

Deși Republica Moldova dispune de un cadru legislativ complex care prevede acordarea serviciilor sociale vârstnicilor aflați în dificultate de către autoritățile publice locale, sub presiunea creșterii constante a numărului de vârstnici care solicită asemenea servicii și mijloacelor financiare limitate, nu este posibilă prestarea lor pe termen lung. În acest context, apare necesitatea în perfecționarea sistemului public de acordare a serviciilor sociale, dar și necesitatea de a crește rolul familiei și societății în susținerea și ajutorul vârstnicilor prin:

- determinarea standardelor de calitate a serviciilor pentru adulți și vârstnici oferite de către autoritățile publice locale, îmbunătățirea continuă a formelor de deservire, adecvate necesităților vârstnicilor, asigurarea accesului și eficacității serviciilor menite să faciliteze traiul autonom și implicarea vârstnicilor în activitatea socială [3];
- perfecționarea proceselor de planificare și de organizare a sistemului de prestare a serviciilor sociale, având în vedere faptul că numărul vârstnicilor care vor avea nevoie de ajutor va crește continuu, precum și ținând cont de necesitățile diferite ale vârstnicilor, în funcție de vârstă, sex și mediul de reședință;
- asigurarea colaborării interinstituționale în domeniul acordării serviciilor: sociomedicale, socioeducative pentru persoanele vârstnice.
- formarea rețelelor comunitare de susținere a vârstnicilor pentru ajutorarea lor în viața cotidiană, utilizând infrastructura socială și potențialul comunității (organizațiile nonguvernamentale, diferite asociații, cultele etc.);
- dezvoltarea bazei tehnico-materiale, tehnologice și informaționale a autorităților publice locale necesare pentru acordarea ajutorului persoanelor în vârstă;
- perfecționarea mecanismelor de stabilire a sarcinii de deservire și de salarizare pentru lucrătorii sociali ce acordă ajutor vârstnicilor la domiciliu, în special în mediul rural;
- dezvoltarea formelor alternative de acordare a serviciilor sociale persoanelor în vârstă [11];
- determinarea mecanismelor de responsabilizare civică a filor/ficelor care nu ajută părinții vârstnici inapți de muncă, precum și elaborarea mecanismelor de restituire prin regres a cheltuielilor din fondurile publice de la copii sau membri ai familiei, care prin lege sunt obligați să susțină părinții, dar s-au eschivat de la acordarea ajutorului;
- recunoașterea și susținerea prin măsuri compensatorii a rolului care revine vârstnicilor, în special a femeilor, în îngrijirea altor membri ai familiei.

## BIBLIOGRAFIE

1. Casian A. Problemele organizării protecției sociale în Republica Moldova. Chișinău, 2003, vol. II.
2. Experiența internațională. În: Revista asigurări sociale, Chișinău, 2004, nr. R18572294, p. 27.
3. Îmbătrânirea populației în Republica Moldova. Cercetare la nivel național. Chișinău, 2012. În: [http://demografie.md/files/8402\\_imbatrinirea\\_populatiei\\_in\\_republica\\_moldova.pdf](http://demografie.md/files/8402_imbatrinirea_populatiei_in_republica_moldova.pdf)
4. Legea Republicii Moldova nr. 289-XV din 22.07.2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 168-170/773 din 10.09.2004.
5. Legea Republicii Moldova asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV din 24.12.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 31-33/192 din 23.03.2000.
6. Legea Republicii Moldova nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 (cu toate modificările, inclusiv cele din 01.01.2019).
7. Legea Republicii Moldova nr. 300 din 30.11.2018 privind bugetul asigurărilor sociale de stat pe anul 2019, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 504-511 din 22.12.2018.
8. Legea Republicii Moldova privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni nr. 499-XIV din 14.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 106-108/512 din 30.09.1999, Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 87-91/214 din 11.04.2014.
9. Legea Republicii Moldova privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii și a unor categorii de populație nr. 1591-XV din 26.12.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2/6 din 15.01.2003.
10. Legea Republicii Moldova privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489-XIV din 08.07.1999, În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 1-4/2 din 06.01.2000.
11. Odinokaia I. Considerații doctrinare privind funcțiile protecției sociale. În: Revista Națională de Drept: publicație științifico-practică, nr. 8 (107)/2009.
12. Popescu L. Protecția socială în Uniunea Europeană. București, 1998.
13. Preda M. Politicile sociale ale Uniunii Europene. București, 2002.

# MECANISME DE ASIGURARE A DREPTULUI LA ASISTENȚA SOCIALĂ

Ana SACARA,  
doctorandă,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

## SUMMARY

*This article contains a brief analysis of the legislative mechanisms that proclaim and guarantee the right to social assistance, both nationally and internationally. The article shares a thorough analysis of the 47 art. Of the Constitution of the Republic of Moldova by which the state undertakes to ensure to each citizen a decent standard of living. Also there are listed the most important laws that guarantee the provision of social services and social benefits to people who are at risk and independently cannot overcome these circumstances.*

**Keywords:** social assistance, social services, assurance mechanisms of social right, decent standard of living, democratic society.

Există o necesitate substanțială pentru asistență socială în Republica Moldova cauzată de sărăcia pe larg răspândită, migrația în masă a cetățenilor, diminuarea veniturilor populației și spori-rea inegalității în perioada tranziției la economia de piață.

Într-un stat de drept, democratic, unde în prim plan sunt puse respectarea drepturilor și libertăților omului, asistența socială este o necesitate a întregii societăți, dar și un drept universal a fiecărui cetățean. Asistența socială fiind considerată condiția unei societăți democratice. Pentru ca un stat să fie într-adevăr democratic, sistemul de asistență socială trebuie să fie bazat pe un pachet legislativ, care ar corespunde necesităților și ar cuprinde o arie cât mai mare de beneficiari.

Dreptul la asistență socială reprezintă unul dintre cele mai importante drepturi sociale prevăzute de legislația națională și internațională. Dreptul la asistență socială este garantat în condițiile legislației Republicii Moldova și a acordurilor, a tratatelor la care Republica Moldova este parte, pentru toți cetățenii naționali și cetățenii străini specificați în art. 2, alin. (1) din Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova [14].

Dreptul la asistență socială este universal. Constituția Republicii Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar Legea cu privire la asistență socială reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a măsurilor, și a acțiunilor de asistență socială pe tot teritoriul Republicii Moldova. Acest drept este asigurat tuturor cetățenilor naționali cu domiciliul în Republica Moldova, indiferent de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială, precum și cetățenii altor state și apatrizii, care au domiciliul sau reședința în Republica Moldova, în condițiile legislației naționale și ale tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

La nivel internațional, îndeosebi în statele europene, dreptul la asistență socială ocupă un loc foarte important în rândurile drepturilor economice, sociale și culturale. Declarația Universală a Drepturilor Omului în alin. (1), art. 25 care prevede că orice persoană are dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa [6]. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [5] și Codul European de Securitate Socială [2] garantează dreptul la asistență socială, medicală, economică, juridică.

Carta Socială Europeană [1] prezintă importanța pentru domeniul protecției sociale și al asistenței sociale. Revizuieste aria drepturilor sociale, ce trebuie respectate și asigurate conținând prevederi cu privire la dreptul de asistență socială și medicală. Acest tratat internațional al Consiliului Europei este primul act normativ internațional care consacră dreptul la protecția împotriva sărăciei și a excluderii sociale.

Conform art. 4 al Constituției Republicii Moldova „Dispozițiile constituționale privind drep-



turile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte [4].”

Analizând norma dată, putem evidenția că legiuitorul moldav se obligă să implementeze normele dreptului internațional în sistemul național. Problemele ce țin de dreptul la asistență socială sunt generale pentru societatea internațională, indiferent de nivelul de dezvoltare a acestora. Instituirea unor standarde minime la nivel internațional contribuie la dezvoltarea mai accelerată a drepturilor cetățenilor în domeniul asistenței sociale.

Dreptul la securitate socială se atribuie categoriei de drepturi social-economice a cetățeanului și se regăsește în articolul 47 al Constituției Republicii Moldova, care prevede că: *Statul este obligat să ia măsuri, pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui, cuprinzând: hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.*

Articolul 47 al Constituției Republicii Moldova proclamă una dintre cele mai importante funcții și obligații ale statului, de a lua măsuri ca orice om să aibă un nivel de trai decent. Astfel, într-un stat democratic modern, dreptul la un nivel de trai decent se garantează fiecărui om, indiferent de capacitatea lui de a lucra, de a participa la viața socială etc.

Conform Hotărârii Curții Constituționale, în punctul 53, Curtea reține că norma art. 47 din Constituție este unul central în domeniul securității sociale. Această normă materială asigură funcționalitatea tuturor componentelor caracterului social al statului Republicii Moldova declarat în art. 126 din Constituție. În caz de necesitate, norma art. 47 din Constituție poate acoperi orice domeniu al securității sociale, inclusiv cele prevăzute în articolele 36, 48-51 din Constituție care au un caracter special în domeniul securității sociale [7].

În Comentariul Constituției Republicii Moldova, autorii prevăd, că dezvoltarea omului liber nu este problema lui personală sau a familiei lui, ci o componentă esențială a politicii de stat. Numai dacă există rezultate bune în domeniul asistenței sociale, se poate spune că statul își realizează obligația constituțională de a apăra drepturile și libertățile omului, de a crea condiții materiale, politice, juridice și de alt gen, pentru exercitarea drepturilor și a libertăților, pentru implementarea lor în viață [3].

Noțiunea „nivel de trai decent” nu este definită clar, norma constituțională stabilește însă că aceasta trebuie să asigure fiecărui om sănătatea și bunăstarea, enunțând și principalele elemente ale unui asemenea trai: hrana, îmbrăcăminte, asistența medicală și serviciile sociale necesare. Cu alte cuvinte, prin Constituție, statul este obligat să asigure omului un minim de existență, adică remunerarea într-un quantum, ce ar permite procurarea elementelor menționate ale traiului decent.

În contextul celor expuse, definirea și asigurarea unui nivel de trai decent ar putea porni de la ideea de asigurare a unui salariu minim garantat pe țară, care potrivit art. 1 al Hotărârii de Guvern nr. 165 din 09.03.2010, începând cu 1 mai 2019 quantumul minim garantat al salariului în sectorul real se stabilește în mărime de 16,42 lei pe oră, sau 2775 lei pe lună [8], iar Legea 270 din 23.11.2019 cu privire la sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar prevede ca salariul minim în sectorul bugetar este de minim 2000 lei [9]. Reieșind din normele acestor legi putem afirma, că salariul minim acoperă așa-numitul coș minim de consum (existență), stabilit prin calcule economico-statistice publicate de Biroul național de statistică, care prevede că, în medie, un cetățean al Republicii Moldova are nevoie de 1850 lei pentru a-și acoperi necesitățile minime.

Prin noțiunea de trai decent înțelegem asigurarea materială și morală a cetățenilor, în conformitate cu standardele unei societăți moderne, accesul la valorile culturale și garantarea dreptului la siguranța omului și a familiei sale. În general, termenul de trai decent reprezintă un fenomen complex, care este format din mai multe elemente, fiecare fiind important pentru dezvoltarea independentă a fiecărui cetățean.

Una dintre cele mai importante legi care reglementează raporturile de asistență socială, este Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003, care are drept scop determinarea principiilor și a obiectivelor asistenței sociale, stabilirea dreptului la asistență socială, a prestațiilor și serviciilor de asistență socială destinate următoarelor categorii de beneficiari: copii și tineri ale căror sănătate, dezvoltare și integritate fizică, psihică sau morală sunt prejudiciate în mediul în care locuiesc; familiile care nu-și îndeplinesc în mod corespunzător obligațiile privind îngrijirea, întreținerea și educarea copiilor; familiile fără venituri sau cu venituri mici, persoanele afectate de violență în familie; familiile afectate de violență intrafamilială; persoanele fără familie, care nu pot gospodări singure, care necesită îngrijire și supraveghere sau sunt incapabile să facă față nevoilor sociomedicale; familiile cu trei și mai mulți copii; familiile monoparentale cu copii; persoanele vârstnice; persoanele cu dizabilități; alte persoane și familii aflate în dificultate, precum și a cerințelor față de personalul din sistemul de asistență socială [10].

Conform art. 9 al Legii nr. 547 din 25.12.2003, asistența socială se acordă sub forma de servicii sociale și prestații sociale. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale (primare, specializate, cu specializare înaltă), cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice, abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de serviciile sociale [11]. De asemenea, în lege sunt indicate principiile care stau la baza prestării serviciilor sociale și procedura de acordare a serviciilor sociale la nivel de comunitate sau în anumite instituții rezidențiale.

Legea cu privire la ajutorul social nr. 133 din 13.06.2008, are drept scop asigurarea unui venit lunar minim garantat pentru familiile defavorizate prin acordarea unui ajutor social, stabilit în conformitate cu evaluarea venitului global mediu lunar al fiecărei familii și cu nevoia acesteia de asistență socială [12]. De asemenea, în lege sunt indicate condițiile în baza cărora se acordă ajutorul social și ajutorul pentru perioada rece a anului.

Legea privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni, nr. 499 din 17.07.1999, care stabilește dreptul la alocații și beneficiarii alocațiilor (persoanele cu dizabilități severe, accentuate și medii; persoanele cu dizabilități severe, accentuate și medii din copilărie; copiii cu dizabilități severe, accentuate și medii în vârstă de până la 18 ani; copiii care au pierdut întreținătorul; persoanele care au atins vârsta de pensionare; persoanele care îngrijesc, însoțesc și supraveghează un copil cu dizabilități severe în vârstă de până la 18 ani; persoanele cu dizabilități severe din copilărie – pentru îngrijire, însoțire și supraveghere; persoanele cu dizabilități severe nevăzătoare – pentru îngrijire, însoțire și supraveghere) [13], modalitatea de stabilire și plată, organele care efectuează stabilirea și plata alocațiilor, sursele pentru plată a alocațiilor.

Analizând cadrul legislativ în domeniul asistenței sociale, putem remarca faptul că s-au realizat mulți pași semnificativi, meniți să contribuie la îmbunătățirea sistemului de asistență socială. Legislația țării recunoaște drepturile civile, politice, sociale, economice și culturale ale cetățenilor. În ultimul deceniu s-au depus multe eforturi în vederea consolidării legislației în domeniul asistenței sociale, dar mai este necesar de a întreprinde încă multe acțiuni, pentru a ajunge la standardele internaționale, mai ales pentru a asigura implementarea rezultativă, monitorizarea adecvată și aplicarea efectivă a acestor legi.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Socială Europeană nr. 1996 din 03.05.1996 [online]. În: // <http://www.legislatie.just.ro>
2. Codul European de Securitate Socială [online]. În: // <https://www.legislatie.just.ro>
3. Comentariu al Constituției RM [online]. În: // <http://www.constcourt.md/>
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările ulterioare) [online]. În: // <https://www.legis.md/>
5. Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [online]. În: // <https://www.legislatie.just.ro>
6. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10.12.1948. [online]. În: // <https://www.legislatie.just.ro>
7. Hotărârea Curții Constituționale nr. 56 din 20.12.2011 [online]. În: // <http://www.constcourt.md/>
8. Hotărârea de Guvern nr. 165 din 09.03.2010 [online]. În: // <https://www.legis.md/>
9. Legea 270 cu privire la sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar [online]. În: // <https://www.legis.md/>
10. Legea asistenței sociale, nr. 547 din 25.12.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 042 din 12.03.2004.
11. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale [online]. În: // <https://www.legis.md/>
12. Legea cu privire la ajutorul social, nr. 133 din 13.06.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 179 din 30.09.2008.
13. Legea nr. 499 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni [online]. În: // <https://www.legis.md/>
14. Legea nr. 274 privind integrarea străinilor în Republica Moldova [online]. În: // <https://www.legis.md/>
15. Legea cu privire la ajutorul social nr. 133 din 13.06.2008 [online]. În: // <https://www.legis.md/>

# REGLEMENTAREA BILATERALĂ ÎN MATERIE DE READMISIE

*Natalia MARKOVA,  
doctorandă,  
Universitatea de Stat din Moldova*

*Mihail VODĂ,  
doctorand,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

## SUMMARY

*In this article we will analyze the regulatory framework that refers to the field of readmission, taking into consideration that there is lack of specialized literature in the Republic of Moldova.*

*The analysis is made according to the agreements which the Republic of Moldova has signed and the protocols of implementation. Also, we analyzed the problems faced by the Republic of Moldova in this field. In the end, some statistics are presented.*

**Keywords:** readmission, agreement, protocol, citizens, third-country nationals.

Lipsa acordurilor de readmisie cu statele de origine ale migranților ilegali reprezintă un gol în gestionarea migrației iregulare și returnarea cetățenilor străini aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul național, deși la nivel național Republica Moldova a inclus în Planul de acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020) [17] acțiunea „Inițierea consultărilor bilaterale privind negocierea acordurilor de readmisie cu statele de origine a migranților” la obiectivul „Returnarea și Readmisia”.

Readmisia este o decizie luată de o autoritate competentă a părții solicitate de a prelua proprii cetățeni sau persoane terțe returnați de partea solicitantă.

Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [15] utilizează noțiunile de „readmisie, luare în custodie publică, reîntoarcere voluntară, reîntoarcere voluntară asistată, returnare etc.” și stabilește contextul faptelor în care acestea urmează a fi aplicate. Mecanismul de aplicare a legii în partea îndepărtării străinilor de pe teritoriul național este stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 492 din 7 iulie 2011 din „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova” [16].

Cele din urmă au fost adoptate în conformitate cu prevederile Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele - membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [14].

În Republicii Moldova Ministerul Afacerilor Interne reprezintă organul competent pentru implementarea Acordurilor de readmisie, iar solicitările de readmisie și tranzit sunt examinate și îndeplinite nemijlocit de Biroul migrație și azil din cadrul acestui minister, precum și de către Poliția de Frontieră în raport cu Ucraina, vizând cererile de readmisie în procedură accelerată.

Acordul privind readmisia persoanelor reglementează ordinea transmiterii, acceptării și returnării persoanelor aflate într-o situație de ședere ilegală pe teritoriul uneia dintre state - părți ale acordului.

Implementarea Acordului de readmisie se efectuează prin intermediul unui protocol adițional.

Ca regulă, acordul de readmisie și protocolul se elaborează și se aprobă la pachet, acordul conținând dispozițiile generale și intenția părților, iar protocolul - modalitatea propriu-zisă de efectuare a procesului de readmisie. În caz de necesitate pot fi efectuate modificări în conținutul acordului sau protocolului.

**Tabel 1.** Evoluția numărului persoanelor readmise în/din Republica Moldova în funcție de statul solicitant, anii 2017, 2018, 2019.

Statul solicitant	Cereri de readmisie prezentate RM			Informații despre transfer primite			Persoane transferate cu succes în RM			Cereri de readmisie prezentate de RM			Persoane transferate cu succes din RM		
	2019	2018	2017	2019	2018	2017	2019	2018	2017	2019	2018	2017	2019	2018	2017
Austria	23	9	16	7	1	6	5		6						
Franța				283	202	199	180	83	122						
Elveția	13	19	25	7	8	4	1	8	2						
Germania	455	411	769	23	19	11	345	312	711						
România	1	4	2	1	2	1		2	1	1		1			1
Belgia	11	6	10	1	1										
Polonia	16	9	10	8	4	4	6	4	3			1			
Norvegia	5	2	3	3			2								
Suedia	9	8	25	1	3	1	1	3	1						
Italia	4	2	1												
Olanda	45	19	1	2	2		2	1							
Spania		2		3	1	1	1								
Ungaria				8	2	1	5		1						
Ucraina	7	1	1	3		1	3			16	28		10	12	
Bulgaria			1												
Grecia	1			1											
Luxemburg	1			1											
Finlanda	1														
Turcia											2			2	
Bosnia și Herțegovina											2			2	
Letonia											1			1	
Kazahstan	1										1			1	
Georgia										1			1		
Letonia										1					
Total	593	492	864	352	245	229	551	413	847	19	34	2	11	18	1

Modalitatea de încheiere a unui tratat internațional este prevăzută în Hotărârea Guvernului nr. 442 din 17.07.2015 pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere, aplicare și încetare a tratatelor internaționale [18].

Prin Hotărârea Guvernului nr. 1152 din 22.10.2007 cu privire la inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului interguvernamental privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală [19] au fost inițiate negocieri asupra proiectului Acordului interguvernamental privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală cu 28 state: *Federația Rusă, Republica Uzbekistan, Republica Tadjikistan, Georgia, Republica Azerbaidjan, Republica Armenia, Republica Kazahstan, Republica Belarus, Republica Kirgizstan, Republica Turkmenistan, Republica Liban, Republica Islamică Pakistan, Regatul Hașemit al Iordaniei, Statul Islamic al Afganistanului, Republica Islamică Iran, Republica Irak, Republica Populară Chineză, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Irlanda, Regatul Danemarca, Republica Islanda, Republica Bosnia și Herțegovina, Muntenegru și Republica Serbia.*

În prezent, între Republica Moldova și alte state sunt realizate următoarele acorduri privind readmisia:

- Comunitatea Europeană – neaplicabil Regatului Danemarcei (10.10.2007) [1]
- Norvegia (09.08.2006) [2];
- Macedonia (31.10.2008) [3];
- Serbia (28.02.2011) [4];
- Danemarca (22.03.2011) [12];

- Confederația Elvețiană (19.05.2010) [5];
- Bosnia și Herțegovina, 17.05.2012 [6];
- Muntenegru (17.05.2012) [7];
- Turcia (01.11.2012) [8];
- Albania (18.10.2013) [9];
- Georgia (22.03.2011) [10];
- Kazahstan (02.09.2015) [11];
- Ucraina (06.10.2017) [13].

De către Republica Moldova au fost purtate negocieri în etapă finală cu Federația Rusă, Armenia și Azerbaidjan, iar cu Republica Libaneză și Kirgîzstan au fost demarate negocierile.

În prezent, între Republica Moldova și alte state sunt realizate următoarele protocoale adiționale de implementare: Austria; Bulgaria; Cehia; Estonia; Ungaria; Germania; Letonia; Lituania; Malta; România; Polonia; Slovacia; Statele Benelux;

Confederația Elvețiană; Spania; Grecia; Slovenia; Italia; Serbia; Albania; Georgia; Kazahstan; Ucraina.

Nu au fost semnate protocoale adiționale de implementare cu: Cipru; Suedia; Portugalia; Finlanda; Irlanda; Marea Britanie; Franța; Danemarca.

În proces de negocieri pe marginea semnării protocoalelor adiționale de implementare rămân a fi la moment Portugalia și Cipru.

Acordurile de readmisie au un impact direct asupra managementului migrației și acesta se referă la aspecte benefice și eficiente în procesul îndepărtării străinilor și reîntoarcerii cetățenilor proprii.

Printre principalele aspecte pot fi menționate:

- reducerea migrației ilegale;
- eficientizarea procedurii de returnare forțată (proceduri de readmisie rapide și eficiente);
- întărirea cooperării între autoritățile statelor implicate;
- oportunități de migrație legală (facilitarea vizelor, parteneriate de mobilitate etc.).

Din numărul total de cereri înregistrate în anul 2019, au fost refuzate în procedură 19 cereri sau 3,2 % (Germania – 13, Austria – 1, Elveția – 3, Ucraina-1, Suedia -1) pe motiv, că persoanele indicate în cereri nu au fost identificate ca cetățeni ai RM (în anul 2018 au fost refuzate 34 cereri, cca 6,91 % (Germania – 23, Austria – 4, Elveția – 3, Suedia – 1, Polonia – 1, Norvegia-1, România-1)).

La fel, din numărul total de cereri, 229 au fost înaintate în privința persoanelor de vârstă minoră (Germania-125, Suedia-3, Olanda-1), dintre care cereri refuzate nu au fost (în anul 2018 au fost înaintate în privința persoanelor de vârstă minoră 158 de cereri (Germania-149, Olanda-8, Ungaria-1).

Accentul pentru negocierea și încheierea acordurilor de readmisie ar trebui să fie pus pe statele de unde provin migrații ilegali.

În contextul fluxului migratoriu de străini spre statele europene, readmisia rămâne a fi un instrument juridic internațional de bază în vederea realizării politicilor de migrație și azil și mai cu seamă combaterea fenomenului migrației ilegale.

Prin urmare, se impune implementarea metodelor și tehnicilor noi pentru a da atractivitate negocierii și încheierii acordurilor de readmisie cu statele de unde provin migrații iregulari. Nu mai puțin importante sunt inițierea proiectelor cu partenerii de dezvoltare a instituțiilor de stat.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acord între Comunitatea Europeană și Republica Moldova privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Bruxelles la 10.10.2007.
2. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Regatului Norvegiei privind readmisia propriilor cetățeni și cetățenilor statelor terțe, încheiat la Chișinău la 31.03.2005 (în vigoare din 09.08.2006).
3. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Macedonia privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală, încheiat la Chișinău la 31.10.2008 (în vigoare din 10.09.2009).
4. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Serbia privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală, încheiat la Ljubljana la 28.02.2011 (în vigoare din 01.11.2012).
5. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul Federal Elvețian privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală, încheiat la Chișinău la 19.05.2010 (în vigoare din 01.02.2011).



6. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul de Miniștri al Bosniei și Herțegovinei privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Brdo pri Kranju la 17.05.2012 (în vigoare din 01.02.2014).

7. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Muntenegrului privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Brdo pri Kranju la 17.05.2012 (în vigoare din 01.05.2013).

8. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Turcia privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Ankara la 01.11.2012 (în vigoare din 01.06.2014).

9. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Consiliul de Miniștri al Republicii Albania privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la București la 18.10.2013 (în vigoare din 20.03.2014).

10. Acord dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Georgiei privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Chișinău la 06.10.2014.

11. Acord dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Kazahstan privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, încheiat la Minsk la 02.09.2015.

12. Acord între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Regatului Danemarcei privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală, încheiat la Copenhaga la 22.03.2011 (în vigoare din 01.09.2011).

13. Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Ucrainei privind preluarea și returnarea persoanelor la frontiera de stat moldo-ucraineană, încheiat la Chișinău, la 11 martie 1997.

14. Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, adoptată la Strasbourg la 16 decembrie 2008.

15. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova.

16. Hotărârea Guvernului nr. 492 din 07.07.2011 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova.

17. Hotărârea Guvernului nr. 736 din 10.06.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2016-2020 privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020).

18. Hotărârea Guvernului nr. 442 din 17.07.2015 pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere, aplicare și încetare a tratatelor internaționale.

19. Hotărîrea Guvernului nr. 1152 din 22.10.2007 cu privire la inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului interguvernamental privind readmisia persoanelor cu ședere ilegală.

# НАЛОГОВАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ С ПОМОЩЬЮ «САМОЗАНЯТЫХ» ГРАЖДАН

А. А. ДАВЛЕТБАЕВ,

магистр,

Казанский филиал ФГБОУ ВО

Российский Государственный Университет Правосудия

Д. Б. МИННИГУЛОВА,

доктор, профессор,

Казанский филиал ФГБОУ ВО

Российский Государственный Университет Правосудия

## SUMMARY

*Investigated tax optimization issues using illegal „tax schemes» by applying the new special tax regime „tax on professional income», as well as methods of preventing the receipt of unjustified tax benefits.*

**Keywords:** *self-employed, special tax regime, tax on professional income, experiment.*

Налоги всегда являлись основными источниками формирования бюджета Российской Федерации, поэтому правонарушения в данной сфере напрямую влияют на финансово-экономическое положение государства.

Причины, побуждающие налогоплательщиков совершать налоговые правонарушения всегда были одни и те же, а если менялись, то в незначительную сторону.

Например, руководители организаций могут использовать сокрытые средства от налогообложения в целях финансового развития своего предприятия или для улучшения своего личного имущественного положения.

С каждым годом, зарождаются всё новые «схемы» уклонения от налоговых обязательств, направленные на избежание от уплаты налогов, где среди наиболее популярных можно выделить:

- создание фирм «однодневок»;
- дробление бизнеса;
- сделки, не имеющие разумной деловой цели (заключение лицензионных договоров, договоров аутсорсинга).

Умение предвидеть будущее и осознанно подойти к предстоящим последствиям, является одним из основных критериев успеха в любой деятельности. При данных обстоятельствах, учитывая вышеизложенное, для налоговых органов является актуальным принятие мер превентивного характера, а именно пресечение создания новых форм незаконной налоговой оптимизации.

С 1 января 2019 года стартовал эксперимент по введению специального налогового режима «налог на профессиональный доход», направленные на решение проблемы «самозанятых».

Как установлено Федеральным законом от 27.11.2018 №422-ФЗ «О проведении эксперимента» [1] (далее – Закон) специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (далее – НПД, специальный налоговый режим, налог на профессиональный доход) введен только в четырех субъектах Российской Федерации.

Новый специальный налоговый режим вправе применять физические лица и индивидуальные предприниматели (далее в тексте - «самозанятые»). При переходе на новый налоговый режим предприниматели сохраняют свой статус и просто переходят на применение нового режима налогообложения.

Самое интересное, что выражение «самозанятые граждане» настолько сильно вошло в обиход, что Закон о проведении эксперимента нередко называют «Законом о самозанятых» при всем том, что данное понятие в самом Законе ни разу не употребляется.

«Самозанятый» – это гражданин, который работает сам на себя, у него нет наемных сотрудников, и сам он не является наемным работником [2].

Как установлено пунктом 8 статьи 2 Закона о проведении эксперимента физические лица, применяющие специальный налоговый режим, освобождаются от налогообложения налогом на доходы физических лиц в отношении доходов, являющихся объектом налогообложения, налогом на профессиональный доход.

К тому же, исходя из положения пункта 9 и пункта 11 Закона, индивидуальные предприниматели не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость и плательщиками страховых взносов за период применения специального налогового режима.

Предельный размер дохода для сохранения права на применение специального налогового режима составляет 2,4 миллиона рублей в год, в случае превышения установленного лимита, налогоплательщик лишается права применения налога на профессиональный доход.

При этом индивидуальные предприниматели не освобождаются от исполнения обязанности налогового агента, а у «самозанятых» граждан нет освобождения от уплаты налога на имущество физических лиц.

Основные преимущества нового специального налогового режима – это снижение налоговой нагрузки, отсутствие необходимости уплаты фиксированных страховых взносов, применения контрольно-кассовой техники и сдачи налоговой отчетности.

На сегодняшний день, только в одном Татарстане количество зарегистрировавшихся граждан в качестве «самозанятых» уже составил более 8 тысяч человек.

В сфере бизнеса сразу возник вопрос, стоит ли иметь отношения с «самозанятыми» и как можно использовать в своих интересах данное «ноу-хау»?

«Первая проблема, с которой столкнулись организации, это отношения с «самозанятыми» физическими лицами.

Процедура регистрации и снятия с учета настолько проста, что предприятиям сложно контролировать, состоит ли физическое лицо в момент совершения финансово-хозяйственных операций на специальном налоговом режиме или же прекратило его применение.

Данный вопрос становится актуальным, при начислении страховых взносов и удержании налога на доходы физических лиц при фактической выплате дохода. Поэтому в случаях, когда сделок с «самозанятыми» не миновать, лучше отдать предпочтение индивидуальным предпринимателям, чем физическим лицам, для избежания споров с налоговыми органами.

Не прошло еще и полугодия со вступления в силу Закона, как предприимчивые бизнесмены придумали новую налоговую «схему» с целью ухода от уплаты страховых взносов и НДФЛ.

Суть новой «схемы» заключается, в том, что при приеме на работу отношения между работником и работодателем оформляются гражданско-правовым договором, вместо трудового, в то время как новый «работник» параллельно встает на учет в качестве плательщика налога на профессиональный доход.

Как еще писал знаток человеческой природы Антуан де Сент-Экзюпери: «взрослые очень любят цифры», поэтому давайте рассмотрим все на конкретных примерах.

#### **Пример 1.**

Работник Петров И.И. по трудовому договору с ООО «Альфа» получает заработную плату в размере – 30 000 рублей.

Из них организация, как налоговый агент, удерживает от дохода Петрова И. И. НДФЛ в размере – 3 900 рублей.

ООО «Альфа» как плательщик страховых взносов, уплачивает взносы на ОПС, ОМС и ВНиМ в размере – 9 000 рублей.

Таким образом, Петров И. И. получает на руки 26 100 рублей.

Общая сумма затрат ООО «Альфа» на выплату заработной платы Петрову И.И. составит 39 000 рублей.

**Пример 2.**

Петров И. И. является плательщиком «налога на профессиональный доход». Петров И. И. по гражданско-правовому договору с ООО «Альфа» получает от последнего доход в размере – 30 000 рублей.

Из них Петров И. И. уплачивает НПД в размере – 1 200 рублей.

Таким образом, Петров И. И. получает на руки 28 800 рублей.

Сумма затрат ООО «Альфа» на выплату «заработной платы» Петрову И. И. составят 30 000 рублей.

**Таблица 1. Расчёт сумм.**

<b>Пример 1</b>	<b>Пример 2</b>
НДФЛ (13%) - 3 900 рублей	НПД (6%) - 1 200 рублей*
Взносы на ОПС (22%) - 6 600 рублей	* сумма налога рассчитана с учетом вычета
Взносы на ОМС (5,1%) - 1 530 рублей	Вычет - 600 рублей (30 000 x 2%)
Взносы на ВНиМ (2,9%) - 870 рублей	НПД (6%) - 1 200 рублей (30 000 x 6% - 600)
Затраты работодателя составили 39 000 рублей (30 000 + 6 600 + 1 530 + 870)	Затраты работодателя составили 30 000 рублей
Получено работником на руки 26 100 рублей (30 000 – (30 000 x 13%))	Получено работником на руки 28 800 рублей (30 000 – 1 200)

В рассмотренных примерах, при заключении организацией гражданско-правового договора с плательщиком НПД, вместо оформления отношений с работником трудового договора, затраты организацией произведены на 9 000 рублей меньше, а доход работника на 2 700 рублей больше.

Данная «схема» настолько проста и выгодна для всех сторон, что все участники незаконной оптимизации налогов остаются в выигрыше.

Помимо этого, организация при использовании этой противоправной «схемы», экономит на «обналичивании» денежных средств, с привлечением фирм «однодневок» и отсутствует необходимость «конвертных» выплат, так как расходы организации на «работников» легитимизированы.

Следовательно, организации выгоднее при приеме на работу новых сотрудников, оформлять гражданско-правовые договора, с постановкой на учет последнего в качестве «самозанятого».

При этом, принимая во внимание положения подпункта 8 пункта 2 статьи 6 Закона о проведении эксперимента, для целей указанного закона не признается объектом налогообложения доходы от оказания (выполнения) физическими лицами услуг (работ) по гражданско-правовым договорам при условии, что заказчиками услуг (работ) выступают работодатели указанных физических лиц или лица, бывшие их работодателями менее двух лет назад.

Таким образом, применение вышеуказанной «схемы» на действующих работниках, чревато возникновением проблем у сотрудника. А именно, указанные доходы, полученные от работодателя не подпадают под налогообложение по специальному налоговому режиму и должны облагаться «традиционным» налогом на доходы физических лиц.

В связи с чем, использовать данную налоговую оптимизацию, возможно только на вновь устроившихся сотрудниках.

Поэтому, в случаях обнаружения подобных «схем» получения необоснованной налоговой выгоды с помощью «самозанятых» граждан, налоговым органам необходимо использовать методы доказывания, которые используются в налоговых «схемах» направленные на уменьшение налоговых обязательств путем аутсорсинга.

При таких обстоятельствах, учитывая изложенное выше, в ходе налоговых проверок необходимо исследовать:

- взаимозависимость работника с работодателем, в том числе до применения «схемы»;
- получение заданий от одних и тех же руководителей;
- наличие трудового расписания;

- наличие рабочего места;
- наличие выдаваемой спецодежды;

Новый специальный налоговый режим был введен с целью решения проблемы «самозанятых», поэтому контрольным органам не следует допускать злоупотребления правом на применение налога на профессиональный доход и его использования в различных не-легальных «схемах» ухода от уплаты налогов с помощью притворных сделок.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима Налог на профессиональный доход в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан) // Российская газета, 2018, 30 ноября. № 270.
2. Байдина О. Самозанятые по 4%: теоретические и практические аспекты // Административное право, 2019, № 1, с. 105 – 110.
3. Борьян Ю. Б. Налоговые правонарушения и ответственность. Выигрываем налоговые споры. М.: Экономика, 2006, с. 5, 21.
4. Копина А. А. Новый специальный налоговый режим для физических лиц - налог на профессиональный доход // Налоги, 2018, № 20, с. 1, 3 - 8.
5. Орлова Е. Специальный налоговый режим. Налог на профессиональный доход // Налоговый вестник - Консультации. Разъяснения. Мнения, 2019, № 1, с. 28 - 40.



# CREDITUL PENTRU CONSUMATORI – O ALEGAȚIE PENTRU AUTORITĂȚILE ABILITATE CU DREPTUL DE PROTECȚIE A CONSUMATORILOR

Nicolai OLARAȘU,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*Regulatory authorities from the banking and non-banking financial sector and the consumer protection authority in financial markets should take a proactive approach, in collaboration with reactive actions, to ensure that financial markets work well for consumers. Such an approach could greatly contribute to rebuilding consumer confidence in financial markets and to prevent harmful consumer transactions. Regulatory authorities from the banking and non-banking financial sector and the authority responsible for consumer protection in the financial markets, should adopt a proactive approach, in collaboration with reactive actions, to ensure that financial markets work well for consumers. Such an approach could contribute significantly to rebuilding consumer confidence in financial markets and to prevent harmful consumer transactions.*

**Keywords:** regulatory authorities, financial sector, market surveillance, consumer protection, consumer loans, technical regulations.

În societatea modernă, sorginta majorității problemelor și a soluțiilor existente sunt legate de bani. Dezvoltarea durabilă a economiei depinde de funcționalitatea legilor, principiilor, metodelor și instrumentelor monetare. Reieșind din rolul, pe care-l au banii în economie dar și de necesitatea asigurării unui trai decent al populației, statul elaborează cadrul legal necesar, pentru asigurarea protecției intereselor economice ale consumatorilor prin crearea de condiții echitabile, pentru obținerea creditelor de consum [6], precum și prin stabilirea unor norme de comportament responsabil al creditorilor în acordarea creditelor pentru consumatori.

Scopul prezentei lucrări constă în radiografierea eficienței atribuirii competențelor de supraveghere a pieței și asigurarea protecției drepturilor consumatorilor în Republica Moldova cât și problemele actuale cu care se confruntă consumatorii, și autoritățile.

Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) este autoritatea publică autonomă, responsabilă față de Parlament, care autorizează și reglementează activitatea participanților pe piața financiară nebanclară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei. Autoritatea Comisiei Naționale se extinde asupra participanților la piața financiară nebanclară, care cuprind și clienții organizațiilor de creditare nebanclară [5]. Prin urmare, consumatorii sunt protejați indirect de către deciziile luate de comisie în domeniul creditelor accesate de la organizațiile de creditare nebanclară și direct accesate de la asociațiile de economii și împrumut. Entitatea enunțată, fiind în drept chiar să suspende activitatea organizației de creditare nebanclară, în cazul sesizării de către autoritatea responsabilă privind nerespectarea legislației cu privire la contractele de credit pentru consumatori.

Banca Națională a Moldovei (BNM) reglementează și supraveghează instituțiile bancare în scopul asigurării activității acestora în condiții de siguranță și de respectare a cerințelor unei administrări prudente și sănătoase, care să asigure protejarea intereselor deponenților și ale altor creditori și buna funcționare a sistemului bancar. BNM a fost autoritatea care a examinat revendicările consumatorilor până în anul 2014, an în care a intrat în vigoare Legea privind contractele de credit pentru consumatori, stabilindu-se că autoritatea de supraveghere privind respectarea legislației cu privire la contractele de credit pentru consumatori este Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP).

Autoritățile de reglementare din sectorul financiar bancar - BNM și nebanclar - CNPF, precum și autoritatea responsabilă de protecția consumatorilor - APCSP, instituite de către stat pentru asigurarea eficienței a protecției juridice a persoanei în cadrul creditelor pentru consumatori, ar trebui să adopte o abordare proactivă, în coroborare cu acțiunile reactive, pentru a se asigura că piețele financiare funcționează bine pentru consumatori. O astfel de abordare ar

putea contribui, în mod considerabil, pentru reconstruirea încrederii consumatorilor în piețele financiare și pentru a preveni apariția tranzacțiilor prejudiciabile pentru consumatori.

Grație suportului oferit de Uniunea Europeană prin intermediul proiectelor de twinning sau asistență tehnică, autoritățile competente urmează să consolideze și să dezvolte mecanismul de supraveghere a pieței, având în vedere noile cerințe ale actelor normative, inclusiv prin implementarea unor proceduri interne robuste, evaluarea riscurilor prin instruirea continuă și informarea privind noile tendințe și tipologii aferente domeniului. În pofida acestor tendințe, autoritățile sunt cramponate de numărul redus al angajaților angrenați în asigurarea siguranței financiare a consumatorilor, condiționat de decizia guvernului privind moratoriul angajărilor [4] și lipsa specialiștilor concentrați în direcții special formate.

Dezvoltarea durabilă se bazează pe o comunitate bine informată și cu un nivel înalt de educație. Capacitatea consumatorilor de a lua decizii inteligente și ajustate la risc contribuie la stabilitatea financiară a societății. În acest context, o atenție sporită este acordată activităților destinate creșterii nivelului de educație financiară, ca măsură activă de protecție a consumatorilor de servicii și produse financiare și de creștere a gradului de încredere a acestora. Or, creșterea nivelului de educație financiară a populației devine un element imperativ pentru protecția individuală față de activitățile adverse ale agenților economici. Astfel, necesitatea educării populației prin însușirea conceptelor și produselor aferente domeniului dat au devenit o prioritate pentru două grupuri de entități ale statului materializându-se prin două campanii ample de educație financiară. Primul proiect de educație financiară, la nivel național, „Învață! Dă sens banilor”, inițiat de BNM și Centrul Analitic Independent Expert-Grup, a fost precursorul pentru următorul - „Dă sens banilor”, desfășurat de această dată, de BNM, Expert-Grup și CNPF cu suportul Fondului pentru Buna Guvernare al Guvernului Marii Britanii. O altă campanie ambițioasă de educație financiară este „Află totul despre bani”, derulată de APCSP în parteneriat cu Camera de Comerț Americană din Moldova și susținută de OCN Iute Credit. Aceste două campanii naționale de educație financiară a consumatorilor desfășurate de cele trei autorități publice centrale vin într-un moment, când par a fi argumentate de trendul ascendent al creditelor accesate de persoane fizice, dar și în contextul necesității consolidării capacităților instituționale în valorificarea atribuțiilor de protecție a consumatorilor.

Statul a repartizat atribuții de supraveghere a pieței financiare și de protecție a consumatorilor pentru trei autorități publice centrale: BNM, CNPF și APCSP. Pentru consumatori aceste competențe pot fi derutante, întrucât CNPF este autoritatea care reglementează condițiile de acces la activitatea de creditare nebanară, dar examinează revendicările consumatorilor doar în domeniul asigurărilor și împrumuturilor de la asociațiile de economii și împrumut, iar BNM, fiind unica instituție care efectuează licențierea, supravegherea și reglementarea activității instituțiilor financiare lipsindu-i pârgھیile de soluționare a revendicărilor consumatorilor în cazul contractelor de creditare.

Ținând cont de interesul sporit a celor două autorități BNM și CNPF în promovarea creșterii nivelului de educație financiară în rândul populației și, respectiv, sporirea nivelului de protecție din partea autorităților statului fără a implica în cadrul campaniei de informare APPCSP, se conturează premisa unor doleanțe de redistribuire a competențelor de supraveghere privind respectarea legislației cu privire la contractele de credit pentru consumatori-bancar și nebanancar.

Aceste premise ar putea fi susținute și de gradul de satisfacție a consumatorilor. Pe parcursul anului precedent, APCSP a întocmit doar două procese-verbale cu privire la contravenție pentru neprezentarea informației precontractuale referitoare la contractul de credit pentru consumatori. Alte încălcări, precum neincluderea în contract a informațiilor-standard obligatorii referitoare la contractul de credit pentru consumatori, neinformarea în legătură cu orice modificare a ratei dobânzii aferente creditului, înainte ca modificarea să intre în vigoare, majorarea sau aplicarea nejustificată a comisioanelor, a taxelor, altele decât cele prevăzute în contractul de credit, sau încălcarea cerințelor privind stabilirea ratei dobânzii, sau a regulilor de calculare a dobânzii anuale efective, precum și calculul incomplet sau eronat al acesteia nu au fost stabilite.

Un obiectiv al Guvernului asumat spre realizare până în anul 2021, este scăderea riscului de apariție a tranzacțiilor prejudiciabile pentru consumatori, prin realizarea măsurilor de perfecționare și completare a cadrului legislativ, astfel ca să cuprindă cerințe referitoare la contractele de credit la distanță, contractele negociate în afara spațiilor comerciale, serviciile financiare pentru consumatori, precum și alte tipuri de contracte încheiate cu consumatorii la distanță. Modul de examinare a petițiilor și consultare a consumatorilor, inclusiv utilizând tehnologii informaționale, este văzut ca o modalitate de atingere a indicatorilor de performanță. Situația actuală denotă

o tergiversare a realizării unei gestionări în bune condiții a activității de soluționare a petițiilor prin mijloace electronice, CNPF și BNM nu oferă posibilitatea depunerii petițiilor online prin intermediul propriilor pagini web oficiale.

Problema cea mai gravă a sectorului de creditare a populației Republicii Moldova îl constituie lipsa reglementărilor în domeniul stabilirii plafonului de îndatorare, pe de o parte, iar, pe de altă parte, neputința APCSP de a interveni în activitatea acestora pentru a verifica corectitudinea stabilirii mărimii comisioanelor și a dobânzilor destul de exagerate. Aceiași idee este împărtășită și de alți experți [1,7] care susțin că sunt aplicate practici ineficace de către autorități pentru asigurarea drepturilor economice ale consumatorilor, datorită lipsei unui cadru conceptual argumentat al mijloacelor juridice de protecție a drepturilor consumatorilor în contractele de credit. Acest aspect amplifică aspectul de discreditare a tuturor actorilor implicați în procesul de acordare a creditelor și de supraveghere a pieței.

Subiectele actuale ale reclamațiilor examinate în domeniul creditelor pentru consumatori constituie penalitățile și dobânzile mari și nejustificate, percepute pentru restanțele de achitare, dobânda anuală efectivă excesivă, taxele de asigurare a creditului și comisionul flotant de examinare a cererii de către organizațiile de creditare nebanară, care constituie 9,5% din valoarea împrumutului care pe când, jucătorii de pe piață bancară, indiferent de suma creditată nu percep nimic sau doar 200 lei. Comisionul de examinare a cererii reprezintă contravaloarea remunerării reprezentanților, pentru examinarea cererii consumatorilor. În această ordine de idei, autoritatea de examinare a revendicărilor consumatorilor poate evalua direcționarea acestor sume încasate de la consumatori?

Soluția uzuală și plauzibilă identificată de APCSP este constatarea clauzelor abuzive în contractul de creditare încheiat cu consumatorul prin întocmirea unui act de constatare și intentarea unei acțiuni în instanța de judecată, în vederea solicitării constatării nulității acestor clauze.

Remarcăm că constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale este echivalentă constatării nulității absolute cu efect retroactiv, respectiv, repunerea părților în situația anterioară semnării contractului de credit prin restituirea tuturor sumelor plătite, în mod nedatorat, în temeiul clauzelor abuzive. Curtea Supremă de Justiție se expune [86], că instanțele de judecată nu trebuie să trateze din perspectiva prevederilor de drept comun cauzele în care se cere constatarea caracterului abuziv al unor clauze dintr-un contract de împrumut, ci cu precădere din perspectiva nulității absolute a actului juridic. Conform dispozițiilor Directivei europene [3] sunt considerate clauze abuzive, utilizate într-un contract încheiat cu un consumator, în special dispozițiile, care impun cu titlu de penalități consumatorului care nu și-a îndeplinit obligațiile, o despăgubire într-un quantum disproporționat de mare.

Una dintre cele mai sonore reușite ale APCSP este decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție în cazul lui Cebotari împotriva Întreprinderii cu Capital Străin, OCN „Iute Credit” Societate cu Răspundere Limitată [2], unde la 15 prevederi contractuale au fost stabilite caracterul abuziv și nulitatea absolută a clauzelor înscrise. Adicional, consumatorul a beneficiat de restituirea sumelor achitate nejustificat și prejudiciul moral în sumă de 5000 de lei.

Un aspect important este obligarea OCN „Iute Credit” SRL, să excludă din contractele cu același obiect încheiate cu alți consumatori, clauzele abuzive înscrise în punctele din paragraful „Informații standard privind împrumut pentru consumatori” și cele din paragraful „Principalele condiții ale contractului de împrumut”. Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței nu a știut să valorifice această obligație de a cere recalcularea sumelor achitate ilegal pentru toți consumatorii cu contracte care prezintă aceleași clauze contractuale abuzive. Potrivit indicatorilor de bază privind activitatea organizațiilor de creditare nebanară la situația din 31.12.2018 (anul emiterii deciziei instanței supreme), compania situată în top 3 după nr. de active a avut 107666 beneficiari total.

Pentru a putea proteja consumatorii în contractele de credit, autoritățile nu reușesc să se asigure că băncile, organizațiile de creditare nebanară și asociațiile de economii și împrumut acționează profesional, iar personalul are un nivel de cunoștințe și competențe adecvat, și adaptat exigențelor pieței, publicitatea pe care o fac este corectă și nu induce consumatorii în eroare oferindu-i informații ambigue, ce l-ar determina să facă o alegere eronată, creditorii nu manifestă o toleranță rezonabilă pentru clienții aflați în dificultate de plată înainte de inițierea procedurii de colectare a datoriilor, iar domeniile de competențe repartizate către mai multe autorități, care de regulă nu prea obișnuiesc să efectueze supravegherea pieței în comun, reprezintă o derută și dezamăgire.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Baeșu, V. Reglementarea juridică a drepturilor economice ale omului în Republica Moldova. Teză de doctor în drept, 2017, 179 p.
2. Decizia din 14 noiembrie 2018 a Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, Dosarul nr. 2, r-850/18.
3. Directiva 93/13/CEE a Consiliului din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 15/Volumul 02;
4. Hotărârea Guvernului nr. 672 din 17.12.2019 pentru stabilirea moratoriului temporar privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 380-387;
5. Legea nr. 192 din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, r. 22-23;
6. Manual on Consumer Protection, United Nations Guidelines for Consumer Protection, 2018, 138 p.
7. Marian, N. Mijloacele juridice de protecție a drepturilor în contractul de credit bancar. Teză de doctor în drept, 2018, 212 p.
8. Recomandarea nr. 95 din 6 decembrie 2016 cu privire la aplicarea dispozițiilor legale ce vizează contractul de credit/împrumut, încheiat cu organizațiile de microfinanțare.

# ISTORIOGRAFIA VALORIFICĂRII POTENȚIALULUI TURISTIC

Aliona VEȘCA,  
doctorandă,  
Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The mission of capitalizing on the tourism potential is one of the most important of the public administration, although not the only one. The extent to which the public administration fulfills its respective mission depends not only on the degree of satisfaction of the society, but also on its degree of development.*

**Keywords:** public administration, capitalization, tourism potential, tourism policy, reform.

La 27 iunie 2014, Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, care include și zona de Liber Schimb Aprofundat și cuprinzător. În Acordul de Asociere se stipulează că: „Republica Moldova și Uniunea Europeană vor depune eforturi pentru dezvoltarea turismului, și consolidarea unei industrii competitive durabile a turismului, menit să genereze creșterea economică și ocuparea forței de muncă” [1].

În acest context, considerăm necesar de a analiza unele aspecte istoriografice, privind valorificarea potențialului turistic, inclusiv și în Republica Moldova. Potențialul și resursele turistice, precum și cele recreative (turism, agrement), sunt unele dintre cele mai utilizate concepte în știința, și practica turismului, cu toate acestea până în prezent, problema determinării esenței și structurii lor a rămas relevantă.

Administrația publică este un concept larg, care include toate aspectele organizării sectorului public, printre care se remarcă: arhitectura generală a ministerelor și agențiilor, organizațiile și instituțiile la nivel local, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului.

Conceptul de potențial turistic a fost definit și de Organizația Mondială a Turismului, dar și de alte organisme de profil din cadrul Comunității Europene, ca fiind la nivelul unei țări sau zone geografice un ansamblu de componente naturale, culturale și socio-economice care arată posibilitățile de valorificare în plan turistic și oferă sau dau o anumită funcționalitate teritoriului, având un rol esențial în dezvoltarea activităților de turism.

În contextul științei turistice, doctrinarii internaționali notorii, precum cercetătorii, Hall C. M. [9], [10] și Evans G. [6], evidențiază în lucrările lor politica turistică drept comportamentul decizional al guvernului în domeniul turismului.

Rolul administrației publice în valorificarea turismului este analizat de cercetătorul De Kadt E. „Potentials and Problems in the Development of Tourism” [4], care poate fi considerat pionierul acestei școli, unde în colecția de analize este specificat că autoritățile publice pot stabili condițiile pentru investițiile viitoare în turism, pot legifera accesul la teren (de exemplu, închirieri pe termen lung) și decide, dacă trebuie sau nu, să includă turismul în planurile lor de dezvoltare.

Sharpley R. [20] a definit politica turistică drept un set de linii directoare care afectează, în mod direct, dezvoltarea pe termen lung și funcționarea zilnică a unei destinații turistice. Conceptul de politică turistică este ambiguu, iar sfera de cercetare a politicii turistice este destul de largă, ceea ce face dificilă dezvoltarea unui cadru de cercetare unificat. Or, potrivit definiției moderne a administrației publice, aceasta reprezintă determinarea și executarea politicilor și programelor publice. Prin urmare, deducem faptul, că cercetarea reprezintă un suport fundamental pentru buna funcționare a administrației publice și modernizarea acesteia.

Literatura ar fi incompletă fără lucrarea autorului Page S. J. & Dowling, R. K. [12], care sugerează că administrația publică centrală ar trebui să-și asume rolul principal în stabilirea politicilor turistice și a planurilor de ghidare a acestei activități pentru valorificarea potențialului turistic.

Autorul, Dinica V., în publicația, „Governance for Sustainable Tourism” [5], înscrie, în ace-



lași context, și opinia că administrația publică are un set de avantaje în gestionarea potențialului turistic. Acestea rezultă din competențele lor pe un număr de domenii conexe, care influențează dezvoltarea turismului, precum ar fi: infrastructura, spațiul, planificarea și transportul.

Autorii, Charles R. Goeldner, J. R. Brent Ritchie „Tourism principles, practices” [3], susțin că un element cheie al valorificării potențialului turistic de succes este capacitatea de a recunoaște și de a face față schimbărilor într-o gamă largă de factori cheie și modul în care interacționează. Elementele-cheie ale schimbării globale în mediul extern pot fi clasificate ca economice, politice, de mediu, tehnologice, demografice și sociale. Potențialul turistic este constituit din ansamblul serviciilor publice a căror bună desfășurare permite realizarea obiectivelor definite de puterea politică.

O contribuție adusă administrației publice, în contextual valorificării turismului, este realizată de către cercetătorii ruși Саранча М. А. și Александрова А. Ю. [19]. Autorii sunt de părerea că posibilitatea realizării și dezvoltării potențialului turistic al unui obiect (teritoriu) depinde de factorii și condițiile, care îi conferă semnificații semantice: de putere, capacități, totalitate de mijloace, abilități, rezerve și resurse etc., care pot fi utilizate în orice scop, prin valorificare.

Specialistul în domeniul turistic, Реанович Е. А. [18] consideră că potențialul are mai multe manifestări care își exprimă împreună esența:

- potențialul determină trecutul din punct de vedere al reflectării totalității proprietăților acumulate, care determină capacitatea de a desfășura orice activitate și de a atinge orice obiectiv (potențialul are sensul de „resursă”);
- potențialul reflectă prezentul, din punct de vedere al aplicării practice și al utilizării abilităților existente (potențialul are valoarea de „rezervă”);
- potențial de dezvoltare (viitor), în cadrul căruia se formează noi abilități (potențialul are sensul de „oportunitate”).

Prin urmare, componentele conceptului de „potențial” pot fi reprezentate în acest fel: „... Trecut. ... Prezent ... Viitor ...”

Astfel, eficiența activității autorităților administrației publice se concentrează în calitatea actului administrativ, precum și în capacitatea acestora de a rezolva problemele de politici publice.

Cercetătorii români, Munte I. și Iașu C., menționează în lucrarea, „Geografia turismului: concepte, metode și forme de manifestare spațio-temporală”, că potențialul turistic al unui teritoriu reprezintă totalitatea elementelor naturale sau antropice care pot constitui obiectul atracției turistice. „Potențialul turistic este o sumă a unor condiții obiective naturale sau sociale, dar și subiective, ce țin de motivații și necesități aflate într-o continuă dinamică”. Tot aici, găsim că materia primă a turismului este spațiul și, fără a subestima alți factori, condițiile geografice ce dețin un rol de prim-plan, esențial, adesea în atracția unui anumit loc turistic ” [11].

Pionerul în domeniul turistic, Glăvan V. [8], analizând concepțiile contemporane, consideră că potențialul turistic reprezintă o totalitate a drepturilor și a obligațiilor patrimoniale private ca o sumă de valori active și pasive, strâns legate între ele.

Cercetătorii, Botez M. și Celac, M., în lucrarea, „Sistemele spațiului amenajat”, sunt de părere că dezvoltarea potențialului turistic într-o regiune se sprijină pe politica de amenajare a teritoriului. Conceptul de spațiu amenajat conține ideea de adaptare reciprocă între teritoriu și nevoile rezultate din activitățile socio-economice, desfășurate în limitele teritoriului respectiv, definindu-se ca produs al „interacțiunii între activități și spații” [2].

În literatura de specialitate din Republica Moldova, problematica organizării și funcționării autorităților publice locale este examinată, de regulă, din punct de vedere instituțional. Mai des, este analizată tematica legată de constituirea și funcționarea autorităților reprezentative (a celor eligibile), dar, mult mai rar, este abordată tematica legată de formarea și activitatea autorităților executive în domeniul turistic, inclusiv al aparatului de lucru, precum și de statutul juridic al personalului din cadrul acestora.

Dacă, în general, se atestă un interes științific sporit față de activitatea autorităților publice în domeniul turistic, atunci cercetarea statutului juridic al alesului local sau central, în raport cu statutul juridic al altor funcționari din aparatul acestor autorități este mult mai redusă.

Autorul, Platon N. [13], [14], [15], [16] este un cercetător de vază în spațiul autohton, iar cele mai relevante lucrări, ce prezintă interes privind subiectul abordat, este elucidat mult-aspectual atât la nivel teoretic cât și practic. Cercetătorul demonstrează că potențialul turistic poate fi numit și „materia primă” a activității turistice, fără de care n-ar exista turiști și nici forme de turism.

În lucrarea „Coordonarea turismului”, Turcova E. [21], [22] specifică prin potențialul turistic,

totalitatea obiectivelor și manifestărilor existente și desfășurate în teritoriul analizat, care prezintă sau pot prezenta interes pentru o masă cât mai largă de vizitatori, dar și pentru promotorii dezvoltării turismului, în general, și a politicii în turism. Este un deziderat indiscutabil, care derivă, în primul rând, din considerentul că autoritățile administrației publice sunt responsabili și promotorii reformelor în toate domeniile vieții sociale. Astfel, numai un sistem de administrare eficient cu un corp de funcționari responsabili și competenți poate asigura buna realizare a reformelor din societate.

Gama formulărilor și clasificărilor fenomenelor turistice este extrem de bogată și de nuanțată, este necesară focalizarea autorităților publice pe anumite aspecte structurale sau de localizare spațială ale obiectivelor, introducând criterii noi, obținându-se, astfel, ipostaze dintre cele mai inedite ale operațiunii.

Un interes sporit prezintă studiul realizat de expertul Florea S., în lucrarea „Turismul ecologic și rural: realități și perspective” [7].

Lucrarea vine cu o analiză a criteriile minime necesare pentru ca o localitate rurală să fie considerată destinație cu potențial turistic. Sunt analizate criteriile de omologare a satelor cu potențial turistic, cu descrierea fiecărui criteriu. În cadrul studiului efectuat, autorul oferă răspunsul la ce este, cum și de ce are loc europeanizarea și cum conceptul și fenomenul dat contribuie la sesizarea guvernantei europene.

De altfel, obiectivul strategic al Programului de guvernare pe perioada următoare, 2020-2030, îl reprezintă relansarea rapidă și durabilă a turismului în cadrul economiei naționale, astfel, încât acesta să devină sector prioritar prin acțiunea concentrată a organismelor legislative guvernamentale, și ale administrației publice centrale și locale.

În lucrarea „Introducere în știința administrării publice”, savantul Platon M., caracterizează administrația publică ca proces de implementare a deciziilor politice și ale aparatului autorităților publice centrale, și locale, precum și ale personalului implicat în acest proces”. „Orice orânduire socială dintr-un stat suveran, nu are un scop mai nobil decât a folosi toată puterea și toate resursele ca în țara sa să domnească ordinea, să asigure inviolabilitatea frontierelor și securitatea statului; susține cultura, învățământul și știința națiunii, libertatea, și drepturile cetățenilor, va contribui la circularea veniturilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor de funcționare a organelor sale; va stimula administrarea domeniului public și alte branșe pentru buna funcționare a statului” [17].

Astfel, direct sau indirect, politica turistică are un rol însemnat și în procesul de orientare a potențialului turistic. Turismul modern este produsul direct al dezvoltării social-economice a țărilor, respectiv, al unui nivel determinat de venituri. Modernizarea procesului turistic este un proces continuu. Acesta presupune faptul că administrația publică trebuie să identifice, în mod constant și consecvent, acele metode inovative, care i-ar permite să desfășoare procese decizionale calitative și, în final, să se adopte decizii administrative eficiente și rezultative pentru viitor, în contextual aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

## BIBLIOGRAFIE

1. Boțan, I. Prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană. Chișinău: Arc, 2014, 96 p.
2. Botez, M., Celac, M. Sistemele spațiului amenajat. București: Ed. Științifică și enciclopedică, 1980, 22 p.
3. Charles, R., Goeldner, J. R., Brent, R. Tourism principles, practices, philosophies, 10th ed. India: Wiley Pvt. Limited, 2007.
4. De Kadt, E., Making the Alternative Sustainable: Lessons from Development for Tourism. In: Smith, V. L. & Eadington, W. R. eds. Tourism Alternatives: Potentials and Problems in the Development of Tourism. University of Pennsylvania Press, 1992, 47-75 pp.
5. Dinica, V. Governance for Sustainable Tourism: A Comparison of International and Dutch Visions. Journal of Sustainable Tourism, 17 (5), 2009, 583-603 pp.
6. Evans, G. Planning for Urban Tourism: A Critique of Borough Development Plans and Tourism Policy in London. International Journal of Tourism Research, 2 (5), 2000, 307-326 pp.
7. Florea, S. Potențialul turistic al Republicii Moldova: St. geografice / Serafim Florea; USM, Facultatea Științe Economice. Ch.: USM, 2008 (Garomond-Studio), 408 p.
8. Glăvan, V. Potențialul turistic și valorificarea sa. București: Editura Fundației România de mâine, 2007, 176 p.

9. Hall, C. M. Tourism, biodiversity and global environmental change. In GO' SSLING, S. & HALL, C. M. (Eds.). Tourism and global environmental change. London: Routledge, 2006, 211-226 pp.
10. Hall, C. M. A Typology of Governance and Its Implications for Tourism Policy Analysis. Journal of Sustainable Tourism, 19 (4-5), 2011, 437-457 pp.
11. Muntele, I., Iașu, C. Geografia turismului: concepte, metode și forme de manifestare spațio-temporală. Iași: Sedcom Libris, 2006.
12. Page, S. J. & Dowling, R. K. Ecotourism. Harlow, Pearson Education Limited, 2002.
13. Platon, N. Politici și mecanisme de susținere și valorificare a turismului rural în Moldova. 3 (43 ). Chișinău: Economica ASEM, 2004, 97-99 pp.
14. Platon, N. Particularitățile activității de aprovizionare în cadrul firmelor turistice. Ediția a III-a. Chișinău: anale ASEM, 2005.
15. Platon, N. Retrospectiva Turismului Moldovenesc 55 de ani de realizări. Chișinău: Ed. Multiart-SV, 2014.
16. Platon, Nicolae. Strategii Durabile De Management în Dezvoltarea Turismului Intern și Receptor din Republica Moldova, Chișinău, 2019.
17. Platon, M. Introducere în știința administrării publice, Chișinău, 1992, 24 p.
18. Реанович, Е. А. Смысловые значения понятия «потенциал» // Международный науч.-исслед. журн. № 7-2. 2012, 14-15 С.
19. Саранча, М. А. Из размышлений о развитии туристских систем // Вестн. ассоциации вузов туризма и сервиса, 8 № 3, 2014, 103-110 С.
20. Sharpley, R. Tourism Development and the Environment: Beyond Sustainability? London: Earthscan Ltd., 2009.
21. Turcov, E. Coordonarea turismului. Chișinău: Ed. ASEM, 2006, 209 p.
22. Turcov, E. Coordonarea turismului. Chișinău: Ed. ASEM, 2006.

# EVALUAREA IMPACTULUI ASUPRA MEDIULUI: PROVOCĂRI ȘI OPORTUNITĂȚI

Mihaela PASCAL,  
doctorandă  
Academia „Ștefan cel Mare”

## SUMMARY

*In this article I have analyzed the national legislation that regulates the environmental impact assessment but also the attributions of the public authorities related to this topic. By researching the results obtained during the implementation of the legislation in this field, we can deduce that the existence of the legal framework does not fully guarantee the successful execution of a procedure, and in this case the implementation of environmental impact assessment. Although, the legislation of the Republic of Moldova regulates this process, in practice very few projects, whether public or private, are subject to environmental impact assessment. At the end of the article I have proposed some solutions to improve the performance of this large procedure.*

**Keywords:** *environmental impact assessment, scheduled activity, ecological expertise, project.*

În climatul internațional al începutului de mileniu, reconcilierea între nevoia dezvoltării economice și sociale, pe de o parte, și protecția mediului, pe de altă parte, este esențială. Ca urmare, se impune promovarea dezvoltării durabile, care integrează creșterea economică, îmbunătățirea calității vieții, sănătatea, educația, dezvoltarea socială și protecția mediului.

Problemele de mediu sunt deosebit de complexe, deoarece cauzele sunt interdependente, fapt ce necesită acțiuni la toate nivelurile: autorități locale, naționale și regionale, precum și la Uniunea Europeană, fiecare având propriul rol în creșterea responsabilității față de protecția mediului.

Pentru a ajuta autoritățile statelor-membre și dezvoltatorii să gestioneze cu mai multă ușurință consecințele pe care proiectele de construcție le au asupra mediului, Comisia a reunit toată legislația UE existentă care reglementează evaluarea impactului asupra mediului (în continuare EIM).

La data de 29 mai 2014, Parlamentul Republicii Moldova adoptă *Legea nr. 86 cu privire la evaluarea impactului asupra mediului*, [3] care transpune parțial *Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului*. Scopul acestei legi este instituirea unui cadru juridic de funcționare a mecanismului de evaluare a impactului asupra mediului al unor proiecte publice și private sau al unor genuri de activitate planificate, pentru asigurarea prevenirii sau minimizării, la etapele inițiale, a impactului negativ asupra mediului și sănătății populației.

Evaluarea impactului asupra mediului (EIM) reprezintă o procedură relativ nouă pentru Republica Moldova. Deși anterior legiuitorul moldav a reglementat procedura EIM în *Legea nr. 851-XIII din 29 mai 1996 privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului*, aceasta era practic inaplicabilă din perspectiva că era realizată doar în cazul unor proiecte de importanță națională sau cele cu potențial impact transfrontalier [2].

Prin urmare, legiuitorul moldav nu doar a extins temeiurile de aplicare a evaluării impactului asupra mediului, dar și a legiferat procedurile și modalitățile aplicate în procesul EIM. Ulterior, în scopul asigurării cadrului metodologic pentru desfășurarea procesului de evaluare a impactului asupra mediului a unor proiecte publice sau private atât la nivel național, cât și în context transfrontalier, la data de 08.04.2019 a intrat în vigoare *Ghidul cu privire la executarea procedurilor privind evaluarea impactului asupra mediului*, aprobat de MADRM prin Ordinul nr.1 din 04.01.2019 [4].

Procedura de evaluare a impactului asupra mediului se desfășoară la nivel național și în context transfrontalier. Dacă pe teritoriul Republicii Moldova este prevăzută realizarea unor activități planificate cu impact transfrontalier sau dacă o activitate planificată a altor state poate avea un impact semnificativ asupra mediului din Republica Moldova, evaluarea impactului asupra

mediului se efectuează în context transfrontalier în conformitate cu cerințele Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier, iar responsabil de realizarea unei astfel de evaluări este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului. În cazul când se constată lipsa impactului transfrontalier atunci evaluarea impactului se realizează la nivel național de către Agenția de Mediu.

Agenția de Mediu a fost înființată în iunie 2018 și asigură punerea în aplicare a legislației de mediu, armonizată la legislația Uniunii Europene prevăzută în Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, la capitolele „Mediul înconjurător”, „Schimbările climatice” și „Comerț și aspect legate de comerț” (circa 50 de directive, regulamente și decizii UE), prin implementarea unor noi instrumente de mediu cum ar fi: crearea, menținerea și gestionarea sistemului de evaluare a impactului asupra mediului de la activitățile economice, a sistemului de evaluare strategică de mediu, a sistemului informațional integrat de mediu, a sistemului de monitoring a calității mediului, a sistemului de monitoring a resurselor naturale, nu în ultimul rând a sistemului de autorizare integrată de mediu ș.a. [1].

Așadar, EIM se realizează la etapa timpurie de planificare, proiectare și luare a deciziilor cu privire la activitatea planificată, după realizarea studiilor de fezabilitate pentru activitățile planificate și până la solicitarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Scopul evaluării este de a scoate în evidență, a descrie și a estima, în mod corespunzător, în fiecare caz în parte, efectele directe și indirecte ale activității planificate asupra următorilor factori:

- a) populație, faună și floră;
- b) sol, subsol, apă, aer, climă și landșaft;
- c) bunuri materiale și patrimoniu cultural, etc.

EIM nu este aplicabilă oricărei activități planificate. Doar în cazul în care tipul de activitate planificată se regăsește în anexa nr. 1 [3] sau în anexa nr. 2 [3] a Legii privind evaluarea impactului asupra mediului, inițiatorul trebuie să înainteze o cerere către autoritatea competentă (la momentul de față, autoritatea competentă este Agenția de Mediu), cu solicitarea de efectuare a „evaluării preliminare” pentru a determina necesitatea efectuării EIM.

Respectiv, Legea privind evaluarea impactului asupra mediului se aplică doar proiectelor de activități care cad sub incidența anexelor nr. 1 și nr. 2 din Lege. Dacă autoritatea competentă decide că pentru o activitate indicată în anexa nr. 2 nu este necesară efectuarea EIM, atunci se elaborează documentația tehnică, care se supune expertizei ecologice de stat [2].

Scopul procesului EIM este, în primul rând, de a asigura evaluarea corespunzătoare a efectelor negative potențiale, identificarea alternativelor, stabilirea măsurilor de reducere și/sau de evitare a consecințelor negative și, nu în ultimul rând, de a consulta și a antrena toate părțile interesate. Procesul EIM evaluează alternativele fezabile ale aceluiași proiect (inclusiv un scenariu „fără proiect”) și face recomandări pentru prevenirea, minimizarea sau atenuarea efectelor negative. Analiza alternativelor include de asemenea o evaluare a costurilor recurente și a cerințelor de monitorizare. Spre deosebire de proiectele de activități incluse în anexa nr. 1, proiectele de activități prevăzute în anexa nr. 2 nu ar trebui să aibă efecte semnificative (sau potențial ireversibile) asupra mediului, dar ar putea avea efecte adverse ce pot fi atenuate prin acțiuni preventive adecvate. Aceste proiecte de activități necesită o evaluare aprofundată a tuturor componentelor și aspectelor constitutive în vederea identificării riscurilor potențiale. Analiza va urmări scopul de a colecta informațiile complete, astfel încât să se asigure evaluarea pagubelor generate de proiect și identificarea măsurilor de protecție a mediului pentru a anticipa și a evita, a minimiza sau a compensa efectele directe sau indirecte pe care le poate avea activitatea planificată asupra mediului [4].

Dacă să analizăm solicitările adresate pentru evaluarea impactului asupra mediului, potrivit datelor din Registrul evaluării prealabile a activității planificate, observăm că pentru anul 2015 au fost înregistrate 67 cereri, anul 2016 – 42 cereri, anii 2017-2018 - 80 cereri, anul 2019 - 84 cereri, anul curent 2020 (până la data de 31 ianuarie) au fost înregistrate 5 cereri. Domeniile cele mai solicitate în Republica Moldova sunt: industria energetică, industria extractivă și infrastructura. [1]

Existența cadrului legal nu garantează cu desăvârșire aplicabilitatea cu succes a unei proceduri, iar în cazul dat al implementării evaluării impactului asupra mediului. Deși, cum sa menționat mai devreme, legislația Republicii Moldova reglementează procesul EIM, în practică foarte puține proiecte, fie ele publice sau private, sunt supuse evaluării impactului de mediu.

Atrag atenția asupra faptului că proiectele de activități planificate care ulterior sunt supuse



EIM sunt în minoritate față de activitățile în privința cărora a fost luată decizia că nu este necesară efectuarea EIM. În cazul acestor tipuri de activități planificate se elaborează documentația tehnică, care se supune ulterior expertizei ecologice de stat – procedură reglementată de Legea nr. 851 din 29.05.1996 privind expertiza ecologică.

Procesul de evaluare a impactului asupra mediului este unul foarte complex, realizarea căruia necesită multe resurse. În vederea aplicării în practică a EIM nu este suficient doar un cadru legal, dar este vital necesară crearea unui mecanism eficient.

Dat fiind faptul că Legea privind EIM reglementează un șir larg de responsabilități în sarcina autorităților de resort și funcționarilor publici cum ar fi : 1) coordonarea procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului, inclusiv în context transfrontalier; 2) aprobarea Programului de realizare a evaluării impactului asupra mediului; 3) examinarea documentației privind evaluarea impactului asupra mediului; 4) organizarea consultărilor cu instituțiile interesate și cu publicul; 5) emiterea acordului de mediu etc., factorii de decizie și personalul instituțiilor publice au nevoie de sensibilizare și de instruire pentru a se asigura că aceștia sunt pregătiți să îndeplinească aceste atribuții în timp util și eficient. O soluție în acest sens este introducerea EIM în cursuri universitare și extra-universitare, precum și crearea parteneriatelor de colaborare cu instituțiile din străinătate pentru a dezvolta cursuri și împărtăși experiențele practice de punere în aplicare EIM.

Pe lângă personal calificat, orice procedură de amplasare necesită organizare și disciplină. Este important ca procedurile interne ale organului de resort să fie coerente, prestabilite și eficiente.

Un alt aspect important ține de monitorizarea și analiza implementării legii privind evaluarea impactului asupra mediului în general, dar și a recomandărilor din Acordul de Mediu relevante acestei proceduri, precum și fiecărui caz în parte. Doar prin analiza practicii existente, prin monitorizarea sistematizată a procesului de realizare a procedurii EIM este posibil de identificat deficiențele tehnice precum și lacunele legislative, contribuind ulterior la eliminarea acestora și perfecționarea întregului sistem.

Din cele expuse reiese, că problematica realizării procedurii de evaluare a impactului asupra mediului rezidă în: lipsa experților în domeniu; lacune legislative; mecanism imperfect de monitorizare a implementării legii EIM; resurse umane reduse; mecanisme interne organizaționale lipsite de detalii, care să determine expres rolurile și atribuțiile funcționarilor publici etc. Toate aceste lacune pot fi totuși elucidate cu succes prin luarea măsurilor menționate anterior.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agenția de mediu. Disponibil : <http://www.mediu.gov.md>
2. Legea nr. 851 din 29.05.1996 privind expertiza ecologică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 52-53, 08.08.1996. Data intrării în vigoare: 08.08.1996.
3. Legea nr. 86 din 29.05.2014 privind evaluarea impactului asupra mediului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 174-177, 04.07.2014.
4. Studiu de caz. Evaluarea impactului asupra mediului. Chișinău, AO EcoContact, 2016.

# LĂRGIREA ACCESULUI DIRECT LA JURISDICȚIA CONSTITUȚIONALĂ PENTRU PROTECȚIA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE CONSACRATE DE CONSTITUȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Olga PĂDURARU,  
doctorandă,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

## SUMMARY

*This paper discusses the direct access to constitutional jurisdiction for protection of fundamental human rights - a remedy that is expressly provided for in the Constitutions of many countries, members of the Venice Commission and ECHR Convention. The indirect access of litigants to the Constitutional Court of the Republic of Moldova does not satisfy the requirements of an efficient internal remedy according to Art.13 and Art.35 of the ECHR Convention, taking into consideration the existing limits in raising the exception of unconstitutionality by affected entities and the leverages that may be applied by the body of constitutional jurisdiction to determine appropriate satisfaction in order to redress the infringement of the right guaranteed by the Constitution. The author supports changes to the Constitution of the Republic of Moldova aimed at ensuring the direct access for individuals to constitutional jurisdiction and expanding the remedies disposed by the body of constitutional jurisdiction for protection of rights and liberties consecrated in the Constitution.*

**Keywords:** *Constitution, the exception of unconstitutionality, indirect access and direct access to the body of constitutional jurisdiction, efficient internal remedies for protection of fundamental rights and liberties.*

Statul de drept se află în centrul noului constituționalism, iar justiția constituțională reprezintă pilonul noului constituționalism. Constituționalitatea este o cerință primordială a statului de drept, ceea ce presupune nu numai existența normelor fundamentale, ierarhic superioare care determină caracterul și esența altor acte normative, dar și funcționarea unor mecanisme care să vegheze respectarea legii supreme. Rolul jurisdicției constituționale este incontestabil în procesul de constituționalizare a dreptului, de maturizare a unei societăți care și-a propus drept scop major respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Justiția constituțională reprezintă „sinteza, contopirea activității de control a puterii de stat într-o procedură jurisdicțională specializată” [10], asigură protecția dreptului ca valoare socială, veghează respectarea drepturilor fundamentale garantate de Constituție.

Doctrina europeană de control constituțional a fost influențată de ideile ilustrului jurist austriac Hans Kelsen (1881-1973) privind „construcția în trepte a ordinii de drept”. Conform acestei teorii „ordinea de drept nu este un sistem de norme de drept aflate pe același plan, egale”, normele juridice constituie o ierarhie dintre raporturile de validitate și raporturile de conformitate. Primul tip de raport presupune că o normă este valabilă, dacă a fost emisă în modul determinat de o altă normă. Verificarea constituționalității legilor trebuie atribuită unei instanțe specializate, care are misiunea să reducă la minim defazarea între validitate și conformitate acționând ca un „legiutor negativ”, a cărui activitate este întru totul determinată de Constituție. Potrivit doctrinei kelseniene contenciosul constituțional este independent de orice alt proces, obiectul direct și unic al controlului este constituționalitatea legii, care este adusă în fața unui tribunal special care are misiunea exclusivă să judece *in abstracto*, să exercite un control obiectiv și să statueze asupra compatibilității unei norme inferioare cu Constituția. Or, „o lege care este contrară Constituției nu poate subzista în ordinea juridică”, astfel efectele deciziei organului de jurisdicție constituțională sunt îndreptate asupra legii însăși, iar decizia tribunalului specializat are autoritate absolută de a se impune *erga omnes*, adică față de toți [11].

Ideea controlului constituțional este atribuită Consiliului Privy din Marea Britanie, care la începutul secolului al XVIII-lea, a invalidat acte legislative coloniale care veneau în contradicție cu actele Parlamentului Britanic. Totuși, primul stat care a introdus controlul constituțional și

termenul de "curte constituțională" a fost Statele Unite ale Americii prin cazul istoric *Marbury vs. Madison* din 1803, care a deschis calea controlului constituțional pentru justițiabili. În Europa, Constituția Germaniei din 1849 pentru prima dată a statuat asupra dreptului petițiilor individuale, în materie constituțională, deși actul nu a intrat în vigoare. În Belgia, Franța și Elveția modele similare au fost obiect de discuții, dar nu au fost implementate. În Austria, în 1867 a fost introdusă competența curții imperiale de a judeca petițiile cetățenilor privind încălcarea garanțiilor constituționale. În 1912, conceptul din cauza *Marbury v. Madison* a fost preluat de Curtea de Casație a României [23].

Rolul jurisdicției constituționale în constituționalizarea dreptului a cunoscut o evoluție fulminantă în Franța modernă, grație academicianului în științe juridice, Louis Favoreu (1936-2004), misionar proeminent al noului drept constituțional modern, care a ridicat la un nou nivel jurisprudența constituțională în domeniul drepturilor omului, nu doar în Franța, dar și în lumea întreagă, a coagulat comunitatea mondială a adepților jurisdicției constituționale, alimentând rădăcinile curentului pozitivist a controlului constituțional a legilor, angajat activ în procesul de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale individului, prin activarea mecanismului jurisdicțional de aplicare a normelor constituționale în raport cu fiecare individ [20].

**Accesul individului la justiția constituțională: elemente de drept comparat.** Convergența conceptelor privind creșterea rolului justiției constituționale în raport cu drepturile fundamentale ale individului este tot mai evidentă la nivel național, supranațional și convențional. Constituționaliștii susțin existența unei tendințe de convergență la nivel global, atât în ce privește caracterul și conținutul normelor constituționale privind drepturile fundamentale ale omului care se află sub protecție constituțională, cât și referitor la instituirea controlului constituțional în vederea asigurării respectării acestor drepturi. În anii 1946, doar 25% dintre state aveau incluse în constituțiile lor, norme privind exercitarea controlului judiciar în materie constituțională, dar către anul 2006 această proporție a crescut la 82% [17].

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) susține accesul individului la curtea constituțională, care ar permite o filtrare eficientă a cauzelor, ce ar putea să ajungă la Strasbourg, recomandă combinarea accesului indirect cu cel direct, pentru a crea un echilibru dintre diferite mecanisme de activare a justiției constituționale. Avantajul accesului indirect este determinat de competența și abilitățile subiecților instituționalizați de a formula petiții motivate și de a filtra plângerile, dar accesul indirect prezintă și dezavantaje, având în vedere discreția subiecților afiliați statului de a identifica o problemă constituțională și de a sesiza organul de jurisdicție constituțională. În Croația, Georgia, Ungaria dreptul de acces direct la justiția constituțională poate fi realizat prin *actio popularis*, când oricine poate ridica o excepție de neconstituționalitate. Constituțiile unor state precum: Belgia, Georgia, Germania, Grecia, Ungaria, Letonia, Slovenia prevăd dreptul de a sesiza organul de jurisdicție constituțională pentru oricine care pretinde la încălcarea unui drept sau interes justificat. Constituțiile Albaniei, Armeniei, Poloniei, Spaniei prevăd competența Curții Constituționale de a decide în final, asupra unor plângeri individuale, dacă toate remediile legale au fost epuizate. Curțile constituționale din Austria, Belgia, Cehia, Germania, Serbia, Slovacia și Slovenia constată violarea dreptului constituțional și pot anula decizia sau actul neconstituțional. În Albania, Cehia, Serbia și Slovacia organul de jurisdicție constituțională poate indica autorității să întreprindă anumite acțiuni, în Bosnia și Herțegovina, Cehia, Germania, Slovacia și Slovenia - să remită cazul pentru reluarea procedurilor. În Austria, Bosnia și Herțegovina curtea constituțională poate dispune plata unor compensații, iar în Slovacia - poate să dispună *restitutio in integrum* [23].

Curtea Europeană apreciază eficiența plângerii constituționale în funcție de accesibilitatea directă a individului și eficiența remediilor care pot fi dispuse de curțile constituționale. Remediul constituțional indirect nu este obligatoriu prin prisma art. 35 din Convenție, înainte de adresare la CtEDO. Eficiența remediului constituțional în sensul art. 13 CEDO este determinată de pârghiile de care dispune organul jurisdicției constituționale și satisfacția acordată pentru violarea constatată. Autoritatea de a decide doar asupra caracterului (ne)constituțional al unui act, nu este suficientă pentru a determina eficiența unui remediu intern, deoarece nu asigură casarea unor decizii emise de instanțe judecătorești sau autorități publice care afectează drepturile persoanei. În cauza *Apostol v. Georgia*, CtEDO a respins obiecțiile Guvernului, pentru că reclamantul nu a epuizat căile interne și, pentru că nu s-a adresat la Curtea Constituțională, apreciind că doar controlul privind constituționalitatea legilor nu este un remediu eficient pentru eliminarea ingerințelor admise în drepturile garantate ale individului [12].

*Rolul jurisdicției constituționale în protecția drepturilor constituționale în Germania.* Constituția

Germaniei și Legea privind Cutea Constituțională Federală stabilesc competența Curții Constituționale Federale de a decide asupra plângerilor depuse de orice persoană, care pretinde încălcarea dreptului său fundamental, după ce au fost epuizate toate căile legale. Cererile individuale pot fi depuse împotriva oricărui act sau inacțiune, prin care este încălcat un drept fundamental individual. Cutea poate decide asupra cazului până la epuizarea tuturor căilor, dacă plângerea este de interes general sau dacă recurgerea preliminară la alte instanțe ar cauza petiționarului dezavantaje inevitabile, poate dispune măsuri provizorii de protecție, poate ca să ia hotărârea judecătorească cu trimiterea cauzei către instanța competentă [3, 19, 1].

Jurisprudența Curții Constituționale Federale a Germaniei se referă la diverse aspecte privind dreptul de proprietate privată prin prisma garanțiilor constituționale: circulația juridică a terenurilor; transformarea societăților comerciale; drepturile de autor și drepturile conexe; contractele de arendă ș. a. [19]. Prin hotărârea din 10 aprilie 2018, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea unei legi privind evaluarea proprietăților în scopul impozitării, a ordonat legislativului să adopte noi reglementări până la 31 decembrie 2019, stabilind data limită de acțiune a legii vechi. La 23.05.2018, Curtea a constatat violarea Constituției prin norme care condiționează dreptul la pensie al fermierilor de transferul dreptului de proprietate asupra fermei. Curtea a anulat deciziile curților sociale și a remis cauzele pentru rejudicare [16, 24, 5].

*Rolul jurisdicției constituționale în protecția drepturilor constituționale în Slovacia.* Experiența Slovaciei este apreciată ca una de succes, în sensul eficienței plângerii constituționale la nivel național prin remedierea efectivă a încălcării aduse dreptului ocrotit de Constituție. Curtea Constituțională se pronunță la sesizarea instanțelor judecătorești și a oricărei persoane ale căror drepturi sunt afectate, fiind în drept de a anula hotărârea judecătorească, de a cere rejudicarea cauzei, de a interzice continuarea încălcării, de a solicita restabilirea situației anterioare încălcării, de a acorda o compensație financiară adecvată [8, 9].

Parcursul remediilor la nivel național în Slovacia, reprezintă temei pentru a constata dacă au fost sau nu, epuizate remediile naționale obligatorii înainte de adresare la Strasbourg. În cauza Omasta v. Republica Slovacă, reclamantul a invocat încălcarea drepturilor la judecarea unui caz privind proprietatea comună asupra unui imobil și prin neexecutarea unei hotărâri judecătorești. În ambele cazuri reclamantul s-a plâns la Curtea Constituțională, care i-a cerut eliminarea unor neajunsuri după care a respins plângerile, deoarece petiționarul nu a înlăturat neajunsurile. CtEDO a declarat plângerea inadmisibilă, deoarece reclamantul nu a epuizat căile interne și a apreciat că remediile prevăzute de legislația Slovaciei sunt eficiente pentru a redresa violările pretinse de reclamant, care a omis să le utilizeze în sensul art. 35 din Convenție [14].

*Accesul cetățenilor la jurisdicția constituțională în Lituania.* Anterior accesul la Curtea Constituțională a Lituaniei a fost unul indirect prin instanța de judecată. Recent, Parlamentul Lituaniei a adoptat amendamente la Constituție, în vigoare din 01 septembrie 2019, pentru a permite acceptarea plângerilor individuale la Curtea Constituțională, în cazurile în care actele legislativului, ale Președintelui sau Guvernului admit violarea drepturilor și libertăților constituționale. Această opțiune, ca ultim remediu, la nivel intern este accesibilă, dacă au fost epuizate alte mijloace de apărare juridică. Hotărârea Curții Constituționale privind neconstituționalitatea actului va servi temei pentru reluarea procedurilor judiciare [21, 2].

*Justiția constituțională în România postdecembristă.* După revizuirea constituțională din 2003, Curtea Constituțională a României soluționează excepțiile de neconstituționalitate ridicate de către Avocatul Poporului, precum și cele ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial. Controlul constituționalității normelor este garantat prin articolul 146 lit. d) din Constituția României și art. 29 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României [7, 18]. În opinia unor autori, excepția de neconstituționalitate postdecembristă nu ține pasul cu timpul, nu permite „accesul direct al cetățenilor la justiția constituțională, așa cum garantează sistemele juridice austriac ori german prin recursul direct (beschwerde) și nu oferă o ultimă posibilitate de contestare a unor eventuale erori ale puterii judecătorești” [25].

Imperfecțiunile procesului de sesizare a Curții Constituționale, a României, nu au împiedicat îndeplinirea misiunii justiției constituționale în perioada postdecembristă, în procesul de reconstituire a dreptului de proprietate privată asupra bunurilor trecute în mod abuziv în proprietatea statului Român, în perioada 1945-1989. Prin autoritatea Curții au fost soluționate probleme majore în materia dreptului de proprietate asupra bunurilor retrocedate [13].

*Accesul cetățenilor la jurisdicția constituțională în Federația Rusă și Ucraina.* Constituția Federației Ruse și Legea Federală privind Curtea Constituțională prevăd dreptul Curții Supreme,



al instanței de judecată și a altor autorități, de a sesiza Curtea Constituțională privind corespunderea legilor și a actelor guvernamentale, prevederilor constituționale. De asemenea, este posibilă depunerea plângerilor individuale de către cetățenii care pretind încălcarea drepturilor și libertăților ocrotite de Constituție, într-o cauză concretă, soluționată definitiv în instanța de judecată. În cazul, în care Curtea Constituțională constată neconstituționalitatea normei legale aplicate, cazul urmează a fi rejudecat [27, 28].

Accesul cetățenilor la justiția constituțională în Ucraina este similar modelului adoptat în Federația Rusă. Constituția a fost modificată în 2016, pentru a introduce în art. 1511 noțiunea de plângere constituțională, care poate fi depusă de persoana care consideră că la soluționarea definitivă a cauzei sale, a fost aplicată o lege neconstituțională. Plângerea poate fi depusă doar în cazul, când au fost epuizate toate remediile naționale de protecție juridică în modul reglementat prin Legea privind Curtea Constituțională a Ucrainei [6].

*Accesul individual la jurisdicția constituțională în Republica Moldova.* Spre deosebire de alte state-membre ale UE și/sau CEDO, cetățenii Republicii Moldova nu au dreptul de a sesiza direct Curtea Constituțională. Potrivit art. 135, alineat (1), lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională efectuează controlul de constituționalitate a legislației și „*rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție*”. Art. 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională prevede cercul subiecților care au dreptul de a sesiza Curtea Constituțională: Președintele Republicii Moldova; Guvernul; ministrul justiției; Curtea Supremă de Justiție; Procurorul General; deputatul în Parlament; fracțiunea parlamentară; Avocatul Poporului; Avocatul Poporului pentru drepturile copilului; consiliile unităților administrativ-teritoriale, Adunarea Populară a Găgăuziei.

Normele legislației procesuale au fost modificate frecvent la acest capitol. Inițial, art. 11 al Codului de procedură civilă din 26.12.1964, în redacția Legii nr. 942 din 18.07.96 și art. 12 din noul Cod de procedură civilă din 30.05.2003 prevedeau dreptul instanței de judecată de a înainta Curții Supreme de Justiție, propunerea de a sesiza Curtea constituțională. Ulterior, prin Legea nr. 244 din 21.07.2006 Codul de procedură civilă a fost completat cu articolul 121, care a stabilit dreptul instanței de judecată, de a sesiza direct Curtea Constituțională, dar norma a fost iarăși modificată prin Legea nr. 155 din 05.07.2012, stabilind că instanța de judecată transmite sesizarea Curții Constituționale prin intermediul Curții Supreme de Justiție. La fel și legislația penală prevede sesizarea Curții Constituționale prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Date fiind incertitudinile procedurii de ridicare a excepției de neconstituționalitate, în procesul de exercitare a actului de justiție, la 9 decembrie 2015, Curtea Supremă de Justiție a depus la Curtea Constituțională Sesizarea nr. 55b/2015, în baza căreia a fost emisă Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016 pentru interpretarea articolului 135, alin. (1), lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova. Prin acest act al Curții Constituționale a fost facilitat accesul justițiabililor la instanța de contencios constituțional pentru realizarea controlului de constituționalitate a legilor care guvernează judecarea cauzelor civile și penale.

Curtea Constituțională a subliniat obligația statelor membre ale Convenției CEDO, de a extinde căile de protecție a drepturilor fundamentale la nivel național, invocând concluziile Comisiei de la Veneția pentru a statua, că toate instanțele de judecată de drept comun ar trebui să poată ridica chestiuni prejudiciale privind constituționalitatea. Controlul de constituționalitate este unul concret, norma sesizată fiind supusă verificării aplicative la un caz real dedus de judecată. Astfel, anume judecătorul ordinar este „*primul judecător constituțional*”, care în procesul de aplicare a legii sesizează aspectele de neconstituționalitate și este obligat să demareze procesul de exercitare a controlului constituționalității. Controlul concret de constituționalitate pe cale de excepție „*constituie singurul instrument prin intermediul căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa, pentru a se apăra împotriva legislatorului însuși, în cazul în care, prin lege, drepturile sale constituționale sunt încălcate*”.

Curtea a statuat că „*dreptul de acces al cetățenilor prin intermediul excepției de neconstituționalitate la instanța constituțională reprezintă un aspect al dreptului la un proces echitabil*”, „*dreptul la un proces echitabil presupune eo ipso prezumția de conformitate a actelor normative interpretate și aplicate de instanța judecătorească ..cu normele constituționale...*”; „*soluționarea unui litigiu nu poate implica promovarea unui drept prin intermediul unor norme neconstituționale*”. Cu referire la practica CtEDO, Curtea a invocat cauza Ivanciuc v. Romania (decizia nr. 18624/03), în care Curtea Europeană a menționat carențele sistemului de sesizare a curții constituționale la decizia instanței de judecată, precum și cauza Pronina v. Ucraina (no. 63566/00) în care Curtea Europeană a criticat deficiențele sistemului de drept ucrainean, unde persoanele



fizice nu pot sesiza direct instanța constituțională, ci numai prin intermediul instanțelor de fond, care au o marjă de apreciere în privința sesizării, ceea ce a condus la încălcarea dispozițiilor art. 6, paragraful 1 din Convenție.

În consecință, Curtea Constituțională a hotărât:

- în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională;

- excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu;

- sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza;

- judecătorul ordinar nu se pronunță asupra temeiniciei sesizării sau asupra conformității cu Constituția a normelor contestate, limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții: (1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135, alin. (1), lit. a) din Constituție; (2) excepția este ridicată de către una dintre părți, sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; (3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; (4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

În baza constatărilor din Hotărârea nr. 2 din 09.02.2016, Curtea Constituțională a emis Adresa PCC-01/55 din 9 februarie 2016 către Parlament,

privind necesitatea operării modificărilor în legislația procesuală civilă și penală, precum și în cadrul legislativ privind instanța de contencios constituțional - Legea cu privire la Curtea Constituțională, precum și Codul jurisdicției constituționale. În consecință, prin Legea nr. 17 din 05.04.2018 a fost iarăși modificat art. 121 din Codul de procedură civilă, dar Adresa Curții nu a fost adusă la finalitate în partea ce ține de Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale.

Susținem poziția constituționaliștilor privind efectele benefice ale Hotărârii nr. 2 din 9 februarie 2016, prin care Curtea Constituțională a deschis calea pentru eficientizarea instituției excepției de neconstituționalitate. În 2016 au fost depuse 51% din numărul total al sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate a normelor, ceea ce demonstrează impactul direct al Hotărârii vizate [4]. Numărul sesizărilor în anul 2019 a fost în creștere, 235 sesizări depuse în a. 2019 față de 212 depuse în a. 2018. Pe parcursul a. 2019, ponderea excepțiilor de neconstituționalitate a fost în creștere în comparație cu anul 2018, constituind 82% din totalul sesizărilor depuse în anul 2019. Totodată, observăm că este mare numărul deciziilor de inadmisibilitate a sesizărilor - 162 în a. 2018 și 152 în a. 2019 [15].

**Concluzii.** Funcționalitatea și accesibilitatea mecanismelor de adjudecare constituțională au puterea de a induce schimbări profunde, definitive în cultura politică și juridică, efecte vizibile asupra atitudinii și modului de acțiune a executivului, legislativului și puterii judecătorești. Dacă anterior constituționalismul a fost axat pe interesul primar al statului, la etapa modernă atestăm un nou constituționalism în dinamică orientat spre protecția individului, principiu reflectat în preambulul multor constituții din Europa urmând dictonul faimos al lui Hermogenianus, că toate legile sunt făcute pentru binele ființei umane (*omneius hominum causa*). Constituționalismul modern este definit prin „*caracterul său antropocentric, bazat pe demnitatea umană, recunoscută drept valoare supremă a statului și a societății, indiferent dacă protecția demnității este consfințită sau nu în textul Constituției*” [22]. Astfel, persoana a dobândit o poziție centrală în dreptul constituțional și, în consecință, protecția acesteia reține atenția legii și a puterii politice.

Valorificarea drepturilor omului prin prisma garanțiilor consacrate de Constituție ar fi iluzorii fără dreptul de acces efectiv al individului la instanța de contencios constituțional, componentă fundamentală a dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 CEDO. Accesibilitatea directă a cetățenilor la justiția constituțională prin procedura ridicării excepției de neconstituționalitate este cel mai eficient mecanism de pătrundere a normelor constituționale în sistemul juridic. Or, constituționalizarea dreptului nu se poate produce de la sine, doar prin existența normelor suficiente în Constituție, viabilitatea acestui fenomen implică un component volitiv, un element de voință politico-juridică care creează condiții pentru ca normele constituționale să fie direct aplicate efectiv indivizilor, care trebuie să fie înzestrați cu dreptul de a invoca excep-

ția de neconstituționalitate a normelor aplicabile care determină soluția asupra cazului judecat. Exercitarea justiției prin controlul constituțional este „un catalizator, o premisă fundamentală producerii fenomenului de constituționalizare a dreptului” [26].

Accesul indirect la Curtea Constituțională pe calea excepției de neconstituționalitate reprezintă un mijloc eficient de apărare a drepturilor constituționale și de control al actelor normative care privesc drepturile și libertățile fundamentale. Totodată, prin prisma jurisprudenței CtEDO și a experienței altor state la care ne-am referit anterior, accesul indirect la justiția constituțională nu întrunește criteriile unui remediu intern eficient în sensul art. 13 și art. 35 din Convenția CEDO, date fiind limitele existente în ridicarea excepției de neconstituționalitate de către persoanele afectate, care nu au acces la Curtea Constituțională după epuizarea remediilor interne, precum și pârghiile reduse la care poate recurge organul jurisdicției constituționale pentru a redresa încălcarea dreptului garantat de Constituție. Experiența avansată a statelor europene și recomandările Comisiei de la Veneția ne permit să extragem concluzii utile pentru perfecționarea mecanismului de exercitare a controlului constituțional în Republica Moldova în vederea creșterii nivelului de protecție a drepturilor fundamentale ale cetățenilor la nivel național.

1. În vederea atribuirii instanțelor judecătorești a unui rol mai activ în ridicarea excepției de neconstituționalitate din oficiu, normele art. 135 din Constituția Republicii Moldova urmează a fi modificate pentru a prevedea expres dreptul de sesizare directă a Curții de către orice instanță de judecată, dacă aceasta apreciază că o lege de care depinde soluționarea cauzei este neconstituțională sau contravine normelor de drept internațional care creează direct drepturi și obligații pentru persoane. Garanțiile constituționale urmează a fi consolidate prin modificarea Legii cu privire la Curtea Constituțională și a Codului jurisdicției constituționale.

2. Art. 135 din Constituție urmează a fi modificat după modelul din Germania și/sau Slovacia pentru a prevedea expres dreptul de sesizare directă a Curții Constituționale de către orice persoană care pretinde că i-a fost încălcat un drept fundamental garantat de Constituție, fie prin actele sau omisiunile autorității publice, fie prin hotărâre judecătorească irevocabilă, fie printr-un tratat internațional care este în vigoare pentru Republica Moldova.

3. Susținem opinia autorilor care optează pentru modificarea legislației infraconstituționale după modelul adoptat în România pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi ridicată nu numai în fața instanțelor de drept comun, dar și în fața instanțelor de arbitraj comercial care desfășoară o activitate jurisdicțională în temeiul convenției arbitrale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Act on the Federal Constitutional Court [online]. În: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bverfgg/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bverfgg/index.html).

2. Agne, Limantė. Lithuania Introduces Individual Constitutional Complaint [online]. În: <https://www.printfriendly.com/p/g/rJqUPk>

3. Basic Law for the Federal Republic of Germany [online]. Disponibil: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html)

4. Băieșu Aurel. Excepția de neconstituționalitate – cale de acces individual la justiția constituțională. În: Revista Institutului Național al Justiției, nr. 1 (36), 2016, 14-18 pp.

5. Comisia de la Veneția, baza de date CODICES [online]. În: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

6. Constituția Ucrainei din 28 iunie 1996 (modificată): <http://www.ccu.gov.ua/en/kategoriya/legal-documents>

7. Constituția României, republicată (2003) [online]. În: <https://www.ccr.ro/Legea-nr-471992#art29-33dinLegeanr47pe1992>

8. Constitution of the Slovak republic [online]. În: <https://www.ustavnysud.sk/en/ustava-slovenskej-republiky>

9. Deaconu, Ștefan. Constituția Republicii Slovace [online]. În: <http://codex.just.ro/Tari/SK>

10. Dorneanu, Valer, Krupenschi, Claudia Margareta. Influența dreptului internațional asupra controlului de constituționalitate, Preeminența dreptului și controlul de constituționalitate între tradiție și modernitate/Curtea Constituțională a României, Curtea Constituțională a Republicii Moldova [online]. București: Editura Hamangiu, 2018. În: [http://www.constcourt.md/public/files/file/Publicatii/2018/Buletin\\_CCR\\_CCM.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/Publicatii/2018/Buletin_CCR_CCM.pdf)

11. Dănișor, Dan Claudiu. Modelele de justiție constituțională: de la divergență la o relativă

convergență [online]. În: Revista de Științe Juridice. În: <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole/2005/RSJ34/0201Danisor.pdf>

12. Echr, Case of Apostol v. Georgia, 28 November 2006 [online]. În: <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=16807&lang=eng>

13. Enache, Marian. Regimul juridic al proprietății în România [online]. În: <https://www.ccr.ro/uploads/Publicatii%20si%20statistici/Buletin%202015/Enache.pdf>

14. Guide to good practice in respect of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013) [online]. Directorate General Human Rights and Rule of Law Council of Europe, 2013. În: [https://www.echr.coe.int/Documents/Pub\\_coe\\_domestics\\_remedies\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestics_remedies_ENG.pdf)

15. Hotărârea Curții Constituționale din 13 ianuarie 2020 cu privire la aprobarea Raportului privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2019 [online]. În: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=720&l=ro>

16. Justiția constituțională: funcții și raporturile cu celelalte autorități publice. Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională Federală din Germania [online]. În: <http://www.confconstco.org/reports/rep-xv/GERMANIA%20ro.pdf>

17. LAW, David, S. and VERSTEEG, Mila. The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism (June 13, 2011). California Law Review, Vol. 99, 1163 p., 2011; APSA 2010 Annual Meeting Paper; 5th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper. In: St. Louis, Washington University, Legal Studies Research Paper, No. 10-10-01. Available at SSRN În: <https://ssrn.com/abstract=1643628>

18. Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale [online]. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/149120>

19. Muraru, Ioan. Legea fundamentală a Republicii Federale Germania [online]. În: <http://codex.just.ro/Tari/Download/DE>

20. Neuborne, Burt. Hommage À Louis Favoreu (January 2007). International Journal of Constitutional Law, Vol. 5, Issue 1, 2007, 17-27 pp. Available at SSRN În: <https://ssrn.com/abstract=1145492> or <http://dx.doi.org/10.1093/icon/mol046>

21. New constitutional amendments allow individuals to apply to the Constitutional Court, Press release, 26 March 2019 În: [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35403&p\\_k=2&p\\_t=265498](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=2&p_t=265498)

22. Rainer, Arnold. Justiția constituțională și evoluția dreptului constituțional, Conferința internațională Un sfert de secol de constituționalism, manifestare dedicată celei de-a 25-a aniversări a Curții Constituționale a României, 24-25 mai 2017. București: Editura Hamangiu, 2018 În: [https://www.ccr.ro/uploads/Evenimente/Un%20sfert%20de%20secol%20de%20constituționalism\\_RO%20mic.pdf](https://www.ccr.ro/uploads/Evenimente/Un%20sfert%20de%20secol%20de%20constituționalism_RO%20mic.pdf)

23. Study on individual access to constitutional justice, adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18.12.2010) [online]. În: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e)

24. Selecții de decizii ale Curții Constituționale Federale a Germaniei [online]. București: Editura C.H. Beck, 2013. În: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a9bd5fee-847e-3a3f-e251-4b909eaec632&groupId=268877](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a9bd5fee-847e-3a3f-e251-4b909eaec632&groupId=268877)

25. Tănăsescu, Elena Simina. Transfigurarea semantică a excepției de neconstituționalitate în România, [online]. În: Buletin de informare legislativă, nr. 2/2013. În: [http://www.clr.ro/eBuletin/2\\_2013/Buletin\\_2\\_2013.pdf](http://www.clr.ro/eBuletin/2_2013/Buletin_2_2013.pdf)

26. Varga, Attila. Constituționalizarea dreptului [online]. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, IX, 2003, 103-115 pp. În: <http://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/298/293>

27. Конституция Российской Федерации [online]. În: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/ConstitutionRF/Pages/Chapter7.aspx>

28. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г., № 1-ФКЗ „О Конституционном Суде Российской Федерации” [online]. În: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/FCL/Documents/FCL.pdf>

29. <http://www.constcourt.md/?l=ru>

# VOTUL ELECTRONIC - TRANSPUNEREA CELOR MAI BUNE PRACTICI ÎN SISTEMUL ELECTORAL DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Radu CHERDIVARĂ,**  
doctorand,  
*Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”*

## SUMMARY

*The development of the information society and the emergence of the technologies that allow the online interaction between the citizen and the state institutions favored the extension of the functioning areas in the Internet environment and of the most usual democratic exercise - the vote. Electronic voting involves all methods that use a computer, connected to the Internet, to record, count and transmit votes. Republic of Moldova has the technological capabilities to implement the Electronic Voting, having the available State Register of Voters, the applicability of the digital signature and the electronic bulletin, besides this fact the predisposition of the population towards the use of the Internet on a large scale is already visible. It is only a political decision that needs to be completed.*

**Keywords:** elections, electronic voting, digital signature, electronic bulletin, informational technology, Register of Voters, counting of votes.

Evenimentele și acțiunile ce țin de organizarea, desfășurarea și constatarea rezultatelor alegerilor formează etapele unei activități complexe cu denumirea de proces electoral [4, p. 131]. Prin exercitarea dreptului de a alege trebuie înțeles mecanismul nemijlocit prin care alegătorul individual își exprimă opinia, alegând pe cineva din mai mulți candidați [4, p. 6.].

În opinia conf.univ., dr. Gheorghe Iancu, exprimată încă în 2004, votarea este o operațiune electorală deosebit de importantă în procesul electoral, care se desfășoară la secțiile de votare, sub supravegherea președintelui biroului secției [8, p. 422]. Considerăm că această afirmație în scurt timp nu va mai fi actuală în sec. XXI când progresul tehnologic este mult mai accesibil pentru toți. Dezvoltarea societății informaționale și apariția tehnologiilor ce permit interacțiunea on-line dintre cetățean și instituțiile statului a favorizat extinderea ariilor de funcționare în mediul internet și a celui mai uzual exercițiu democratic – votul. Prin această modalitate de votare se încearcă instituționalizarea Internetului ca arenă a proceselor democratice. Votul electronic presupune totalitatea metodelor care utilizează un calculator, conectat la internet, pentru a înregistra, număra și transmite voturile.

În funcție de poziționarea alegătorului în raport cu platforma de votare, se disting diverse mecanisme de vot electronic, și anume:

- votul în secțiile de votare dotate cu calculatoare sau aparate electronice speciale;
- votul în locuri special amenajate și supravegheate, cu calculatoare conectate la internet;
- votul electronic la distanță, prin utilizarea calculatorului personal.

Acesta din urmă este cel mai util atunci când scopul introducerii unei metode alternative de vot este de a crește accesibilitatea și participarea.

În câteva țări – Austria, Australia, Canada, Estonia, Franța, Germania, Japonia și Elveția – există prevederi legislative pentru votul electronic, fără prezența personală, de la distanță. În anul 2011, votul prin internet la nivel municipal s-a testat în Norvegia. Deși mai multe țări din Uniunea Europeană au testat diferite proiecte de vot electronic, Estonia este singurul membru UE care folosește această procedură pe scară largă.

Astfel, în Estonia, în anul 2002, odată cu dezvoltarea unui cadru legal care să asigure infrastructura necesară votului, a fost implementat votul prin internet. Adoptarea legislației prin care se legalizau semnăturile digitale a constituit punctul de plecare pentru folosirea internetului într-o multitudine de operațiuni. Legea electorală nouă prevedea votul prin internet ca o metodă alternativă, cu data de implementare fixată în anul electoral 2005. Reglementarea cadrului administrativ a inclus următoarele aspecte: specificarea tipului de alegeri în care se poate exercita (mai întâi locale, iar apoi în toate celelalte), perioada de timp pe care alegătorii o au la dispozi-



ție pentru a vota, procedura de autentificare (prin intermediul unei infrastructuri centralizate), precum și modalitatea de numărare a voturilor. Fiecare alegător este informat dinainte referitor la votul electronic și la perioada în care poate vota, primind prin poștă un card de alegător. El nu trebuie să se mai înscrie pentru a vota prin internet, deoarece există un registru electoral constituit pe baza registrului național permanent. Astfel, între ziua a patra și a doua înainte de alegeri, o persoană poate vota prin internet ori de câte ori dorește, însă doar ultima opțiune este catalogată validă. Acest tip de vot a fost implementat ca o modalitate de a preveni fraudă prin cumpărarea de voturi. Astfel, nimeni nu poate să afle cum a votat o anumită persoană. În plus, dacă ulterior acea persoană se prezintă și la secția de votare pentru a vota, folosind buletinul pe hârtie, acest vot rămâne prioritar, iar cel din mediul electronic este anulat. Votarea propriu-zisă se desfășoară pe website-ul Comitetului Național Electoral în modul următor: mai întâi, pentru autentificare, se introduce cardul de identitate într-un cititor de carduri conectat la calculator. În dependență de numărul unic de identificare, pe ecran apare un meniu cu opțiunile de vot corespunzătoare circumscripției alegătorului. După selectarea candidatului dorit, alegătorul confirmă votul printr-o semnătură digitală. Apoi este anunțat, pe aceeași pagină web, precum că votul său a fost înregistrat. Centralizarea voturilor are loc conform principiului „plicului dublu”, prin care votul este introdus în urna electronică doar după ce datele personale au fost înlăturate. În acest fel se asigură anonimitatea voturilor.

Programul de implementare a votului electronic din Estonia a fost finanțat de Uniunea Europeană cu mai puțin de 1 milion euro. Costurile anuale pentru asigurarea funcționării pot ajunge până la 300.000 euro [15].

Un indicator esențial al succesului „iVoting” este faptul că utilizarea acestei metode alternative a crescut spectaculos – de la mai puțin de 2% în 2005 la 14,7% în alegerile pentru Parlamentul European din 2009 [13], în condițiile în care participarea generală a crescut în această țară. Alegătorii tineri, având până la 35 ani, reprezintă peste 40% din numărul celor care au folosit internetul pentru a vota. Iar la alegerile parlamentare din anul 2019 rata alegătorilor care și-au exprimat votul prin internet a fost de 43,7 % [13].

Modelul estonian demonstrează că votul prin internet nu a cauzat diferențe esențiale între numărul de votanți bărbați și femei, nici între cei cu studii diferite. La etapa actuală este modelul cu cel mai mare succes din întreaga lume. Problema de bază este rata scăzută în rândul votanților în etate din cauza lipsei de interes al acestora pentru serviciile electronice. În materie de accesibilitate a serviciilor electronice și familiarizare a electoratului cu procedurile electorale, încă există loc pentru îmbunătățiri, iar autoritățile estoniene derulează și în prezent campanii de informare. Acestea oferă posibilitatea creșterii participării și conduc la inclusivitatea serviciilor electronice în procesul de vot.

Votul prin internet a fost introdus cu succes în Estonia și acest fapt se datorează stabilirii cadrului legal al activităților prin internet, cu existența unor cărți de identitate complexe care reduc riscul fraudei și cu specificul societății - accesul larg la internet, cultura politică favorabilă utilizării mediului on-line în tranzacții publice.

Cu referire la avantajele și dezavantajele votului electronic, enumerăm următoarele avantaje:

- accesibilitatea pentru cei care se află la mare distanță de o secție de votare sau pentru persoanele cu dizabilități;
- procesul electoral devine mai ieftin și mai rapid;
- flexibilitate: alegătorul are la dispoziție o perioadă mai lungă de timp pentru a vota;
- promptitudine: votul on-line presupune câteva minute în fața calculatorului. În plus, poate și să accelereze numărarea votului;
- favorizează participarea la scrutin a celor care au acces la internet – populația tânără, considerată ca fiind dificil de mobilizat – și a acelor alegători aflați în străinătate pe termen scurt, care din rațiuni de timp nu se deplasează la ambasade și consulate.

Dezavantaje :

- accesul limitat la internet pentru anumite categorii de persoane;
- nu există garanții privind anonimitatea votului;
- lipsa de transparență: votarea are loc în manieră necontrolată, nesupravegheată;
- secretul votului nu este asigurat;
- problemele sistemice la care votul electronic este la fel de vulnerabil ca și votul tradițional;
- riscuri de securitate: platforma folosită poate fi vulnerabilă la atacuri din exteriorul sistemului.

În opinia academicianului Ion Guceac, eficiența sistemelor de vot electronic va fi asigurată numai în condiții de transparență și control din partea comunității [4, p. 172].



O serie de limitări ale votului electronic sunt cele care au legătură cu transparența și securitatea procesului votării. Absența unui mediu monitorizat este citată de multe publicații ca o problemă de bază în cazul votului prin internet de la distanță deoarece există posibilitatea de fraudă. Lipsa de transparență și de înțelegere a sistemului poate eroda încrederea publică în acest sistem. În concluzie, normele tehnice și problemele potențiale ale utilizării unor platforme de vot electronice trebuie analizate pentru toate fazele implementării, de la testare până la auditul voturilor.

Dintre toate procedurile de vot, pentru Republica Moldova votul electronic la distanță este cel care implică cele mai mici costuri pentru alegători. Aceștia ar plăti doar cheltuielile pentru conectarea la internet. Costurile pentru implementarea unui proiect de vot electronic la distanță sunt suportate aproape în totalitate de către administrația publică. Cheltuielile cuprind investiția materială, resursele umane (expertiză), efortul pentru popularizarea metodei și aprobarea sa de către factorii de decizie.

Printre caracteristicile structurale necesare implementării unui mecanism de vot prin internet se numără un cadru legal compatibil, o birocrăție performantă care să poată gestiona o varietate de proceduri electorale și o infrastructură dezvoltată din punct de vedere tehnologic.

Scrutinul prin vot electronic la distanță s-ar desfășura în conformitate cu următoarele etape: testarea platformei electronice de vot; expedierea materialelor necesare votului; autentificarea alegătorilor și permiterea accesului la terminalul electronic; votarea; transmiterea voturilor; citirea voturilor. Există însă un risc crescut în ceea ce privește siguranța votului, deoarece există mai multe puncte vulnerabile la atacuri din exterior: soluțiile sunt scanările constante și protecția prin programe antivirus a sistemului de operare, incryptarea opțiunii de vot, posibilitatea verificării ei de către alegători, transmiterea voturilor sub forma de imagini în loc de text, iar pentru securitatea serverului se recomandă colaborarea cu companii recunoscute în domeniu.

Numărarea are loc într-un interval de timp restrâns, prin mijloace electronice automate, sub monitorizarea unei comisii. Pentru a citi voturile se constituie o urnă electronică în care se adună doar informația referitoare la vot. Sistemul de numărare este automat, însă depinde și de expertiza tehnică a oamenilor, în sensul în care există protocoale de urmat în activitatea pe server. Automatizarea numărării efective nu constituie un proces în întregime transparent, deoarece nu permite soluționarea contestațiilor. Exceptând cazurile de erori ale responsabililor cu derularea procesului, re-numărarea nu este o soluție, deoarece am obține mereu același rezultat. În situația în care unele voturi au fost falsificate, acestea apar în date ca fiind voturi valide, fără a exista posibilitatea de a dovedi că este vorba de o fraudă. Aceste probleme pot eroda încrederea votanților în procesul electoral.

Un exemplu util este modul în care problema a fost soluționată de administrația Braziliei, țară care folosește votul prin mașini electronice: fiecare vot electronic are un corespondent într-un buletin de hârtie imprimat, confirmat de votant și introdus într-o urnă sigilată. La sfârșitul votării, 3% din secțiile de votare sunt selectate aleator pentru a se verifica dacă voturile electronice sunt identice cu cele din urne. Această variantă a votului în format dublu (electronic și pe hârtie) este dificil de pus în practică atunci când cetățenii votează de la distanță, însă poate constitui un punct de plecare pentru a explora alte posibilități.

O altă problemă este accesul public la bazele de date privind votanții și voturile. Administrarea acestor date confidențiale trebuie să împiedice folosirea lor în scopuri care au în vedere marketingul politic, dar mai ales posibilitatea identificării votului cu persoana. Așa cum s-a menționat, vânzarea, cumpărarea de voturi ori coerciția constituie riscuri frecvente. Experții susțin că în cazul votului prin internet trebuie găsit un compromis între principiul transparenței și anonimitatea voturilor.

Pentru Republica Moldova tehnologiile informaționale nu sunt străine, în ultimii ani se observă o creștere la utilizarea serviciilor online și se observă o tendință de trecere la o societate informațională. Pentru a face față provocărilor și a fi în pas cu timpul, principalul document de planificare strategică în acest sens este Strategia Moldova Digitală 2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 857 din 31.10.2013 [7], document care creează albia necesară, trasează direcțiile pentru a asigura o dezvoltare sistemică a domeniului tehnologiei informației și comunicațiilor în următorii ani, asigurând valorificarea facilităților oferite de Societatea Informațională pentru confortul și bunăstarea cetățeanului.

Guvernul Republicii Moldova își propune să dezvolte societatea informațională și comunicațiile, industria tehnologiei informației, economia digitală, securitatea cibernetică și guvernanta Internetului, prin promovarea unor politici orientate spre asigurarea unei creșteri durabile a sectorului TIC [12]. Viziunea Strategiei este formarea până în anul 2020 a unei societăți informa-

ționale avansate, în care utilizarea facilităților tehnologiei informației și comunicațiilor, accesul extins la infrastructura TIC modernă, conținutul digital bogat și serviciile informaționale performante, vor conduce la competitivitatea economică, o bună guvernare și implicit la creșterea bunăstării populației.

În opinia lui Cristian Ionescu, punctul forte al schimbărilor preconizate îl constituie principiul, potrivit căruia legitimitatea reprezentării politice nu poate fi întărită fără utilizarea unor modalități de atragere a cetățenilor la procesul de adoptare a deciziilor de guvernare [9, p. 257].

Considerăm, că un prim pas al implementării votului electronic este crearea Registrului de stat al alegătorilor – sistem informațional unic integrat de evidență a alegătorilor din Republica Moldova, realizat în baza Registrului de stat al populației, destinat colectării, stocării, actualizării și analizei informației despre cetățenii Republicii Moldova, inclusiv despre cei din străinătate, care au atins vârsta de 18 ani și nu au interdicții legale de a alege [2]. Pentru a putea aplica în practică modelul estonian de vot electronic este necesar ca alegătorul să aibă posibilitatea de a se identifica în mediul online pentru acest fapt, similar ca în Estonia unde se folosește un card de identitate cu cip electronic și un cititor de carduri încorporat în sau anexat la calculatorul personal. Această procedură deja este aplicată în Republica Moldova la alte servicii publice. Acest proces a fost posibil datorită aplicării buletinului de identitate electronic, reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 841 din 30.10.2013 privind punerea în aplicare a buletinului de identitate electronic. În acest act normativ este prevăzut că buletinul de identitate electronic va conține mijloacele semnăturii digitale și va servi drept instrument de identificare și autentificare a persoanei fizice în resursele și sistemele informaționale, precum și la prestarea serviciilor electronice [6].

La etapa actuală, fiecare alegător la momentul legitimării, după înmânarea buletinului de vot face mențiunea cu privire la participarea la votare prin intermediul sistemului electronic Registrul electronic al alegătorilor, parte componentă a Sistemului Integrat Alegeri, deținut de Comisia Electorală Centrală [3]. Pe baza acestui Registru Electronic poate fi dezvoltat un nou sistem informațional care va permite votarea prin utilizarea internetului. În cazul implementării votului electronic este necesar de analizat și de stabilit consecutivitatea acțiunilor necesare pentru numărarea voturilor descrise de academicianul Ion Guceac, doctor habilitat, profesor universitar, - modul de calculare a voturilor alegătorilor, regulile pentru determinarea rezultatelor alegerilor, garanțiile efectuării tuturor operațiunilor legate de calcularea voturilor și stabilirea rezultatelor alegerilor în condiții de publicitate [5].

După implementarea votului electronic va fi favorizată și participarea la vot a cetățenilor Republicii Moldova stabiliți în afara hotarelor, având în vedere că principalii factori care influențează prezența redusă la vot a moldovenilor din străinătate sunt de natură administrativă și financiară. În primul rând, este vorba de distanța mare de parcurs până la o secție de votare, apoi de lipsa informării și a interesului pentru alegeri și, în cele din urmă, de organizarea deficitară a procesului. Manualul Institutului Internațional pentru Democrație și Asistență Electorală (IDEA) Voting from Abroad definește votul din străinătate ca „prevederi și procedee care permit unor sau tuturor alegătorilor care se află temporar sau permanent în afara țării lor de origine să-și exercite drepturile de vot din afara teritoriului țării respective” [10].

Votul din străinătate nu este un concept ușor de înțeles și nici ușor de pus în practică. Dreptul de vot a fost multă vreme legat de rezidența într-o circumscripție electorală sau plata de impozite în colegiul electoral, însă votul din străinătate este permis tuturor cetățenilor, indiferent dacă plătesc impozite sau domiciliază pe teritoriul țării. Pe de altă parte, implementarea votului din străinătate este costisitoare și creează probleme tehnice și administrative, care pot influența eficiența alegerilor [11].

În concluzie, vom menționa că Republica Moldova are capacitățile tehnologice de a implementa votul electronic având la dispoziție Registrul de stat al alegătorilor, aplicabilitatea semnăturii digitale și a buletinului electronic. Pe lângă acest fapt, deja este vizibilă și predispunerea populației către utilizarea internetului la scară largă. Pentru a implementa votul electronic, este nevoie doar de o decizie politică.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova [online]. În: // <https://www.legis.md>.
2. Codul electoral al Republicii Moldova [online]. În: // <https://www.legis.md>;
3. Cornea S. Procesul electoral local, Ghid Practic, Cahul, 2007.

4. Guceac I., Drept electoral, Chișinău, 2005.
5. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional vol. II, USM, 2004.
6. Hotărârea Guvernului nr. 841 din 30.10.2013 privind punerea în aplicare a buletinului de identitate electronic [online]. În: // <https://www.legis.md>
7. Hotărârea Guvernului nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020” [online]. În: // <https://www.legis.md>
8. Iancu G. Drept constituțional și Instituții politice, Lumina Lex, 2004.
9. Ionescu Cr., Drept Constituțional și Instituții politice Lumina Lex, 2001.
10. IDEA, Voting from Abroad, 2007.
11. Nohlen, D. The legal framework and an overview of electoral legislation. În: IDEA, 2007.
12. Moldova digitală 2020 [online]. În: <https://mei.gov.md/ro/content/moldova-digitala-2020>
13. Statistics about Internet voting in Estonia [online]. În: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>;
14. În: <https://www.stat.ee/29992>
15. În: [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu).

# ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN INSTITUIREA UNOR MECANISME DE PROTECȚIE JURIDICĂ A VIEȚII PRIVATE ȘI A DATELOR CU CARACTER PERSONAL ÎN SPAȚIUL INTERNET

Alexandru ȚĂRNĂ,  
doctorand,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

## SUMMARY

*The protection of fundamental rights has become an axiom that no longer requires the luxury of argumentation. From another point of view, the protection of human rights on the Internet is beginning to come out. This is all the more important because the Internet plays an important role in people's daily life and in all aspects of human society. The impact of the Internet on social, economic and cultural activities is also growing.*

*The title of the article is „The role of Public Administration in establishing mechanisms for legal protection of private life and personal data on the Internet”. It suggests that we will conduct a research into the following topics: obligations to respect specific rules and procedures by public authorities and private companies when they process personal data; general surveillance or interception measures; respect of privacy at the workplace; assistance provided by the data protection authority; network and information security.*

**Keywords:** Public Administration; Human Rights; Internet; Privacy; Internet Governance; Data protection; personal data; NCPDP.

Așa cum arată practicile de ultimă oră din Republica Moldova, autoritățile publice sunt tot mai mult preocupate de consacrarea și apărarea drepturilor fundamentale, care reiese din Constituție. Doar că la o analiză atentă, se atestă o tendință de a neglija spațiul internet și, în special, apărarea drepturilor omului în mediul cibernetic. Considerăm că la acest capitol sunt înregistrate carențe, multe dintre care le vom aborda și examina în cercetarea respectivă.

Unul dintre cele mai importante instrumente internaționale cu caracter juridic obligatoriu, care a completat și a consolidat dreptul la protecția datelor cu caracter personal, este Convenția 108. Ulterior, prin Protocolul Adițional [8] au fost introduse noi dispoziții în Convenția 108, care reglementează fluxurile de date transfrontaliere către non-părți, așa-zisele țări terțe și înființarea obligatorie a autorităților naționale de supraveghere pentru protecția datelor. Convenția 108 acoperă toate operațiunile desfășurate pe Internet, cum ar fi colectarea, stocarea, modificarea, ștergerea și redarea sau diseminarea datelor cu caracter personal [27].

Pentru a elabora în continuare principiile și regulile generale prevăzute în Convenția 108, Comitetul de Miniștri al CoE a adoptat recomandări, care nu au un caracter juridic obligatoriu.

Prin jurisprudența sa, CEDO a examinat multe situații în care apare problema protecției datelor, nu în ultimul rând, cele privind interceptarea comunicărilor [1], diferite forme de supraveghere [2] și protecție împotriva stocării datelor cu caracter personal de către autoritățile publice [3].

Există principii și norme care se recomandă a fi respectate de către autoritățile publice, și companiile private implicate în prelucrarea datelor cu caracter personal. Este necesar ca utilizatorul să cunoască și să înțeleagă, ce date ale sale se prelucrează și cum se prelucrează acestea, precum și, dacă se pot lua măsuri în acest sens, spre exemplu, pentru a solicita corectarea sau ștergerea datelor. Conform Convenției 108, datele cu caracter personal trebuie să fie obținute și prelucrate, în mod echitabil și legal, și stocate, pentru scopuri specifice și legitime. Acestea trebuie să fie adecvate, relevante și neexcesive în legătură cu scopurile pentru care sunt stocate, precise și, dacă este cazul, actualizate permanent, păstrate în așa fel, încât să permită identificarea persoanei ale cărei date personale sunt prelucrate, și nu mai mult decât este necesar, în scopul pentru care au fost stocate respectivele date [13, p. 39].

Un alt drept care contrabalansează dreptul la respectarea vieții private și la protecția datelor,

este libertatea artelor și a științei. CEDO consideră că libertatea artelor este protejată prin articolul 10 din Convenția CEDO [4].

În legătură cu știința, legea privind protecția datelor europene cunoaște valoarea specială a științei pentru societate. Prin urmare, restricțiile generale privind utilizarea datelor cu caracter personal sunt reduse. Convenția 108 permite reținerea datelor în scopuri de cercetare științifică, după ce acestea, nu mai sunt necesare pentru scopul inițial al colectării acestora. Mai mult, utilizarea ulterioară a datelor cu caracter personal în scopuri de cercetare științifică, nu este considerată un scop incompatibil. Legea națională are misiunea de a elabora prevederi mai detaliate, inclusiv măsurile de protecție necesare, pentru a asigura concordanța dintre interesul pentru cercetarea științifică și dreptul la protecția datelor [20].

Protecția dreptului fundamental la proprietate trebuie să fie echilibrat cu protecția altor drepturi fundamentale, în special cu dreptul la protecția datelor [5]. Au existat cazuri, în care instituțiile de protecție a drepturilor de autor au solicitat furnizorilor de Internet să dezvăluie identitatea utilizatorilor de platforme de partajare a fișierelor pe Internet. Astfel de platforme permit deseori utilizatorilor de Internet să descarce gratuit titluri muzicale, chiar dacă acestea sunt protejate prin drepturi de autor [15].

Interceptarea corespondenței și a telecomunicațiilor reprezintă o atingere a dreptului la viața privată, și este supusă condițiilor din articolul 8, alineatul (2) din Convenția CEDO. Existența în sine a legislației care permite supravegherea telecomunicațiilor, poate fi considerată o atingere a dreptului la viața privată [27].

CEDO a acceptat că o persoană poate pretinde a fi, în anumite condiții, victima unei încălcări ocazionate de simpla existență a măsurilor secrete sau a legislației, care permite astfel de măsuri fără a fi nevoie să pretindă, că astfel de măsuri i-au fost de fapt aplicate acesteia. Mai mult, interceptarea trebuie să aibă un temei legal și să fie necesară într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, sau bunăstarea economică a țării pentru prevenirea dezordinii, sau a faptelor penale pentru protecția sănătății, a moralei, sau pentru protecția drepturilor și a libertăților altora, conform celor prevăzute la articolul 8 din Convenția CEDO.

CEDO a dezvoltat principii generale cu trimitere specifică la cerințele, pe care ar trebui să le îndeplinească legea, care prevede măsuri disimulate de supraveghere a corespondenței și a comunicațiilor de către autoritățile publice: predictibilitatea; garanții minime pentru exercitarea discreției de către autoritățile publice; supravegherea și verificarea de către autoritățile competente [27].

Referitor la sistemul interceptării secrete a comunicațiilor de telefonie mobilă, este relevant de reamintit concluzia CEDO prezentată în cauza Rusiei, în persoana lui Roman Zakharov c. Acesta a afirmat că dispozițiile legale ruse care reglementează interceptarea comunicațiilor, nu prevăd garanții suficiente și eficiente împotriva caracterului arbitrar, și a descoperit că există deficiențe în cadrul legal în următoarele domenii: (I) împrejurările în care autoritățile publice sunt împuternicite să recurgă la măsuri secrete de supraveghere, (II) durata măsurilor de supraveghere secrete, (III) procedurile pentru distrugerea și stocarea datelor interceptate, (IV) procedurile pentru autorizarea interceptării, (V) supravegherea interceptării, (VI) notificarea interceptării comunicațiilor și (VII) căile de atac disponibile [7].

Recomandarea CM/Rec (2010) prevede mai multe orientări cu privire la dreptul utilizatorilor de Internet, de a consimți la utilizarea datelor cu caracter personal în scopul creării profilului și la dreptul de a-și retrace acest consimțământ.

Aceasta se percepe incluzând o serie de tehnici de prelucrare automatizată a datelor, care constau în alocarea unui profil, unei persoane pentru a lua decizii cu privire la persoana respectivă, sau în scopul analizării, sau predeterminării preferințelor personale a comportamentelor și atitudinilor persoanei respective. Spre exemplu, datele cu caracter personal al unui utilizator de Internet ar putea fi colectate și prelucrate în contextul interacțiunii acestuia cu o pagină web, sau o aplicație, ori în contextul activității de navigare pe Internet în timp, și pe diferite pagini web (de exemplu: prin colectarea de informații despre conținutul și paginile vizitate, frecvența vizitelor, subiectul căutărilor, identificarea accesărilor).

Recomandarea CM/Rec (2014) 6 prevede de asemenea, că utilizatorii ar trebui să fie informați asupra faptului, că atunci când folosesc Internetul, datele lor cu caracter personal sunt prelucrate în mod regulat. Mai mult, utilizatorii nu ar trebui să fie supuși supravegherii generale sau măsurilor de interceptare. Viața lor privată ar trebui să fie respectată și la locul de muncă. Se recomandă ca autoritatea pentru protecția datelor să le acorde sprijin.



Conform jurisprudenței CEDO cu privire la viața privată la locul de muncă, apelurile telefonice făcute de un angajat în incinta companiei sunt acoperite de noțiunile de viață privată și corespondență. Mesajele electronice trimise de la locul de muncă, precum și informațiile care rezultă din monitorizarea utilizării personale a Internetului, ar trebui să fie protejate prin articolul 8 din Convenția CEDO. În absența unui avertisment, conform căruia acestea sunt supuse monitorizării, angajatul are așteptarea rezonabilă că viața sa privată este respectată în ceea ce privește apelurile telefonice, mesajele electronice și utilizarea Internetului la locul de muncă.

În cauza *Copland c. a Regatului Unit*, problema monitorizării telefonului, a mesageriei electronice și a utilizării Internetului, Curtea a constatat că este irelevant ca datele deținute de colegiul unde a lucrat reclamanta să nu fie dezvăluite, sau utilizate împotriva ei în procedura disciplinară, sau în alte proceduri. Curtea nu exclude faptul, că monitorizarea utilizării de către un angajat a unui telefon, e-mail sau Internet la locul de muncă, ar putea fi considerată „necesară într-o societate democratică, în anumite situații pentru urmărirea unui scop legitim”.

**Obligația autorităților publice și a companiilor private de a respecta regulile și procedurile specifice la prelucrarea datelor cu caracter personal.** Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare Convenția CEDO, Convenția 108, Protocolul Adițional [8] la Convenția 108 și Convenția de la Budapesta [12]. Dreptul la protecția datelor, nu este recunoscut oficial ca un drept al omului în Constituția Moldovei. Cu toate acestea, acest drept este integrat în dreptul de respectare a vieții private și a familiei consacrat prin articolul 28 din Constituție [10], care garantează dreptul la respectarea intimității și a vieții private, și de familie, și prin articolul 30 care garantează confidențialitatea corespondenței.

Actul legislativ privind protecția datelor cu caracter personal [19], conform preambulului la acesta, stabilește cadrul legal necesar pentru aplicarea Directivei 95/46/CE [14], care a fost concepută pentru a fundamenta principiile privind dreptul la viața privată, fiind deja cuprinse în Convenția 108 pentru a le extinde [20].

Totodată, a fost elaborat un proiect de lege pentru modificarea mai multor acte legislative, care reglementează protecția datelor cu caracter personal, inclusiv Legea nr. 133 din 8.7.2011, pentru a aborda mai bine provocările actuale, atât în sectorul public, cât și în cel privat. Prevederile care vor fi modificate se referă la domeniul de aplicare al actului legislativ, drepturile subiecților datelor cu caracter personal, consimțământul subiecților datelor cu caracter personal, competențele Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), obligațiile controlorilor, inclusiv notificările de încălcare privind datele cu caracter personal, fluxul transfrontalier de date etc..

Principiile generale de protecție a datelor cu caracter personal care rezultă din cadrul legal actual al UE și CoE, sunt reflectate în legea națională „cu privire la protecția datelor cu caracter personal” (articolul 4). În cadrul legal, național – actual, nu sunt reglementate în mod formal principii noi care sunt abordate în Convenția 108 modernizată și Regulamentul general „Cu privire la protecția datelor cu caracter personal” al UE, și anume principiul de luare în considerare a vieții private începând cu momentul conceperii.

Cercetările efectuate ne permit să venim cu recomandarea, că utilizarea criptografiei să fie abordată și reglementată la nivel național. Se recomandă să se aibă în vedere măsuri de reducere la minim a efectelor negative ale utilizării criptografiei, în special cu privire la cercetarea infracțiunilor, fără a afecta utilizarea sa legitimă mai mult, decât este strict necesar.

Rapoartele anuale ale CNPDCP privind progresele înregistrate în anul 2014, cuprind sinteze de cauze privind principii de prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal [6]. Se oferă exemple, după cum urmează.

1. Apariția incidentelor de securitate în legătură cu prelucrarea datelor cu caracter personal stocate în sisteme de înregistrare, gestionate de un furnizor de servicii de Internet. Se are în vedere cazul cu scurgerea informațiilor, cu accesibilitate redusă care reprezintă date despre clienți/angajați „StarNet Soluții” LLC. În urma controlului realizat de către CNPDCP, la data de 27 februarie 2015, s-a stabilit că au fost afectate 153 000 de persoane. CNPDCP a emis o decizie de încetare a operațiunilor de prelucrare a datelor cu caracter personal, pentru informațiile plasate spre acces public nerestricționat în spațiul Internet, iar Judecătoria Buiucani a emis o rezoluție pentru aplicarea sancțiunii în această cauză.

2. Publicarea hotărârilor personalizate pe paginile web oficiale. În esență, este vorba de problema încălcării principiilor privind protecția datelor cu caracter personal prin publicarea de hotărâri judecătorești personalizate în sistemul de înregistrare creat pe portalul oficial [www.csj.md](http://www.csj.md).

3. Dezvăluirea informațiilor cu privire la prenumele și numele de familie ale fondatorilor societăților din Moldova. În speță, ar fi vorba de situația din 25 noiembrie 2015, prin care Judecătoria Buiucani a constatat că Î. S. „Camera Înregistrării de Stat” se face vinovată de comiterea contravențiilor prevăzute de articolul 74, alineatul (1), alineatul (2) și alineatul (4) din Codul Contravențional al Republicii Moldova. CNPDCP a acuzat Î. S. „Camera Înregistrării de Stat” că a comis actul ilegal prevăzut la alineatul (4) din prezentul articol, pentru dezvăluirea/comercializarea datelor cu caracter personal ale întreprinzătorilor către terțe părți, cu încălcarea articolelor 4, 5, 11, 12, 29 și 30 din Legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal al articolului 34, alineatul (1) din Legea privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, și al articolului 7, alineatul (2), litera (c) din Legea cu privire la accesul la informație.

**Măsurile generale de supraveghere sau interceptare.** În anul 2014, conform raportului „Drepturile Omului în Moldova” al Promolex, „...utilizarea tehnologiilor de supraveghere video de către persoanele fizice, autoritățile publice și în special, de către Ministerul Afacerilor Interne, au început cu monitorizarea traficului rutier...” În acest sens, experții au constatat „...lipsa unui mecanism de control și a unui cadru legal adecvat pentru a permite ingerința în viața privată...” [25].

Totodată, unele persoane fizice s-au adresat CNPDCP, invocând o presupusă încălcare a dreptului la viața privată, prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice pe o perioadă lungă de timp. În baza informațiilor furnizate de CNPDCP, datele lor cu caracter personal au fost prelucrate de reprezentanții organelor de aplicare a legii, prin interceptarea ilegală a apelurilor telefonice și colectarea de informații, de la furnizorii de servicii de comunicații electronice „Orange” S.A. și „Moldcell” S. A. Dat fiind faptul, că autoritatea de supraveghere națională pentru protecția datelor cu caracter personal, nu este autorizată să exercite controlul asupra legalității prelucrării datelor cu caracter personal. În cursul investigațiilor speciale având în vedere faptul, că numai autoritățile indicate în mod specific în actul legislativ nr. 59 din 29.3.2012 privind activitatea specială de investigații și judecătorul de instrucție, conform Codului de Procedură Penală, au obligații în acest sens, CNPDCP nu a avut succes, deși s-a lansat un proces de investigații care a implicat Ministerul Justiției, Procuratura Generală, Serviciul de Informații și Securitate, Ministerul Afacerilor Interne, inclusiv operatorii de telefonie mobilă „Orange” S. A. și „Moldcell” S. A. CNPDCP a afirmat că operatorii de telefonie mobilă au refuzat să depună materialele și informațiile relevante făcând trimitere la prevederile articolului 212 din Codul de Procedură Penală [6].

Prin urmare, cadrul legal național în acest domeniu ar trebui să fie, cât mai urgent revizuit și armonizat, cu convențiile și instrumentele CoE.

**Respectarea vieții private la locul de muncă.** Capitolul VI din Codul Muncii reglementează protecția datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, ar trebui să fie dezvoltat și implementat un mecanism eficient pentru aplicarea cadrului legal privind protecția datelor cu caracter personal în acest domeniu. În acest sens, recomandăm o evaluare prealabilă a practicilor și a cadrului legal actual.

În trecut, CNPDCP a constatat nerespectarea prevederilor Legii cu privire la protecția datelor cu caracter personal și a Hotărârii nr. 1123 din 14.10.2010 a Guvernului, de către entitățile economice și Inspectoratul de Stat al Muncii [26, p. 69]. În aceste cazuri, CNPDCP a lansat un control pe baza unei plângeri, depuse de un cetățean și a unei notificări privind o presupusă prelucrare ilegală a datelor cu caracter personal ale unor angajați.

**Asistența acordată de Autoritatea de Protecție a Datelor.** Autoritățile de protecție a datelor joacă un rol important în investigarea, intervenția, sensibilizarea sau în alte situații, rezolvarea cazurilor de ingerință în prelucrarea datelor cu caracter personal. Fără a aduce atingere celor de mai sus, rolul principal al statului este de a asigura protecția datelor cu caracter personal în sfera mai amplă a obligației lor și de a garanta dreptul la viața privată, și de familie [27].

Actul legislativ cu privire la protecția datelor cu caracter personal prevede faptul, că „...controlul asupra corespunderii prelucrării datelor cu caracter personal cerințelor prezentei legi se efectuează de Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal, care acționează în condiții de imparțialitate și independență...” (art. 19).

Instrucțiunile și deciziile cu caracter normativ sunt publicate pe portalul [www.datepersonale.md](http://www.datepersonale.md) [6].

**Securitatea rețelei și a informațiilor.** Strategia „Moldova Digitală 2020” [17] include măsuri privind securitatea informațiilor. Cu toate acestea termenul pentru implementarea mai multor măsuri, nu a fost respectat, ceea ce înseamnă, că în acest sens cadrul juridic nu a fost adoptat, infrastructura esențială nu a fost definită, centrul CERT la nivel național nu a fost înființat, nu s-au desfășurat evenimente de dezvoltare a capacităților etc.

Suplimentar, la data de 29.10.2015, Guvernul a adoptat Programul național de securitate cibernetică a Moldovei pentru 2016-2020 prin Hotărârea nr. 811 [18].

Conform celor prevăzute de aceasta, conceptul securității cibernetice se bazează pe mai multe principii, inclusiv „protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”. Reprezentanții MTIC au recunoscut faptul, că acest program ar trebui să fie transformat într-o strategie națională și ar trebui să se adopte un plan de acțiune specific pentru aprobarea acestui document.

**Generalizând** cele menționate mai sus, formulăm cea mai importantă concluzie – necesitatea efectuării unor studii fundamentale privind domeniul protecției drepturilor omului pe internet.

Constatăm prefigurarea unei noi direcții de cercetare și abordări doctrinare.

Totodată, prezintă interes modul în care Republica Moldova a înțeles și aplică standardele protecției drepturilor omului pe internet – capitol, care necesită atenție sporită, atât din partea doctrinarilor, precum și a legiuitorului național.

## BIBLIOGRAFIE

1. CEDO, Copland c. Regatului Unit, nr. 62617/00, 3 aprilie 2007.
2. CEDO, Uzun c. Germaniei, nr. 35623/05, 2 septembrie 2010.
3. CEDO, S. și Marper c. Regatului Unit, nr. 30562/04 și 30566/04, 4 decembrie 2008.
4. CEDO, Müller și alții c. Elveției, nr. 10737/84, 24 mai 1988.
5. CEDO, Ashby și alții c. Franța, nr. 36769/08, 10 ianuarie 2013.
6. Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal [online]. În: <http://www.datepersonale.md/md/general/>
7. Cererea Roman Zakharov c. Rusiei nr. 47143/06 [online]. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5246347-6510358>
8. CoE, Protocolul adițional la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontalier al datelor. STCE, nr. 181, 2001.
9. Comentarii cu privire la Recomandarea CM/Rec (2014) 6 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de internet.
10. Constituția Moldovei adoptată la data de 29.07.1994.
11. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului) [online]. În: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>
12. Convenția privind criminalitatea informatică [online]. Budapesta: 23. XI. 2001. În: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/libe/dv/7\\_conv\\_budapest\\_7\\_conv\\_budapest\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_7_conv_budapest_en.pdf)
13. Demian, Olga. Raport privind protecția drepturilor omului pe Internet. Chișinău: Ed. Consiliului Europei, 2015, 77 p.
14. Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date.
15. Handbook on European Data protection Law. European Union Agency for Fundamental Rights [online]. Council of Europe, 2014, 204 p. În: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf)
16. Horten, Monica. Raport privind neutralitatea internetului în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Consiliului Europei, 2016, 20 p.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova, nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252-257, art. nr. 963 din 08.11.2013.
18. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 811 din 29.10.2015 cu privire la Programul național de securitate cibernetică a Republicii Moldova pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 306-310, art. nr. 905 din 13.11.2015.
19. Legea Republicii Moldova nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 170-175, art. nr. 492 din 14.10.2011.
20. Manual privind legea europeană cu privire la protecția datelor [online]. În: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-law-2nd-ed_en.pdf)
21. Moldova: Raport asupra drepturilor omului pe anul 2017. Chișinău, 2018, 41 p.
22. Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Oficiul Avoca-

tului Poporului și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), 2016, 78 p.

23. Poalelungi, Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău: Ed. ULIM, 2015, 324 p.

24. Poalelungi, Mihai. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu asupra hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Republica Moldova. Concluzii și recomandări. Chișinău: Ed. Consiliului Europei, 2017, 576 p.

25. PromoLex [online]. În: [http://www.promolex.md/upload/publications/en/doc\\_1444027212.pdf](http://www.promolex.md/upload/publications/en/doc_1444027212.pdf)

26. Raportul anual al CNPDCP privind progresele înregistrate pentru anul 2014, pagina 69, [online]. În: <http://datepersonale.md/file/Raport/raport2014en.pdf>

27. Recomandarea CM/Rec (2014) 6 16/04/2014 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de internet. Adoptată de către Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2014 la cea de a 1197-a reuniune a miniștrilor adjuncți [online]. În: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31)

28. Recomandarea CM/Rec (2016) 5 [1] a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind libertatea pe Internet, adoptată la 13 aprilie 2016 [online]. În: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa)

# PROCEDURA DE EVALUARE A OBIECTELOR DE PROPRIETATE INTELECTUALĂ

Gheorghe GRAUR,  
doctorand,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

## SUMMARY

*In the context of globalization, of the dynamic economic environment, but also of the turbulences that have led to an increasingly fierce economic competition, the need to use distinctive signs, capable of graphical representation in several ways, has been emphasized, allowing the products to be distinguished, natural or legal persons from those belonging to other persons.*

*An effective branding policy can lead to a large number of sales, not only in the case of a single product, but also of other products associated with the same brand.*

*Developing a trademark, often in charge of a team of designers, takes time. The brand is the personality that identifies a product, service or company (name, term, sign, symbol, design or combination thereof) and how they relate to the key elements: customers, employees, partners, investors, etc.*

**Keywords:** intellectual property, brand, product, service, company, valuation of intellectual property objects.

Oportunitatea cultivării și însușirii cunoștințelor, abilităților și competențelor în domeniul proprietății intelectuale este determinată de realitățile tranziției la societatea informațională, creșterea rolului creativității și inovării în dezvoltarea tehnologică și economică. În ultimele decenii evoluția societății a fost marcată de o ascensiune rapidă a ponderii muncii intelectuale în totalitatea activităților umane, dar și a rezultatelor acestora în diversitatea produselor și serviciilor. Însă, în ciuda extinderii enorme a rolului cunoștințelor și informațiilor în funcționarea societății, domeniul proprietății intelectuale este, deocamdată, unul puțin cunoscut și insuficient valorificat.

Necunoașterea valorilor proprietății intelectuale, bineînțeles, afectează abilitățile și competențele tinerilor vizavi de cerințele societății cunoașterii. Potențialul economic al proprietății intelectuale depășește semnificativ nivelul ei de utilizare, mai ales în spațiul din care facem parte. Totodată, competențele în domeniul proprietății intelectuale urmează să contribuie la formarea în rândul tinerilor a unei culturi inovaționale și intelectuale - parte componentă a mediului inovativ și competitiv favorabil dezvoltării economice.

**Scopul cercetării** constă în analiza procedurii de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală.

Obiectul activității de evaluare îl constituie calcularea valorii de piață, de bilanț sau a altei valori, a obiectelor de proprietate intelectuală în funcție de scopul utilizării acestora.

Procesul evaluării se supun drepturile asupra următoarelor obiecte de proprietate intelectuală: invenții, modele de utilitate, soiuri de plante, rase de animale, topografii ale circuitelor integrate, mărci de produse și mărci de servicii, denumiri de origine ale produselor, indicații geografice, specialități tradiționale garantate, desene și modele industriale, obiecte a dreptului de autor și ale drepturilor conexe, precum și alte obiecte de proprietate intelectuală (know-how, goodwill etc.).

Subiecți ai activității de evaluare sunt, pe de o parte, evaluatorii și întreprinderile de evaluare, iar pe de altă parte beneficiarii serviciilor de evaluare. Întreprinderile de evaluare acordă servicii de evaluare a proprietății intelectuale doar în cazul, în care, în cadrul acestora activează evaluatori certificați.

Beneficiari ai serviciilor de evaluare pot fi [3] :

a) persoanele juridice și fizice care indiferent de forma de organizare juridică, forma de proprietate și de gestiune, dețin drepturi asupra obiectelor de proprietate intelectuală, în conformitate cu legislația în vigoare a Republicii Moldova;

b) persoanele fizice și juridice care utilizează obiectele de proprietate intelectuală în activitatea economică, efectuează operațiuni de vânzare și/sau achiziționare a obiectelor de proprietate intelectuală în baza contractelor de licență sau cesiune.



Evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează în scopul:

a) preluării la balanța întreprinderii, în calitate de unitate de evidență în componența activelor nemateriale, precum și reflectarea în evidența contabilă. Se evaluează drepturile asupra următoarelor obiecte de proprietate intelectuală: cele create nemijlocit în cadrul întreprinderii; achiziționate sau dobândite de la persoane juridice sau fizice în urma transmiterii gratuite; obținute în urma fuziunilor, integrărilor și lichidărilor de întreprinderi; obținute de la fondatori în vederea includerii în capitalul statutar sau achitării acțiunilor; destinate privatizării; cele dăruite sau moștenite;

b) determinării eficienței economice a exploatării obiectelor de proprietate intelectuală - alegerea variantei optime de aplicare a obiectelor de proprietate intelectuală; corectarea strategiei de dezvoltare a întreprinderii; elaborarea business-planurilor pentru justificarea cuantumurilor creditelor și atragerea investițiilor, pentru crearea obiectelor de proprietate intelectuală sau obținerea drepturilor asupra lor; transmiterea drepturilor asupra obiectelor de proprietate intelectuală de către întreprindere, gratuit sau în arendă, persoanelor terțe; stabilirea părții impozabile a venitului provenit din proprietatea intelectuală; calcularea părții de venit (profit) sau patrimoniu, scutită de impozite și de alte plăți sau beneficiară de înlesniri la impozitare, creditare, precum și în cazul altor acțiuni stimulative; determinarea cotei proprietății intelectuale în prognozarea volumului de investiții; stabilirea valorii gajului în vederea creditării;

c) efectuării operațiunilor comerciale cu obiectele de proprietate intelectuală, în bază contractuală în următoarele cazuri: încheierea contractelor de licență sau de cesiune a drepturilor; încheierea contractelor de efectuare a operațiunilor cu active nemateriale ca rezultat al reorganizării agenților economici (separare, fuziune, lichidare etc.); privatizarea și transmiterea întreprinderilor funcționale și a altor complexe patrimoniale care conțin obiecte de proprietate intelectuală; participarea la proiectele de investiții a căror realizare este preconizată în baza unui contract; includerea în capitalul statutar și stabilirea cotei patrimoniale a fondatorilor, care revine obiectelor de proprietate intelectuală; în alte situații care prevăd transmiterea obiectelor de proprietate intelectuală în calitate de „licențe de însoțire”;

d) stabilirii cotei de participare a proprietății intelectuale la formarea venitului persoanelor fizice și juridice în cazul determinării: onorariului pentru crearea nemijlocită a obiectelor de proprietate intelectuală în cadrul întreprinderii; onorariului, în cazul achiziționării drepturilor de proprietate și de exploatare a obiectelor de proprietate intelectuală; calcularea royalty (redvențelor);

e) determinării cuantumului prejudiciilor cauzate titularului de drepturi asupra obiectelor de proprietate intelectuală în urma acțiunilor ilicite și a concurenței neloiale [5].

**Modul și condițiile de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală.** Evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează de evaluatorii atestați, conform prevederilor Regulamentului cu privire la atestarea evaluatorilor obiectelor de proprietate intelectuală, aprobat de către Guvern.

Evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează în temeiul contractului de prestare a serviciilor de evaluare, încheiat în scris între întreprinderea de evaluare și beneficiar.

În contractul de prestare a serviciilor de evaluare poate fi prevăzută:

- a. evaluarea unui obiect;
- b. evaluarea mai multor obiecte;
- c. prestarea serviciilor de evaluare pe parcursul unei perioade de timp indicate în cererea beneficiarului.

Evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează în conformitate cu Indicațiile metodice privind evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală, anexate la Regulamentul cu privire la atestarea evaluatorilor obiectelor de proprietate intelectuală, precum și conform standardelor internaționale și naționale de evaluare.

Evaluatorul elaborează și prezintă beneficiarului lista informațiilor necesare pentru evaluarea obiectului de proprietate intelectuală.

Beneficiarul prezintă evaluatorului informațiile stabilite de comun acord, purtând răspundere pentru veridicitatea și perfectarea documentară a datelor inițiale.

În cazurile prevăzute de legislație, întreprinderea de evaluare sau evaluatorul poate evalua un obiect de proprietate intelectuală în temeiul unei hotărâri a instanței de judecată, sau a altei autorități abilitate să decidă asupra evaluării.

În cazul, când câteva persoane dispun în comun de drepturile exclusive asupra unui obiect de proprietate intelectuală concret, evaluarea acestuia se efectuează conform clauzelor contractului

încheiat între acestea. În lipsa contractului, fiecare dintre aceste persoane poate efectua evaluarea în orice scop, cu excepția licențierii, cesionării sau gajării drepturilor asupra obiectelor de proprietate intelectuală.

Evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală se încheie cu întocmirea în mod obligatoriu, a unui raport de evaluare, care va conține opinia clară și neechivocă a evaluatorului privind valoarea obiectului evaluării.

Nu se admite intervenția beneficiarului sau a altor persoane interesate în activitatea evaluatorului, cu scopul de a influența rezultatele evaluării.

**Termenele de executare a lucrărilor de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală.** Valoarea obiectelor de proprietate intelectuală se calculează la data concretă a evaluării, în limitele perioadei calculate, determinată de durata funcționării utile a obiectelor de proprietate intelectuală, dar care nu va depăși termenul de valabilitate a titlului de protecție. Lucrarea executată în conformitate cu contractul de prestare a serviciilor de evaluare se perfectează sub formă de raport de evaluare și se transmite beneficiarului prin actul de primire-predare.

Evaluatorul este în drept [2]:

- a. să planifice de sine stătător efectuarea lucrărilor de evaluare, conform legislației și contractului de prestare a serviciilor de evaluare;
  - b. să determine abordările și metodele de evaluare, conform Indicațiilor metodice anexate la prezentul Regulament și standardelor naționale de evaluare;
  - c. să aibă acces la documentația beneficiarului, necesară pentru efectuarea evaluării;
  - d. să solicite, după caz, administrației întreprinderii de evaluare, antrenarea în evaluare a altor evaluatori și specialiști;
  - e. să fie membru ale asociațiilor obștești ai evaluatorilor și să participe la activitatea acestora.
- Evaluatorul este în drept să renunțe în condițiile prevăzute de legislație la efectuarea evaluării, în cazul în care beneficiarul:

- a) a încălcat clauzele contractului de prestare a serviciilor de evaluare;
- b) nu a prezentat actele necesare pentru evaluare, sau a prezentat acte care conțin date incomplete, sau eronate;
- c) a intervenit în acțiunile evaluatorului pentru a influența rezultatele evaluării.

Evaluatorul este obligat [2]:

1. să efectueze evaluarea în conformitate cu prevederile legislației în vigoare și cu contractul de prestare a serviciilor de evaluare;
2. să efectueze evaluarea în mod conștiincios;
3. să asigure confidențialitatea informației furnizate de beneficiar.

Evaluatorul nu este în drept să efectueze evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală, în cazurile în care este:

1. titular al obiectului de proprietate intelectuală care urmează a fi evaluat;
2. beneficiar al serviciilor de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală;
3. afiliat ai uneia dintre persoanele fizice sau juridice.

Evaluatorul și întreprinderea de evaluare poartă răspundere contravențională sau penală conform legislației în vigoare, pentru:

- a) falsificarea rezultatelor evaluării;
- b) nerespectarea principiilor de independență;
- c) nerespectarea condițiilor de confidențialitate a evaluării.

Etapele procedurii de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală sunt următoarele:

1. Etapa preliminară în cadrul căreia se elaborează sarcinile evaluării.
2. Etapa pregătitoare care prevede identificarea titlurilor de protecție asupra obiectelor de proprietate intelectuală (expertiza juridică), controlul veridicității volumului mare de informații prezentate evaluatorului, pentru calcularea valorii în conformitate cu lista stabilită a datelor inițiale. În cadrul expertizei juridice se identifică drepturile asupra obiectelor de proprietate intelectuală, prin verificarea existenței actelor ce confirmă apartenența drepturilor patrimoniale. Lista actelor respective include: titlurile de protecție (brevete, certificate de înregistrare, drepturi de autor, chitanța cu privire la achitarea taxei pentru menținerea în vigoare a documentului de protecție); contractele de licență și de cesiune. Se supun expertizei, de asemenea, contractele de constituire privind transferul drepturilor asupra obiectelor de proprietate intelectuală în capitalul social; contractele-comenzi privind crearea obiectelor de proprietate intelectuală de către organizațiile terțe; contractele privind crearea obiectelor de proprietate intelectuală în cadrul întreprinderii cu titlul de misiune de serviciu; contractele între întreprindere și elaboratorii obiec-

telor de proprietate intelectuală; actele de transmitere gratuită a drepturilor asupra obiectelor de proprietate intelectuală; hotărârile organelor puterii executive vizând activele nemateriale în cazul lichidării, falimentului, privatizării și a altor reorganizări ale întreprinderilor. Întreprinderea, ale cărei active nemateriale conțin obiecte de proprietate intelectuală, trebuie să dețină actele privind acceptarea spre utilizare, contabilizarea, preluarea la balanță, includerea în capitalul social și alte documente necesare. La această etapă se determină de asemenea, scopul evaluării care prevede argumentarea tipului de valoare în vederea alegerii abordării și metodelor de evaluare, se elaborează modelul de evaluare, ce prevede ordinea concretă a lucrărilor, se stabilesc circumstanțele speciale și limitările, se identifică particularitățile unor obiecte de proprietate intelectuală concrete sau ale produselor în care sunt utilizate aceste obiecte.

3. Etapa calculelor care prevede stabilirea principalelor criterii de calculare, a listei erorilor admisibile și a calculelor propriu-zise.

4. Etapa întocmirii raportului de evaluare, care include:

a) introducerea, în care se expun scopurile și sarcinile evaluării;  
b) descrierea titlurilor de protecție a obiectelor de proprietate intelectuală (termenul de valabilitate, durata de funcționare utilă, durata perioadei calculate, limitele drepturilor, licențele pentru tipul de activitate, teritoriile protecției juridice), alte documente și condiții prezentate în vederea evaluării;

c) expunerea metodelor de evaluare;

d) materialele vizând calcularea valorii obiectelor de proprietate intelectuală și rezultatele evaluării;

e) elaborarea recomandărilor pentru beneficiar privind aplicarea rezultatelor evaluării.

**Abordările evaluării obiectelor de proprietate intelectuală.** Abordarea din punct de vedere al cheltuielilor (conform cheltuielilor efective) reprezintă calculul inițial al valorii obiectelor de proprietate intelectuală, efectuat, de regulă, de către agenții economici și care constituie valoarea minimă a acestor obiecte. Calculele, conform abordării din punctul de vedere al cheltuielilor, prevăd executarea următoarelor operațiuni:

a. constatarea cheltuielilor efective pentru crearea, achiziționarea și introducerea obiectelor de proprietate intelectuală în circuitul economic;

b. raportarea cheltuielilor nesimultane ale perioadei anterioare la valoarea curentă, în conformitate cu coeficienții speciali de recalculare, indicele de prețuri sau rata inflației, ratele dobânzilor bancare, pentru plasamente și credite la data evaluării;

c. determinarea sumei cotelor de amortizare a obiectelor de proprietate intelectuală.

Abordarea din punctul de vedere a pieței (conform analizei comparative a vânzărilor), în cadrul căreia valoarea poate fi determinată prin analiza comparativă a vânzărilor obiectelor comparabile sau prin evaluarea de către experți. Calcularea valorii se bazează pe similitudinea obiectului evaluat cu un obiect analog, presupune existența unei piețe funcționale a obiectelor de proprietate intelectuală și se realizează prin analiza comparativă a unor parametri tehnico-economici concreți. Datele referitoare la tranzacțiile cu obiecte de proprietate intelectuală analoage se compară cu cele evaluate.

Pentru efectuarea calculelor sunt necesare următoarele date inițiale:

a. informațiile despre alte tranzacții încheiate pentru obiecte de proprietate intelectuală analoage;

b. lista indicatorilor de comparare a obiectelor de proprietate intelectuală;

c. rezultatele ajustării prețurilor efective ale tranzacțiilor încheiate pe piața unui obiect de proprietate intelectuală concret, cu luarea în considerare a valorilor indicatorilor acceptați pentru compararea obiectului evaluat cu cel analog.

În cadrul acestor abordări, calculele de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează cu utilizarea următoarelor metode: analiza comparativă a vânzărilor, evaluarea de către experți, analiza ratelor comparabile ale redevențelor [5].

Abordarea din punct de vedere al venitului (conform profitului), care sintetizează metodologia tuturor abordărilor de calculare a valorii obiectelor de proprietate intelectuală, ia în considerare atât cheltuielile efective, cât și tipurile de venituri, canalele de încasări financiare, prognoza dezvoltării ramurii, a capacităților de producție și a conjuncturii pieței concrete, prevede prognozarea veniturilor, raportarea lor la valoarea curentă.

Abordarea din punct de vedere al venitului se realizează prin aplicarea mai multor metode: capitalizarea veniturilor, scontarea fluxurilor previzibile ale mijloacelor bănești și a profiturilor excedentare.

Asigurarea informațională a calculului depinde de scopul, tipul valorii și abordările evaluării. Categoriile generalizate ale datelor inițiale necesare evaluării includ:

- a. cheltuielile, inclusiv costurile vânzărilor, diverse cheltuieli ce țin de crearea, achiziționarea și utilizarea obiectelor de proprietate intelectuală, pierderile excepționale;
- b. informațiile despre conjunctura pieței unui obiect de proprietate intelectuală concret, despre alte caracteristici ale pieței obiectelor de proprietate intelectuală sau mărfurilor fabricate cu utilizarea acestor obiecte;
- c. datele privind statutul juridic a obiectelor de proprietate intelectuală;
- d. coeficienții de uzură fizică și morală a obiectelor de proprietate intelectuală;
- e. datele necesare pentru estimarea indicatorilor eficienței economice a producției, precum și cele deduse prin analiza canalelor de formare și de obținere a surselor venitului, din utilizarea obiectelor de proprietate intelectuală în conformitate cu Codul fiscal și standardele de contabilitate;
- f. datele necesare pentru raportarea cheltuielilor nesimultane ale perioadei anterioare la valoarea curentă și pentru scontarea fluxurilor previzibile ale mijloacelor bănești;
- g. indicatorii necesari pentru estimarea tuturor factorilor de risc.

Direcțiile principale de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală sunt următoarele:

- calcularea valorii în scopul preluării obiectelor la balanța întreprinderii, în calitate de unitate de evidență în componența activelor nemateriale și reflectării în contabilitate;
- evaluarea obiectelor de proprietate intelectuală în scopul determinării venitului titularului de drepturi;
- calcularea valorii obiectelor de proprietate intelectuală în scopuri comerciale;
- calcularea valorii licenței;
- calcularea cuantumului prejudiciilor cauzate titularului de drepturi în urma acțiunilor ilicite și concurenței neloiale.

Perioada calculată constă din două părți:

- a) crearea, protecția juridică, modernizarea și perfecționarea, introducerea în circuitul economic și promovarea obiectelor de proprietate intelectuală pe piață;
- b) utilizarea comercială a obiectelor de proprietate intelectuală [4].

**Procedura de inventariere a obiectelor de proprietate intelectuală.** Inventarierea existenței efective a obiectelor de proprietate intelectuală se efectuează de către titularul de drepturi, în conformitate cu prevederile Regulamentului privind inventarierea. În vederea inventarierii, la întreprindere se creează prin ordin (dispoziție) o comisie de inventariere, constituită din reprezentanți ai serviciilor financiare, economice și de brevetare. În prezența persoanelor oficiale și a gestionarilor, membrii comisiei verifică:

- a. existența documentelor care certifică dreptul întreprinderii de a utiliza obiectele de proprietate intelectuală;
- b. corectitudinea și reflectarea oportună în evidența contabilă a valorii activelor nemateriale referitoare la obiectele de proprietate intelectuală, ce aparțin întreprinderii în baza dreptului de proprietate.

În cazul în care comisia depistează un obiect de proprietate intelectuală necontabilizat, ea are dreptul să aleagă metoda de evaluare a acestuia și, în conformitate cu parametrii tehnico-economici ai obiectului, să stabilească durata potențială normativă de funcționare utilă a lui, în conformitate cu Regulamentul Ministerului Finanțelor privind inventarierea [7].

Faptul utilizării obiectului de proprietate intelectuală se confirmă prin următoarea listă de documente care se concretizează separat pentru fiecare caz de evaluare aparte:

- a. originalul sau copia autenticată notarial al brevetului, certificatului de înregistrare;
- b. copia descrierii obiectului de proprietate intelectuală;
- c. actul privind acceptarea spre utilizare;
- d. avizul serviciului întreprinderii, responsabil de exercitarea controlului privind: exploatarea fiecărui element al invenției, modelului de utilitate, indicându-se datele de identificare a documentației tehnice sau de proiectare; folosirea desenelor și modelelor industriale în aspectul exterior al produselor, în particularitățile estetice și utilitare ale acestora; folosirea mărcilor de produse și servicii; utilizarea denumirii de origine a produsului pentru desemnarea produsului; utilizarea soiurilor de plante create prin selecție; utilizarea raselor de animale create prin selecție și sub influența schimbării condițiilor de hrană, întreținere și exploatare;
- e. calculația prețului de cost de secție al creării și exploatării (utilizării) obiectului de proprietate intelectuală, în conformitate cu articolele de cheltuieli care se includ în prețul de cost al producției;

- f. certificatul subdiviziunii economice (financiare) privind prețurile și rentabilitatea producției fabricate cu utilizarea obiectului de proprietate intelectuală;
- g. raportul privind cercetările de brevet;
- h. calculul prețului de cost și al venitului, care revin obiectului de proprietate intelectuală, executat conform metodicii de calculare a venitului provenit din utilizarea acestui obiect;
- i. contractul de cesiune (transmitere) către întreprindere a drepturilor asupra titlului de protecție, înregistrat în conformitate cu legislația în vigoare;
- j. contractul de licență a dreptului de folosire a obiectului de proprietate intelectuală, înregistrat conform actelor normative în vigoare;
- k. cererile de protecție a obiectelor proprietății industriale, înregistrate la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală.

**Concluzii.** Proprietatea intelectuală este o formă a proprietății private care se referă la „creațiile minții”. Ea are în vedere protejarea produsului inteligenței umane și garantarea beneficiului consumatorilor de a se folosi de acest produs.

Protecția legală pe care o oferă proprietatea intelectuală permite „creatorilor” să-și vadă munca recunoscută și eforturile răsplătite, astfel încât creativitatea și inovația să fie încurajate.

În toate domeniile proprietății intelectuale, protecția legală acoperă rezultatul sau expresia creației. Nu sunt protejate ideile, ci doar modul lor de exprimare.

Protecția se poate naște prin efectul legii, cum e în cazul drepturilor de autor, sau ca urmare a solicitării acestor drepturi și eliberarea unor titluri de protecție ca urmare a examinării cererilor de protecție de către instituții publice specializate.

Pentru a obține această protecție este necesară și obligatorie respectarea procedurii de evaluare a obiectelor de proprietate și satisfacerea condițiilor necesare și suficiente realizării acestei proceduri.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 114 din 03.07.2014 cu privire la Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 282-289, art. nr. 600 din 26.09.2014.
2. Cod Civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86, art. 661 din 22-06-2002, Republicat în Monitorul Oficial, nr. 66-75 din 01.03.2019.
3. Hotărârea nr. 489 din 29.03.2008 cu privire la Comisia națională pentru proprietatea intelectuală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-73, art. nr. 476 din 08.04.2008.
4. Dănilă, I. Dreptul de autor și drepturile de proprietate intelectuală. București: Ed. C.H. Beck, 2008.
5. Macovei, I. Dreptul proprietății intelectuale, ediția a 2-a. București: Ed. C. H. Beck, 2006.
6. Moisei, A. Ghid practic privind protecția proprietății intelectuale în Republica Moldova în domeniul științelor aplicate. Chișinău: 2012.
7. Volcinski, V., Chiroșca, D. Dreptul proprietății intelectuale. Chișinău: Muzeum, 2001.



# COMPONENTELE CONTROLULUI FINANCIAR PUBLIC INTERN

Eugeniu BANUH,  
doctorand,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

## SUMMARY

*The transformation of the control system, at the normative level, was carried out by introducing the concept of internal public financial control (IPFC), which mainly includes international public financial control principles, accepted at international level, in accordance with the European principles and which must be transposed into control and audit systems throughout the national public system. Modern internal control being oriented towards transparency, clear responsibilities, methodology and standards harmonized with the *acquis communautaire*.*

*According to the concept of IPFC, promoted by the European Union, the internal audit is a component part of the Internal Control. Therefore, our study will focus on analyzing the components of internal public financial control, formulating conclusions and making proposals for improving the situation in the field.*

**Keywords:** Financial control. Internal public financial control (IPFC). Internal audit and financial control service. National Standards of internal control in the public sector. Central Harmonization Unit.

Conceptul de Control Financiar Public Intern (CFPI) a fost dezvoltat de către Comisia Europeană pentru a furniza un model structurat și operațional, care să ajute guvernele naționale în reșezarea mediului de control intern și în special, în actualizarea sistemelor publice de control intern în concordanță cu standardele internaționale și cu buna practică a Uniunii Europene.

Aplicarea acestui concept, a adus beneficii majore prin introducerea sau prin crearea posibilității de a aplica standarde mult mai înalte în domeniul controlului cheltuirii banului public, permițând totodată, creșterea eficienței acestei activități comparativ cu activitatea structurilor tradiționale de control existente în aceste țări, înainte de începerea procesului de aderare.

Țările-membre ale UE au avut și au în continuare un adevărat interes, în a aduce corupția și proasta administrare a fondurilor publice din fostele țări comuniste, sub control. Introducerea de reforme necesare pentru combaterea corupției în sectorul public, cere parcurgerea mai multor pași concreți de către guverne, cum ar fi: realizarea reformelor structurale și instituționale care sunt indispensabile în acest proces [20, p. 591].

Primordial, în condițiile sistemului de control impus de țările dezvoltate urmează a fi modificată perceperea răspunderii manageriale. În sectorul public (și acesta este cazul în mod cert, în cazul fostelor țări ale URSS), managerii responsabili de cheltuirea fondurilor publice au o înclinație foarte redusă spre a cheltui resurse, pentru a se asigura că managementul financiar este corect, transparent și exemplar. Managerii, de regulă, sunt lideri politici, interesul lor este concentrat pe obținerea de rezultate financiare bune, în termen scurt, și sunt mai puțin interesați de modul în care funcționează structurile pe care le au în subordine, și de gradul în care procedurile pe care le utilizează sunt adecvate [16, p. 12].

Cu toate acestea, dacă luăm în considerare, că resursele publice sunt limitate și că cerințele publicului privind transparența și responsabilizarea sunt importante, managerii publici ar trebui să fie, din ce în ce mai interesați, în a determina dacă rezultatele politicilor lor (deci, și succesul acestora) pot fi îmbunătățite prin aplicarea principiilor eficacității, efectivității și economicității. Din această perspectivă, sectorul public nu poate diferi foarte mult de sectorul privat, chiar dacă performanța respectivă este măsurată în moduri diferite. Deci, este necesară o nouă abordare a managementului în sectorul public, care ar trebui să aibă în centru atenției, beneficiarul serviciilor publice, dar și performanța economică.

Prin prisma schimbărilor așteptate în rezultatul implementării reformei, obiectivul CFPI este acela de a acorda o asigurare rezonabilă, că tranzacțiile efectuate respectă principiile unui

management financiar solid, transparența, eficiența, eficacitatea și economicitatea precum și legislația relevantă și prevederile bugetare.

Implementarea CFPI trebuie privită, ca fiind un proces pe termen lung care necesită angajamentul tuturor părților interesate. Experiența a demonstrat că introducerea unor noi politici și legi referitoare la acest aspect, care nu s-au axat în prealabil pe o înțelegere comună și pe aprobarea tuturor părților interesate, poate fi riscantă, invocând neînțelegere și rezistență, fapt care poate pune în pericol întregul proces de schimbare. De aceea, schimbând sistemul de control intern în sectorul public, trebuie să urmeze o perioadă de reflecții și discuții între principalele părți interesate.

Obiectivul controlului intern constituie activitatea organizațională pusă în slujba realizării obiectivelor dintr-o entitate, obiective referitoare la performanță, protejarea patrimoniului, integritatea informațională. Rolul controlului intern este nemijlocit legat de succesul unei entități [4, pp. 219-224].

Controlul intern are dreptul de a fi considerat ca un set cuprinzător de reguli, care au ca scop introducerea eficienței și transparenței în sectorul public. Din această cauză, merită să fie dezvoltat ca un grup distinct de activități cu calitățile sale proprii și nu, ca o anexă a funcțiilor bugetare, sau contabile, sau a luptei contra fraudei, chiar dacă controlul intern este în strânsă legătură cu aceste activități. Astfel, CFPI este în primul rând, o activitate bazată pe standarde internaționale bine definite și care are principalul scop, să facă mai transparent și mai responsabil managementul finanțelor publice.

În practica internațională există două modele de control intern, concepute pentru organizarea sistemului, astfel încât să răspundă cerințelor managementului riscului, acestea sunt:

- *Modelul COSO* – SUA;
- *Modelul COCO* – Canada.

Modelul COSO - denumirea modelului vine de la denumirea Comitetului de Sponsorizare a Organizațiilor Comisiei Treadway – COSO, comitet constituit în SUA, la inițiativa senatului Treadway, care, în anul 1985, a inițiat o cercetare asupra controlului intern și a rolului său în viața organizațiilor, instituind „Comisia Treadway” (cunoscută și sub denumirea de Comisia Națională Împotriva Raportării Frauduloase). În urma recomandării acestei Comisii, s-a înființat Comitetul de Sponsorizare a Organizațiilor, care a reunit profesioniști din marile cabinete de audit extern și din marile firme americane. Rezultatele cercetărilor întreprinse s-au concretizat în documentul (lucrarea) „*Controlul intern – un cadru integrat*”.

COSO definește controlul intern, ca fiind un proces efectuat de Consiliul de administrație, conducere și întregul personal al entității, menit să furnizeze o asigurare rezonabilă cu privire la îndeplinirea obiectivelor organizației, având în vedere: eficiența și eficacitatea operațiunilor; realitatea rapoartelor financiare; conformarea cu legile și cu regulamentele aplicabile.

Definiția controlului intern dată de COSO în anul 1992, reflectă patru principii fundamentale: (I) controlul intern este un proces total, nu o activitate suplimentară, un mijloc pentru a atinge un obiectiv și nu un scop în sine; (II) controlul intern este efectuat de oameni, ceea ce îl face imperfect și el nu înseamnă numai manuale de politici, formulare și documente, ci și oamenii la fiecare nivel al organizației; (III) controlul intern poate să furnizeze o asigurare rezonabilă managementului și Consiliului de Administrație asupra faptului că obiectivele organizației vor fi îndeplinite; (IV) controlul intern este angrenat în îndeplinirea obiectivelor organizației.

În modelul COSO, controlul intern este reprezentat de 5 elemente legate între ele: mediul de control; evaluarea riscurilor; activitățile de control; informarea și comunicarea; monitorizarea.

În lucrarea „*Teoria și practica auditului intern*”, Jacques Renard arată că la cele 5 elemente ale controlului din modelul COSO, poate fi adăugat și auditul intern, motivația bazându-se pe faptul că auditul intern își aduce aportul la îmbunătățirea sistemelor de control intern, fără însă a exonera managementul entității de obligațiile și responsabilitățile acestuia în ceea ce privește descoperirea și prevenirea fraudelor și a erorilor din sistem [13, p. 385].

Nu am fi de acord cu această afirmație, deoarece auditul intern prin activitatea sa evaluează funcționalitatea sistemului MFC, deci a celor cinci componente. În condițiile în care vom include auditul intern într-un sistem consolidat, există riscul să pierdem din obiectivitatea rapoartelor care vor fi furnizate de către auditori în urma evaluării sistemelor date.

Modelul COCO a fost elaborat în anul 1995 de Institutul Canadian al Contabililor Autorizați (CICA), fiind alcătuit din aceleași elemente ca și modelul COSO, însă grupate altfel. COCO

definește controlul intern ca fiind reprezentat de ansamblul care include: resurse; sisteme; procedee, structuri; cultura organizației și alte elemente care, puse împreună, contribuie la atingerea obiectivelor.

Potrivit principiilor acestui model, sarcinile îndeplinite de personal se bazează pe: înțelegerea scopului acestor sarcini (atribuții), respectiv obiectivul care trebuie atins; capacitatea sa și competențele care îi revin; angajamentul de a-și realiza bine și la timp atribuțiile; - monitorizarea performanțelor și supravegherea mediului pentru a învăța să se adapteze schimbărilor.

Modelul COCO cuprinde următoarele elemente:

- scopul (să știi ce să faci);
- angajamentul, implicarea (să vrei să faci);
- capacitatea (să poți să faci);
- monitorizarea și învățarea (să te adaptezi schimbărilor).

Acest model de control intern este explicat prin: (1) definiția modelului, (2) criterii de control și (3) gruparea acestor criterii [13, p. 387].

Criteriile de control sunt grupate în baza celor patru elemente ale modelului COCO, după cum urmează:

- criteriile privind scopul, contribuie la orientarea organizației și se referă la: obiectivele acesteia, riscuri și oportunități, politici, planificare, scopuri și indicatori de performanță;
- criteriile privind angajamentul, contribuie la afirmarea identității și a valorilor entității, și se referă la: valorile etice, integritate, politicile de resurse umane, răspunderile, responsabilitățile și obligația de raportare;
- criteriile privind capacitatea, contribuie la afirmarea componentei entității și se referă la: cunoștințe, competențe, informații și procese de comunicare, coordonare, activități de control;
- criteriile privind monitorizarea și învățarea, contribuie la afirmarea evoluției entității și se referă la: supravegherea mediului intern și a celui extern, monitorizarea performanței, revizuirea, reevaluarea nevoilor de informații și a sistemelor conexe, procesul de monitorizare și evaluare a eficacității controlului.

Comparând cele două modele ale controlului intern se pot concluziona următoarele.

Conform modelului COSO, controlul intern:

- este un proces implementat de toți angajații unei entități;
- are un caracter relativ, oferind o asigurare rezonabilă privind îndeplinirea obiectivelor.

Conform modelului COCO, controlul intern:

- pune un accent mai mare pe mijloacele implementate, decât pe angajați;
- are un caracter relativ, nu dă o asigurare absolută, considerând că „ajută” la atingerea obiectivelor.

Pentru reformarea sistemului de control al sectorului public al Republicii Moldova s-a ales modelul COSO, astfel entitățile publice fiind obligate să implementeze cele 5 elemente ale controlului intern enunțate mai sus.

Astfel, legislația în vigoare a Republicii Moldova și în speță, Legea privind controlul financiar public intern și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare [6] stipulează, că managerul entității publice finanțează sistemul de management financiar și control, conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al entității publice, în baza componentelor principale ale managementului financiar și de control (MFC).

Aceste componente derivă din modul, în care managerul gestionează o activitate și sunt integrate în procesul managerial. Deși componentele enumerate se aplică tuturor entităților publice, entitățile mici și mijlocii le pot implementa într-un mod distinct entităților mari. Chiar dacă activitățile de control ale unei entități mici pot fi mai puțin oficiale și structurate, aceasta poate avea totuși un sistem MFC eficient.

În contextul evaluării gradului de implementare a CFPI de către Comisia Europeană, pe componenta mediul de control, se solicită ca aceasta să cuprindă [4, p. 85]:

1. „O cultură, un cod și alte sisteme, care să sprijine obiectivele generale, managementul riscului și sistemul de control intern.
2. Demonstrarea necesității existenței unui angajament, privind promovarea competenței, integrității și instaurării unui climat de încredere.
3. O definiție clară a autorității și responsabilității prin care să asigure ca deciziile care sunt luate și acțiunile întreprinse, să fie la un nivel corespunzător.
4. Comunicare la toate nivelurile ierarhice așa cum este de așteptat și pentru a se asigura accesibilitatea libertatea de acțiune.

5. O strategie clară pentru a putea rezista riscurilor semnificative cunoscute, asociată cu o politică a managementului riscului, bazată pe cunoștințe adecvate, de calitate profesională și instrumente adecvate și acordarea atenției necesare pentru ajustarea proceselor și a activităților de control în condițiile apariției unor riscuri noi sau modificate, sau a apariției unor deficiențe operaționale.

6. O funcție independentă de audit intern.”

Atingerea obiectivelor va fi influențată de limitări inerente în toate sistemele entității publice. Acestea includ astfel de realități, cum ar fi faptul că raționamentele efectuate în procesul de luare a deciziilor pot fi imperfecte și că eșecurile pot avea loc din cauza unei simple erori sau greșeli [2, p. 127].

În plus, activitățile de control pot fi periclitare de înțelegerile secrete a două sau mai multe persoane, precum și de faptul că managerii nu doresc să respecte procedurile.

Un alt factor de limitare este, că structura unui sistem MFC trebuie să reflecte faptul, că resursele sunt limitate și că beneficiile activităților de control trebuie luate în considerare, în funcție de costurile acestora.

În **concluzie**: Analiza actelor strategice, ce au stat la baza implementării conceptului controlului financiar public intern, precum și radiografierea cadrului normativ ce guvernează noul sistem de control modern, demonstrează că pe domeniul reglementărilor în vigoare, sistemul de control financiar public intern este aliniat cerințelor UE, rezerve fiind înregistrate în procesul de aplicare a noilor prevederi.

Astfel, deși există cadrul normativ de bază aferent dezvoltării sistemului de management financiar și control, acesta nu este încă pe deplin funcțional și conceptul de răspundere managerială nu este realizat complet.

Situația descrisă este condiționată de faptul că domeniul culturii organizaționale, implementarea unei schimbări provoacă modificări ale bazelor și surselor de putere. Oamenii adoptă poziții (atitudini) negative sau pozitive, în funcție de percepția pe care o capătă asupra felului în care vor fi afectate puterea deținută și modul de lucru, prin introducerea respectivei schimbări. Ei se tem în general de necunoscut, au anumite tipare, bine încetățenite, care-i ajută să facă față diferitelor situații curente și, de regulă, se deprind greu cu altele noi.

Pentru a depăși temerile enunțate, precum și pentru a garanta succesul în implementarea reformei demarate, abordarea schimbării urmează a fi efectuată prin presiuni create de sus în jos. Dacă la acest aspect adăugăm și pe acela că schimbarea a fost impusă, în cazul nostru, prin modificări legislative, nici nu mai pot fi luate în discuție alte moduri de abordare. Abordarea de sus în jos, în cazul implementării sistemului de management financiar și control și a auditului intern, reprezintă singura cale de a introduce schimbarea, de a o dirija, de a furniza credibilitate și autoritate procesului respectiv.

Cu alte cuvinte, cu cât conducerea autorității publice promovează mai mult schimbarea, în mod fundamentat și argumentat, cu atât mai mult înlătură opoziția subordonaților față de aceasta. Chiar dacă procesul de implementare este dureros, datorită faptului că schimbarea trebuie introdusă rapid, modelul de sus în jos este singura abordare realistă. Pentru a nu genera resentimente și a nu-i face pe oameni să simtă că li se impun soluții peste convingerile lor, presiunile de sus în jos trebuie tratate cu mult tact, delicatețe și deschidere, fiind comunicate tuturor celor implicați.

Recomandări pentru dezvoltarea sistemului de controlul financiar public intern (CFPI), reieșind din bunele practici ale domeniului.

1. Implementarea CFPI trebuie să fie concepută ca un proces de lungă durată, care solicită angajament din partea tuturor părților implicate. Experiența a demonstrat, că introducerea noilor politici și legi, care nu au fost înțelese și aprobate de toate persoanele implicate, ar putea invoca neînțelegere și rezistență, care ar putea pune în primejdie întregul proces de schimbare a proiectului. Astfel, schimbarea sistemelor de control intern în sectorul public, ar trebui mai bine să urmeze după o perioadă de reflectare și discuție între persoanele implicate.

2. Organizarea controlului ține de responsabilitatea fiecărui conducător, iar controlul ex-ante trebuie să prevaleze asupra celui ex-post.

3. Auditul intern este la dispoziția conducerii instituției, care trebuie să îl utilizeze ca pe un instrument de management.

4. Asigurarea unui sistem de raportare și informare, de la nivelurile ierarhice inferioare la cele superioare, și invers, este importantă pentru organizarea controlului intern

5. Experiența, de asemenea, indică necesitatea deținerii întregului exercițiu de reformă de către Ministerul Finanțelor, în scopul evitării rezistenței CFPI sau aplicarea treptată a acestuia. Suplimentar, o strategie bună de informare și comunicare trebuie să fie creată și menținută de

ministerul de resort, pe parcursul întregului proces, pentru a explica cum CFPI contribuie la gestionarea solidă a mijloacelor publice.

6. Prioritate mai mare trebuie să fie oferită creșterii calității Auditului Intern. Eșecul în realizarea acestui fapt ar putea conduce la deteriorarea rolului și statutului auditorilor interni. Suplimentar la aceasta, trebuie să fie introduse sisteme îmbunătățite de salarizare și alte scheme de compensare pentru atragerea personalului cu experiență.

7. Unitatea Centrală de Armonizare deține un rol primordial în definirea cerințelor de instruire pentru managerii entităților publice, managerii operaționali și auditorii interni, precum și coordonarea organizării/ frecvenței cursurilor de instruire. Conținutul instruirii trebuie să se concentreze asupra creșterii informării managementului și capacității practice de control și audit.

## BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, Armenia. Management public. București: Ed. Economică, 1999.
2. Boulescu, Mircea, Bârnea, Corneliu, Ispir, Ovidiu. Controlul financiar intern și auditul intern la entitățile publice. București: Ed. Economică, 2004.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
4. Dănescu, Tatiana. Proceduri și tehnici de audit financiar. București: Ed. Irecson, 2007.
5. Legea finanțelor publice locale nr. 397 din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-253/996 din 19.12.2013, cu modificările și completările ulterioare.
6. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificările și completările ulterioare.
7. Manole, Tatiana. Finanțele publice locale, rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău: Editura Epigraf, 2003, 238 p.
8. Manole, Tatiana. Managementul finanțelor publice. Chișinău: Editura Inst. Naț. de Cercetări Econom., Chișinău, 2016, 803 p.
9. Munteanu, Victor. Control și audit financiar-contabil. București: Ed. Lumina Lex, 2004.
10. Oprean, Ioan. Control și audit financiar-contabil. Deva: Ed. Intel-credo, 2002.
11. Petică, Roman Doina. Dreptul finanțelor publice. Sibiu: Ed. Alma Mater, 2002.
12. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 pe anul 2017.
13. Postolache, Rada. Drept financiar, Ediția a II-a. București: Editura. All Beck, 2013, 424 p.
14. Rada, Dănuț. Control financiar. Control fiscal. Lugoj: Ed. Dacia Europa Nova, 2003.
15. Santai, Ioan. Drept administrativ și știință administrativă. Cluj-Napoca: Ed. Risoprint, 1998.
16. Secrieru, Angela. Finanțele publice. Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 424 p.
17. Șaguna, Dan Drosu. Tratat de drept financiar și fiscal. București: Ed. All Beck, 2001
18. Ulian, Galina, Doga-Mîrzac, Mariana, Rotaru Lilia. Finanțe Publice. Chișinău: 2012, 295 p.
19. Văcărel, Iulian. Finanțe publice. București: Ed. Didactică și Pedagogică R. A., 2003.
20. Văcărel, Iulian, Georgescu, Florin. Finanțe publice. Editura Didactică și pedagogică, 2007, 696 p.



# COMPETENȚELE UNIUNII EUROPENE ÎN REGLEMENTAREA RELAȚIILOR DE MUNCĂ

*Teodorina GORIUC,  
doctorandă,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”*

## SUMMARY

*Labour relations are one of the most important elements in ensuring social cohesion in the European Union. Given their significance, the founders of the EU have been concerned with the competencies given to the member states in regulating matters in their regard. The scope of this article is to examine the fundamental principal of the EU - conferral - which implies that the Union has only that authority conferred upon it by the EU treaties, which have been ratified by all member countries. Taking into account the political nature of the EU, it was only fair that matters in regard to employment policies were left in the competences of the sovereign member states, reserving the right of the EU to coordinate them. Nevertheless, in ensuring the fundamental human rights, including those related to employment, European Union must have the means to promote coherence and cohesion throughout its member states.*

**Keywords:** *European Union, competence, cohesion, labour, employment, social security.*

Apărut în urma celui de-al Doilea Război Mondial, proiectul european a consolidat pacea și libertatea pe continent și s-a întrupat, în principal, în construcția Uniunii Europene (UE), care a crescut de la 6 la 27 de membri în ultimii 60 de ani.

Având valori comune pentru a sprijini o agendă centrată pe oameni, proiectul european a pus la bază valorile-cheie ale democrației, transparenței și bunăstării, împreună cu piețele deschise și concurența, sprijinite de solidaritate și convergență, protejând drepturile oamenilor și facilitând libera circulație, inclusiv a persoanelor, bunurilor și serviciilor din întreaga țară, care sunt toate valori partajate [5].

Uniunea Europeană în calitatea sa de organism supranațional, de la constituirea sa și până în prezent, se bazează pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului. Aceste valori sunt comune statelor-membre, într-o societate în care predomină pluralismul, nediscriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați [7].

Fundamentată pe reglementările constitutive, Uniunea proclamă continuu necesitatea de a obține coeziune socială, de a îmbunătăți domeniul sănătății și securității muncii, de a facilita libera circulație a forței de muncă, de a promova egalitatea pe piața muncii între bărbați și femei, de a armoniza reglementările privind securitatea socială și de a promova dialogul social între angajator și angajați [1, p. 361]. Aceste prevederi pot fi regăsite ca o linie roșie în toate actele Uniunii Europene cu caracter normativ și declarativ din ultima jumătate de secol, indiferent de sfera de competență a emiterii acestora, stabilind doar cerințele minime necesare asigurării drepturilor fundamentale proclamate și asumate, atât de Uniunea Europeană, cât și de către fiecare stat-membru, în parte.

Angajamentul fundamental al statelor-membre ale Uniunii este promovarea și asigurarea realizării drepturilor omului, democrației și a statului de drept, tinzând spre o unitate mai mare între membrii săi, în scopul protejării idealurilor și principiilor lor și facilitării progresului lor economic și social. În acest sens, Uniunea Europeană prin instituțiile sale urmează să asigure coerența cadrului normativ unional, aplicabil pe întreg teritoriul al statelor-membre. Deci, dreptul comunitar (unional) se aplică în ordinea juridică internă așa cum a fost adoptat, fără a fi necesară receptarea sau transformarea lui în drept intern. Normele de drept comunitar se integrează în dreptul intern al statelor membre, care nu au posibilitatea să aleagă între concepția monistă sau dualistă, prima fiind obligatorie [3, p. 36].

Coerența normativă nu poate fi obținută, fără a implica limitări în anumite domenii ale suveranității statelor-membre. Cu toate acestea, respectivele limitări poartă un caracter asumat reciproc, statele-membre transferând în mod voluntar părți din suveranitatea lor către instituțiile europene, pentru a construi o Europă mai puternică și mai eficientă.

Se poate afirma că sistemul de drept al oricărui stat-membru al Uniunii Europene are două componente, care se completează reciproc: cea comunitară (unională) și cea alcătuită din normele de drept intern [3, p. 33]. În acest sens, este important de invocat unul din principiile de bază ale Uniunii Europene, și anume cel al atribuirii de competențe care determină limitele de competențe legislative și politice între instituțiile Uniunii Europene și autoritățile legislative și executive ale statelor-membre. Potrivit acestuia, statele-membre ale Uniunii Europene, în calitate de subiecte originare de drept unional au una din următoarele opțiuni juridice:

- fie au transmis toate împuternicirile lor suverane într-un anumit domeniu, instituțiilor unionale;
- fie împart competențele suverane cu UE într-un anumit domeniu;
- fie își asumă competențe depline într-un anumit domeniu.

În opinia Curții de Justiție a Uniunii Europene, atribuirea de competență are natura juridică a unui transfer ireversibil, precizându-se în continuare, că este vorba despre o comunitate dotată cu atribuții proprii și mai precis cu puteri reale, născute dintr-o limitare de competență sau transfer de atribuții de la state la Comunitate; transferul ce se realizează de la state, din ordinea lor juridică, internă, în profitul ordinii juridice comunitare privește drepturile și obligațiile, ce corespund dispozițiilor tratatului și antrenează o limitare definitivă a drepturilor lor suverane [4, p. 33].

Abordarea stabilită prin Tratatul de la Roma a fost bazată pe teoriile, conform cărora liberalizarea comerțului internațional va conduce la eliminarea disparităților economice și sociale din diferite regiuni. Astfel, așteptările implementării pieței unice au vizat ideile unei armonizări spontane și progresive a sistemelor sociale din statele-membre, concomitent asigurând-se autonomia statelor în exercitarea puterii publice în sfera socială. Având în vedere liberalismul inherent al prevederilor în cauză, este subînțeleasă necesitatea limitării atribuțiilor instituțiilor unionale în sfera relațiilor sociale [2].

În spiritul tratatelor constitutive, Uniunea Europeană are doar competențele care îi sunt conferite de tratate, acționând numai în limitele competențelor care îi sunt conferite de statele-membre, pentru a atinge obiectivele prevăzute în acestea. Competențele care nu sunt conferite UE prin tratate, rămân în aria statelor membre. Dacă un stat membru își declară rezervă la o anumită normă de transmitere a competențelor, atunci aceasta va fi valabilă pentru acest stat, doar cu condiția că rezerva este admisă de Tratat pentru domeniul respectiv.

Astfel, potrivit Tratatelor constitutive, competența Uniunii este exclusivă în următoarele domenii: uniunea vamală; stabilirea normelor privind concurența necesară funcționării pieței interne; politica monetară pentru statele-membre a căror monedă este euro; conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul; politica comercială comună. De asemenea, Uniunea își păstrează exclusivitatea competențelor în ceea ce privește încheierea unui acord internațional, în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune, sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora.

În anumite domenii, reglementările pot fi stabilite atât de Uniunea Europeană, cât și de statele-membre, acestea având drept de legiferare, doar dacă Uniunea Europeană nu a propus deja norme în domeniu sau a decis, că nu o va face. Astfel, competențele partajate între Uniune și statele-membre se aplică în următoarele domenii principale: piața internă; politica socială, pentru aspectele definite în tratat; coeziunea economică, socială și teritorială; agricultura și pescuitul, cu excepția conservării resurselor biologice ale mării; mediul; protecția consumatorului; transporturile; rețelele transeuropene; energia; spațiul de libertate, securitate și justiție; obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, pentru aspectele definite în tratat.

În domeniile cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, Uniunea dispune de competență pentru a desfășura acțiuni și, în special, pentru definirea și punerea în aplicare a programelor, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect împiedicarea statelor-membre de a-și exercita propria competență, iar în domeniile cooperării pentru dezvoltare și acordării ajutorului umanitar, Uniunea dispune de competență pentru a întreprinde acțiuni și pentru a duce o politică comună, fără ca exercitarea acestei competențe să poată avea ca efect lipsirea statelor-membre de posibilitatea de a-și exercita propria competență [6].

Reglementarea domeniului dreptului muncii și protecției sociale, în calitatea acestui element de bază în asigurarea bunăstării cetățenilor, cât și a dezvoltării economice naționale, per general, conform Tratatului de funcționare a Uniunii Europene (TFUE) constituie, atât un domeniu de

competențe comune ale UE și statelor-membre (conform art. 4, alin. (2) TFUE), cât și un domeniul de coordonare a politicilor comune (conform art. 5, alin. 2 TFUE) [6].

Dubla competență de reglementare a raporturilor juridice de muncă, atât unională cât și națională, evidențiază importanța acestora, raportată la valorile coeziunii sociale, ce stau la baza existenței Uniunii Europene. Astfel, în calitate de domeniu de reglementare cu competențe comune, potrivit art. 4 TFUE, Uniunea susține și completează acțiunea statelor-membre cu privire la aspectele ce țin de politica socială, în limitele stabilite de tratat, cum ar fi:

- îmbunătățirea, în special, a mediului de muncă, pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor;

- condițiile de muncă;
- securitatea socială și protecția socială a lucrătorilor;
- protecția lucrătorilor în caz de reziliere a contractului de muncă;
- informarea și consultarea lucrătorilor;
- reprezentarea și apărarea colectivă a intereselor lucrătorilor și angajatorilor, inclusiv administrarea comună;
- condițiile de muncă pentru resortisanții din țările terțe, care sunt rezidenți legali pe teritoriul Uniunii;
- egalitatea dintre bărbați și femei în ceea ce privește șansele pe piața forței de muncă și tratamentul la locul de muncă;
- lupta împotriva marginalizării sociale;
- modernizarea sistemelor de protecție socială [6] etc.

În acest sens, directivele europene vizează, în principal, patru domenii de reglementare: drepturile individuale ale muncii; reglementările anti-discriminare; drepturile la informare, consultare și participare la locul de muncă, precum și drepturile la securitatea muncii. În aproape toate cazurile, Uniunea respectă principiul, potrivit căruia statele-membre la discreție, pot asigura realizarea drepturilor angajaților prin mecanisme și în condiții mai favorabile, decât cele prevăzute de dreptul comunitar.

Cadrul normativ european în domeniul muncii aduce beneficii nu doar angajatorilor, ci și societății în ansamblu, furnizând un cadru clar de drepturi și obligații la locul de muncă și promovând creșterea economică durabilă. Ținând cont de necesitatea declarată a UE de a fortifica piața unică, fluxul liber de bunuri, servicii, capital și lucrători trebuie să fie însoțit de regulile de drept al muncii, pentru a se asigura că țările și întreprinderile concurează echitabil pentru puterea produselor lor, excluzând practicile concurențiale ilicite bazate pe scăderea standardelor de drept al muncii.

Din analiza cadrului regulator european este vizibilă discreția antrenată de către instituțiile europene, în aspectele ce țin de ocuparea forței de muncă, domeniu ce constituie arie de coordonare a politicilor Uniunii cu statele-membre. Potrivit art. 145 TFUE, statele-membre și Uniunea se angajează, să elaboreze o strategie coordonată de ocuparea forței de muncă și, în special, să promoveze o forță de muncă formată, calificată și adaptabilă, precum și piețe ale muncii capabile să reacționeze rapid la evoluția economiei [6].

Limitarea competențelor este justificată prin esența politică a UE. Prin respectiva limitare, instituțiile unionale stabilesc cerințele minime necesare realizării corespunzătoare a dreptului la muncă, indiferent de statul de reședință, asigurând în același timp, libertățile fundamentale a Uniunii, în principal, libera circulație a persoanelor și libera circulație a serviciilor; iar oferirea prerogativei de stabilire a politicilor pentru asigurarea forței de muncă de către autoritățile de resort ale statelor-membre constituie o garanție a actualității acestor politici, raportate la specificul mediului economic și social al statului-membru. În așa mod, considerăm, este posibil de a atinge un nivel optim de coeziune socială în cadrul tuturor statelor membre ale Uniunii, iar prin intermediul instrumentelor de asociere economică și în cadrul statelor partenere, precum: Georgia, Ucraina și Republica Moldova.

Republica Moldova, prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și-a asumat o serie de angajamente politice și legislative, menite să contribuie la parcursul fluent al statului spre nivelul de realizare a drepturilor fundamentale ale omului, asigurate de către instrumentele normative comunitare. Protecția și reglementarea corespunzătoare a raporturilor juridice de muncă, prin natura lor, constituie principala manifestare a puterii de stat în protecția cetățeanului și asigurarea indirectă, a bunăstării acestuia.

Asumarea responsabilităților de armonizare la acquis-ul comunitar impune perceperea corectă a necesităților de coordonare a cadrului normativ și strategic, adoptat la nivel național cu

cel promovat de actualii și viitorii parteneri de dezvoltare, care poate aduce numeroase beneficii interne, care se materializează într-un cadru legislativ-normativ modern, ce promovează principiile și valorile unui stat de drept.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Bache, I., George, St., Bulmer, S.. Politics in the European Union. Third Edition. New York, 2011, 361 p.
2. Bogg, A., Costello, C., Davies, A. C., L.. Research Handbook on EU Labour Law [online], 2016. În: [https://books.google.md/books/about/Research\\_Handbook\\_on\\_EU\\_Labour\\_Law.html?id=IBSLDQAAQBAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.md/books/about/Research_Handbook_on_EU_Labour_Law.html?id=IBSLDQAAQBAJ&redir_esc=y) (accesat 01.02.2020)
3. Fuerea, A., Drept comunitar al afacerilor. București, 2006, 36 p.
4. Militaru, I. N.. Principiul atribuirii de competențe în Uniunea Europeană [online]. În : Juridical Tribune. București: Volume 1, Issue 2, December 2011, 32-41 p. În: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An1v1/nr2/art2.pdf> (accesat 02.02.2020).
5. The European Union: a people-centered agenda [online]. May, 2019. În: <http://www.oecd.org/eu/The-European-Union-a-people-centred-agenda.pdf> (accesat 03.02.2020).
6. Tratatul de funcționare a Uniunii Europene [online]. Roma, 1957. În: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT& from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN) (accesat 02.02.2020).
7. Tratatul Uniunii Europene, Maastricht [online], 1992. În: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF) (accesat 01.02.2020)

# MODALITĂȚI DE ÎNCUNOȘTIINȚARE A SALARIAȚILOR UNITĂȚII CU PREVEDERILE REGLEMENTĂRILOR NORMATIV- INTERNE ALE UNITĂȚII EMISE DIN PARTEA ANGAJATORULUI

Alexandru GAMUREAC,  
doctorand,  
Universitatea de Studii Politice și  
Economice Europene „Constantin Stere”

## SUMMARY

*The awareness of the employees with the internal normative documents of the unit that is issued by the employer is a very complex and at the same time necessary task for the principle of labor law which concerns the obligation of the employer to inform the employees under the multiple aspects that concern the work activity. Thus, within the meaning of the internal normative acts of the unit that is issued by the employer, such a task remains to be perfectly valid, but not without certain particularities, which are explained in the statement presented.*

**Keywords:** employees, employer, internal normative acts of the unit, regulation, awareness, economic unit, labor law, internal normative creation of the employer, documents.

Odată, fiind emis actul normativ intern la nivelul unității din partea angajatorului acestuia, stabilim că necesită a trece o serie de etape într-o a aduce la nivelul unității, o serie de efecte pregnant juridice, cât și altele, în funcție de reglementarea elaborată din partea angajatorului. Astfel, aplicarea și respectarea actului normativ intern al unității, ce s-a emis în acest sens din partea angajatorului într-o a fi unul opozabil subiecților cointeresați, ori și destinatarilor acestuia, subliniem că necesită a fi urmat de acțiunile de încunoștințare a subiecților cointeresați, în respectarea unui asemenea act normativ intern la nivelul unității.

Obligația de încunoștințare a salariaților unității cu totalitatea actelor normative interne ale acesteia, apreciem, că constituie în actuala perioadă pentru sfera relațiilor juridice de muncă, una dintre cele mai importante și totodată roditoare obligații ale angajatorului, acoperirea legală ale căreia se găsește a fi consacrată în prevederile art. 48 din Codul Muncii al RM [3].

În sensul obligațiunii angajatorului de a încunoștința salariații unității cu prevederile actelor normative interne, aducem pe masa discuțiilor de această dată, situația clasică, pentru sfera relațiilor de muncă, care vizează situația *Regulamentului intern al unității*, natura căruia impune de această dată angajatorului, obligația: *De a familiariza salariații, sub semnătură, cu conținutul regulamentului intern al unității, obligație care trebuie îndeplinită de către angajator în termen de 5 zile lucrătoare de la data aprobării regulamentului*, conform art. 199 alin. (4) din Codul Muncii al RM [3].

Reieșind din viziunea legiuitorului moldav, putem deduce că la capitolul încunoștințării salariaților unității cu actele normative ale acesteia, emise în acest sens din partea angajatorului, în virtutea prerogativei sale înscrise în prevederile art. 10 alin. (1) lit. e din Codul Muncii al RM, stabilim că nu suntem, atât de săraci la compartimentul cadrului legal de trimitere, pe motivul că într-o asemenea speță dispunem de un reper găsit solid, către care am făcut trimitere anterior.

O viziune doctrinară, în sensul celor enunțate supra, de această dată o putem întâlni, la autoarea română, Roșioru F., care în sensul discuției noastre a valorificat prevederile legale ale art. 243 alin. (1) din Codul Muncii al României [4], potrivit căruia: *Regulamentul intern se aduce la cunoștința salariaților prin grija angajatorului, obligația de informare a salariaților cu privire la conținutul regulamentului intern fiind stabilit legal în sarcina angajatorului* [6, p. 161].

Suplimentar celor relatate, autoarea amintită adaugă că: *Regulamentul intern are, așadar, natura juridică a unui act unilateral supus comunicării; el își produce efectele față de salariați din momentul încunoștințării acestora, în absența acesteia fiind lipsit de efecte obligatorii* [6, p. 161]. Modul concret de informare a fiecărui salariat cu privire la conținutul regulamentului intern, se stabilește prin contractul colectiv de muncă aplicabil, sau după caz, prin însuși conținutul re-



gulamentului intern, dar potrivit Codului muncii în vederea asigurării efectului său obligatoriu este suficient, dacă regulamentul intern se afișează la sediul angajatorului, conchide doctrinara enunțată [6, p. 161].

În sensul modului de încunoștiințare a salariaților cu prevederile regulamentului intern, propus din partea autoarei române, Roșioru, relatăm, că nu suntem de acord cu unele afirmații ale acesteia.

Așadar, o primă idee asupra căreia dorim să obiectăm, de această dată, o prezintă a fi aceea care vizează afirmația că: *...modelul concret de informare a fiecărui salariat cu privire la conținutul regulamentului intern, se stabilește prin contractul colectiv de muncă aplicabil.*

În calitate de prim argument la dezacordul nostru cu privire la modalitatea propusă din partea autoarei citate, îl constituie faptul, că regulamentul intern reprezintă un act juridic fundamental al unității, prezența căruia este determinată prin lege sub rezerva sancționării angajatorului, în cazul, în care acesta a evitat de a aproba și include în activitatea unității un asemenea act juridic. Pe când, contractul colectiv de muncă potrivit cadrului legislativ moldav constituie un act juridic inspirat din dozele libertății social-contractuale, care la rândul său, este precedat de cel al bunăstării economice a unității, iar în cazul lipsei acestuia, un asemenea contract poate fi și inexistent la nivelul unității, pentru că în totalitatea sa găsim și apreciem, că acesta constituie o libertate a părților implicate în activitatea de muncă. Și, deci găsim că regulamentul intern al unității precede solid contractul colectiv de muncă, și prin urmare, prezența contractului colectiv de muncă într-o asemenea situație se găsește a fi de prisos.

La fel, în calitate de argument la cele relatate, mai putem adăuga, că autoarea a contopit două instituții juridice distincte de dreptul muncii, dându-i prioritate în acest sens contractului colectiv de muncă, fapt pe care noi îl considerăm inadmisibil, deoarece regulamentul intern al unității există indiferent de prezența, ori nu, a contractului colectiv de muncă la nivelul unității. Și în temeiul celor relatate, stabilim că regulamentul intern al unității este primul act juridic cu caracter obligatoriu, pentru unitatea economică care stabilește așa-zisele repere de organizare a muncii la nivelul unității, pe când contractul colectiv de muncă le dezvoltă și respectiv le adaugă.

Așadar, în sensul aprecierii viziunii supuse din partea noastră criticii, stabilim că la momentul actual, asemenea viziune nu dispune de o argumentare solidă, fapt pentru care ne vom limita la careva comentarii în continuare.

Cu titlu de soluție, ori modalitate corespunzătoare de încunoștiințare a salariaților unității cu prevederile regulamentului intern al unității, propunem ca o asemenea sarcină să fie asigurată în următoarea ordine: *Încunoștiințarea salariaților din partea angajatorului cu regulamentul intern al unității, să fie realizat prin oferirea din partea angajatorului a regulamentului intern propriu-zis salariatului spre lecturare, măsură, care va fi soldată cu confirmarea salariatului prin depunerea semnăturii sale olografe la finele regulamentului, în borderoul de încunoștiințare, sau altfel-zis, cel de luare la cunoștință a prevederilor regulamentului intern al unității.*

Având în considerare viziunea pe care am criticat-o supra, stabilim că în practica de documentare a raporturilor juridice de muncă la nivelul unităților economice, frecvent se emit asemenea erori și prin prezența unor asemenea situații, stabilim că studierea tematicii actelor normative interne ale unității, se găsește a fi tot mai importantă, îndeosebi compartimentul încunoștiințării salariaților unității cu reglementările normativ interne ale unității.

Reieșind din exemplul discutat, stabilim că procedura de încunoștiințare a salariaților cu actele normative interne, ce se emit la nivelul unității din partea angajatorului, constituie în viziunea noastră unul dintre cei mai importanți, și totodată, principalii pași pe care angajatorul este obligat să îi realizeze în mod corespunzător. O asemenea concluzie, de această dată, se desprinde din faptul, că corectitudinea informării salariaților cu un atare act normativ intern al unității se va contura, atât în măsura de respectare a acestuia din partea subiecților cărora le este destinat spre respectare un asemenea document, cât și cel mai important, va fi verificat din partea angajatorului, calitatea și utilitatea actului normative ce a fost emis din partea acestuia, în scopul remedierii prin reglementare a unei atare întrebări, apărute la nivelul unității în sfera muncii, și necesară de a fi rezolvată în mod individual din partea angajatorului.

După cum am menționat anterior, măsura încunoștiințării salariaților cu regulamentul intern al unității, este stabilită și explicată suficient la nivelul legii. Pe când, în celelalte situații, ce vizează alte categorii de acte normative interne ale unității, găsim că o asemenea întrebare este lipsită de răspuns, prin reglementare expresă și prin această notă, stabilim că întru înfățișarea cât de posibil adecvată a unei asemenea întrebări și oferirii neapărat a unei soluții, considerăm optim, să relatăm că vom pune pe masa discuțiilor în continuare unele viziuni doctrinare apreciate de noi ca și importante.

O primă viziune de care dorim să facem uz în etapa respectivă a discuțiilor noastre, în cele ce vizează încunoștiințarea salariaților cu actele normative interne, ce se emit în acest sens la nivelul unității din partea angajatorului, o constituie de această dată, viziunea doctrinarului rus, Demidov N., care a consacrat unei asemenea întrebări un întreg comunicat științific, intitulându-l ca: *Modalitățile de încunoștiințare a salariatului cu actele normative locale ale unității* [9].

Înainte de a pune în evidență viziunile doctrinarului menționat, intervenim la această etapă cu o remarcă, conform căreia stabilim că autorul citat, a scos în evidență practica judecătorească ale instanțelor din cadrul Federației Ruse, pe întrebările ce au izvorât din litigiile privind încunoștiințarea salariaților cu actele normative, ori și mai numite, ca și cele locale ale unității ce se aplică în sfera relațiilor juridice de muncă.

Așadar, autorul citat distinge în calitate de principalele modalități legale, care confirmă și probează faptul încunoștiințării salariatului cu actul normativ local al unității, următoarele trei modalități, (care au fost prin urmare recunoscute din partea instanțelor judecătorești rusești) [9, p. 61-74].

### 1. Depunerea semnăturii salariatului în mod nemijlocit pe filele actului normativ local.

Despre o asemenea modalitate, autorul relatează că la sfârșitul actului normativ, se preconizează un paragraf, care va conține spații pentru indicarea numelui și prenumelui salariatului, ocupațiunii acestuia, a datei la care a făcut cunoștință cu un asemenea act normativ și a semnăturii acestuia. În continuare, autorul susține că o asemenea modalitate corespunde în totalitate principiului bunei credințe/intenții ale părților, inspiră încrederea organelor de drept, cât și a celor de inspecție, pentru că o asemenea modalitate nu permite de a schimba, ori de a completa conținutul documentului fără a aduce o asemenea acțiune la cunoștința salariatului.

Pentru a realiza o asemenea modalitate corespunzătoare, angajatorul este obligat de a șnuri și sigila un asemenea document. În finalitatea susținerii unei asemenea modalități, autorul subliniază că în mod normativ, adică legal, ultima cerință despre care a notat acesta nu este stabilită, pe când o asemenea modalitate este în stare de a înlătura suspiciunile posibile, apărute cu prilejul unui litigiu de muncă, pe o asemenea întrebare.

O altă modalitate propusă din partea autorului Demidov N., în cele ce vizează încunoștiințarea salariaților cu actele normative interne ale unității, o prezintă pe cea:

2. **A fixării semnăturii salariatului în cadrul unei file aparte, care este menită de a fi intitulată ca cea, de încunoștiințare cu actul normativ local/intern al unității.** Fila de încunoștiințare cu actul normativ/local intern al unității, poate fi prevăzută, atât pentru fiecare tip aparte a actelor normative ale organizației (fișei de post, regulamentului intern al unității, graficului de prestare a muncii în schimburi ș.a.), cât se face posibilă și prezența unei file de încunoștiințare a salariatului cu tot masivul de acte locale ale organizației. Atât în primul caz, cât și în al doilea caz, unul dintre principalele aspecte în asemenea procedură se prezintă a fi data, când a fost depusă semnătura salariatului, fapt care în continuare va permite de a răsfrânge asupra personalității salariatului redacțiile conținutului actelor locale, cu care a luat cunoștință acesta.

În continuare, autorul citat subliniază că se face necesar ca posterior să se colecteze din partea salariaților semnăturile, în situațiile ce condiționează modificarea textului, ce se atribuie către activitatea actului normativ. Din punct de vedere practic, abordarea a doua se găsește a fi mai dorită, pentru că în situațiile ce vizează apariția unui litigiu, se face permisibil de a analiza întrebarea privind încunoștiințarea salariatului cu fiecare document în parte.

Afirmația filă de încunoștiințare constituie o denumire tradițională a unui asemenea document. În mod normativ, adică în calitatea sa ca și obligație, forma și conținutul unui asemenea document nu este stabilit. Și din considerentul menționat, sunt admise și alte titulaturi ale unui asemenea document, care în acest sens se stabilesc din partea organizației în situațiile, ce vizează organizarea și ținerea propriului proces de documentare. Prin urmare, în practică, în mod legitim este recunoscut un asemenea document cu titulatură „fișa personală de instructaj a salariatului” (Hotărârea judecătorească or. Dmitrovgrad, regiunea Ulianovsc din 02.11.2011 № 2-2403).

3. **A treia modalitate care confirmă faptul încunoștiințării salariatului cu actele locale ale organizației, îl prezintă – includerea clauzei corespunzătoare în conținutul contractului de muncă.** Specificitatea unei asemenea modalități constă în faptul, că un document aparte prin intermediul căruia se aduc la cunoștința salariatului actele normative interne, nu există. Condiția privind aducerea la cunoștință, se include în conținutul contractului de muncă și salariatul semnând contractul, confirmă în calitatea sa de recipisă, și faptul, că a fost încunoștiințat.

Instanțele judecătorești recunosc prezența unei asemenea condiții în contractul semnat din partea salariatului, în calitatea ei de dovadă și a atribuirii în sarcina salariatului a obligațiilor

de post, în situații ce vizează soluționarea oricăror categorii de dosare/litigii, incluzând și litigiile privind ilegalitatea concedierii (hotărârea de apel a Judecătoriei or. Moscova din 08.02.2016 № 33 – 4253; din 20.11.2015 № 33-43333) [9, p. 61-74].

Potrivit ideilor autorului rus, N. Demidov, menționăm că ne raliem viziunilor acestuia în totalitate, pentru că având în considerare faptul, că autorul a pus pe masa discuțiilor evenimentele care în Federația Rusă au fost recunoscute pe cale judecătorească și, prin urmare, conform rigurilor legislative sunt înzestrate cu puterea lucrului judecat, constituie să stabilim un reper solid, într-o avere în considerare, atât din partea savanților, cât și practicienilor dreptului muncii.

Despre importanța puterii lucrului judecat, întrebare după cum am prezentat anterior, găsită relevantă pentru investigația noastră, vom veni în continuare cu careva viziuni doctrinare relevante, deoarece în sfera muncii, deseori practica instanțelor judecătorești poate fi de mare utilitate în sensul abordării unor norme juridice din partea magistraților și respectiv inspirării angajatorilor, cu prilejul organizării activității de legiferare normativ-internă la nivelul unității, o activitate, care include necondiționat prezența elementului de creativitate juridică a angajatorului.

Doctrinara moldavă, Elena Belei, despre puterea lucrului judecat a menționat că: *Puterea lucrului judecat a apărut din nevoia de securitate juridică, deoarece fără respectul datorat principiului autorității lucrului judecat, justiția nu ar avea nici un rost, iar hotărârile n-ar avea nici o utilitate practică*. Ele nu ar pune capăt proceselor, pentru că un drept câștigat cu ocazia unei judecăți ar putea fi contestat și contrazis printr-o hotărâre ulterioară [1, p. 16-20].

O imagine mai pronunțată observăm, în cele ce vizează regimul juridic al invocării și soluționării excepției autorității de lucru judecat în procesul civil al Republicii Moldova, de această dată o întâlnim la autorul moldav, Dumitru Dumitrașcu, care în sensul ideii abordate a susținut următoarea viziune: autoritatea de lucru judecat a unei hotărâri semnifică faptul, că aceasta devine obligatorie pentru părți, instanța de judecată, alte persoane și organe din cadrul statului. [4, p. 145-155].

Reieșind din viziunile specialiștilor în procedură civilă, stabilim că pentru sfera relațiilor juridice de muncă, atât la modul lor de investigații doctrinare, cât și ca practică a relațiilor de muncă – abordările oferite din partea instanțelor judecătorești pe marginea litigiilor izvorâte din raporturile juridice de muncă, și subliniem că asemenea informații constituie o sursă de inspirație, și totodată, de ghidare deosebit de valoroasă. Mai mult ca atât, având ca reper indicatorul, ce vizează obligația instanțelor de drept comun, să soluționeze și litigiile ce apar între subiecții care au încheiat raporturi juridice întemeiate pe prevederile legislației muncii, subliniem că hotărârile emise din partea instanțelor judecătorești, pe asemenea categorii de cauze, constituie prin finalitatea menirii sale - soluții în unele situații chiar și deosebit de solide, atât pentru doctrinari, cât și practicienii dreptului muncii, care subliniază că facilitează progresia, nu doar, a cadrului legislativ în sensul cizelării acestuia din partea legiuitorului, cât și, determină în unele situații, doctrinari de a aborda altfel, unele instituții ale dreptului muncii.

Așadar, în temeiul celor relateate, putem sublinia fără rezerve, că utilitatea soluțiilor oferite din partea instanțelor judecătorești pe marginea litigiilor izvorâte din raporturile juridice de muncă și având în considerare complexitatea juridică a instituției abordate de prezenta investigație doctrinară, stabilim că poate determina, atât doctrinarii, cât și practicienii, ce sunt preocupați de studierea relațiilor de muncă, să acumuleze o cascadă de cunoștințe, și idei de utilitate maximă, care prin finalitatea sa vor determina cizelarea continuă a culturii juridice a subiecților participanți la o asemenea categorie de relații sociojuridice.

Revenind asupra întrebării, ce vizează încunoștiințarea salariaților cu actele normative interne ale unității, stabilim ca modalități (după cum am putut observa anterior în practică), că pot fi întâlnite o varietate, dar în opinia noastră, nu toate prezintă modalități eficace din punctul de vedere al relațiilor de muncă sub aspectul său juridico-organizațional.

În opinia noastră, măsura de aducere la cunoștință salariaților a reglementărilor normative interne de originea: a) dreptului muncii; b) managementului unității; c) întrebărilor ce vizează sfera protecției datelor cu caracter personal al salariaților; d) regimului de circulație a informațiilor cu caracter confidențial al unității, de care salariații unității au făcut cunoștință în legătură cu realizarea obligațiunilor sale de muncă; e) reglementărilor normativ-interne ale angajatorului în vederea asigurării măsurilor de securitate și sănătate în muncă, nu poate fi privită pregnant, sau în mod exclusiv, doar din punct de vedere juridic, ci menționăm prin subliniere, că în cazul situațiilor ce vizează aplicarea din partea angajatorului către instituția juridică a actelor normative interne ale unității, se face necesar ca aceasta să fie privită, și respectiv interpretată într-un ambiguu, care de această dată se prezintă a fi anume cel - juridico-organizațional.

O asemenea concluzie relatăm că poate fi întemeiată pe faptul, că angajatorul în calitatea sa de manager-general, în virtutea ocupațiunii sale este obligat și responsabil din punct de vedere juridico-organizațional, să mențină și să organizeze în mod corespunzător, totalitatea proceselor ce au loc, de a fi desfășurate la nivelul unității, conform: a) prevederilor legislative de rigoare, și b) concepțiilor de management împărtășite și cunoscute de acesta.

Prin urmare, după cum am menționat pe tot parcursul prezentului comunicat, instituția juridică a actelor normative interne ce se emit la nivelul unității din partea angajatorului, constituie principalul instrument, disponibil doar în cadrul legislației muncii, în temeiul căruia angajatorul este, atât în drept, cât și obligat de a organiza munca resurselor umane contractate inițial, în baza normativelor stabilite de legislație, cât și adăugător subliniem în baza propriilor concepții de management, care în cadrul unității fac obiectul: politicii de personal, strategiilor de management, cât și necondiționat de important rămâne totuși, fluent al planului de afaceri a unității.

Astfel, în temeiul celor relatate stabilim că principala obligație a angajatorului, în calitatea sa de conducător al unității, în legătură cu contractarea resurselor umane, o constituie cea a – organizării muncii.

Fiind menționată și respectiv apreciată în calitatea sa de obligație principală a angajatorului, organizarea muncii, menționăm pe această cale o abordare doctrinară, ce definește un asemenea termen, care conform concepțiilor autorului constituie *O atare ordine de alcătuire și realizare a procesului de muncă, care se creează prin divizarea rațională a muncii, între lucrători și din sistematizarea lor în cadrul procesului de producere, prin stabilirea interacțiunilor și interconexiunilor acestora, în cadrul proceselor desfășurate* [2, p. 81].

Deci, reieșind din viziunea citată, stabilim că organizarea muncii constituie un proces deosebit de complex, care necesită a fi organizat în baza unor atare principii, printre care se enumeră, a fi cele: al legalității; oportunității cheltuielilor, investițiilor; utilizării raționale a muncii contractate; protecției vieții și sănătății salariaților etc. Prin urmare, având în considerare că despre organizarea muncii în conținutul Codului Muncii al RM, nu putem întâlni mai multe explicațiuni, stabilim că instituția juridică a actelor normative interne a unității, pe care le poate emite angajatorul, constituie unicul instrument prin intermediul căruia angajatorul poate impune și respectiv implementa la nivelul unității, reguli, condiții de comportament, și respectiv normative în muncă, de respectarea cărora sunt ținute salariații unității, sunt rezerva sancționării acestora în forma: disciplinară, civilă și uneori chiar penală, în situații ce implică comportamentul neconform al salariatului.

Așadar, fiind pusă în evidență, obligația angajatorului de a organiza munca la nivelul unității și în legătură cu situația încunoștiințării salariaților unității cu actele normative interne ale unității, ce au fost emise din partea angajatorului, stabilim că munca la nivelul unității întru a fi organizată și îndeplinită prin finalitatea sa corespunzător, necesită a fi reglementată în mod inițial la nivelul intern al unității din partea angajatorului, și deja apoi, valorificată în mod practic, anume prin măsură încunoștiințării salariaților cu modalitățile și regulile de organizare, și respectiv de prestare a muncii.

Deci, dacă angajatorul a prescris un atare proces, care necesită a fi îndeplinit din partea unui grup de salariați, cum ar fi, ca exemplu: situația unui regulament privind modul de utilizare a transportului unității, relatăm că întru a fi cunoscute și respectate modalitățile, și condițiile de utilizare a transportului de serviciu din partea salariaților, găsim că acesta necesită, a fi adus la cunoștința salariaților unității asupra cărora își răsfrâng acțiunea asemenea norme interne ale unității. Prin urmare, utilizarea transportului de serviciu constituie o întrebare delicată în cadrul relațiilor de muncă, deoarece în acest sens, angajatorul întru acomodarea tot mai pronunțată a salariaților la nivelul unității, pune la dispoziția acestora mijloace de transport, care în practic toate cazurile se deservesc din partea angajatorului, care în final sunt măsurate în echivalent financiar și, deci se raportează la cheltuielile unității. Și în temeiul celor relatate, stabilim că întru a fi eficiente reglementările interne pe o asemenea întrebare, angajatorul în mod obligatoriu, va trebui să le elaboreze și să le chibzuiască din punct de vedere economico-juridic, și deja apoi să le includă în calitatea lor de reglementări normativ-interne, în conținutul unui act normativ intern distinct, posibil de a fi înfățișat sub forma unui regulament.

Prin urmare, odată fiind emis la nivelul unității un atare act normativ intern din partea angajatorului, relatăm că conținutul unui asemenea document poate comporta diferite naturi, iar la nivelul unității actele normative interne ca regulă comportă și de fapt sunt menite, a fi afectate de necesitățile emiterii actelor normative interne ale unității de natură:

a) pur juridică, care comportă posibilitatea angajatorului de a completa normele legislative



ale muncii, cu reglementări, abordări și idei la nivelul unității, ce comportă caracterul suplinirii, ori și explicității exacte a normelor de dreptul muncii;

b) organizațional-managerială, care vizează posibilitatea și uneori chiar, și obligația angajatorului, de a organiza procesul de prestare a muncii conform unor indicii, ori și parametri, pentru care au fost contractate resursele umane necesare.

Trimiterea la divizarea naturii juridice a actelor normative interne ale unității, ce pot fi emise din partea angajatorului, nu este făcută în zadar, ci realizată în scopul de a explica și diviza liniile de activitate a angajatorului în sensul determinării posibilităților și ariilor de legiferare normativ-internă la nivelul unității.

Așadar, fiind trasate liniile de activitate normativ internă la nivelul unității, de care se poate preocupa angajatorul, constatăm că și încunoștiințarea cu produsul, ori produsele unei asemenea activități, necesită a fi realizate din partea acestuia în mod corespunzător. În cele ce vor urma, vom pune pe masa discuțiilor, modalitățile și instrumentele de natură formal-juridică, de utilitatea, și respectiv uzul cărora angajatorul va putea realiza sarcina de încunoștiințare a salariaților unității cu creațiile sale de natură juridică, care se impun a fi și indicatori normativ-interni, necesari a fi respectați la nivelul unității din partea resurselor umane contractate.

Astfel, o primă modalitate de care angajatorul este îndreptățit de a face uz, cu prilejul încunoștiințării salariaților unității, cu reglementările sale normativ interne ale unității prin realizarea în acest sens a dreptului său consacrat în art. 10 alin. (1) lit. e din Codul Muncii al RM, o constituie, modalitatea ce implică - *elaborarea borderoului individual a salariatului privind luarea la cunoștință a prevederilor actelor normative interne ale unității, aplicabile în situația activităților, ori și ocupațiunii sale în care a fost încadrat acesta la nivelul unității.*

În opinia noastră, un asemenea borderou, necesită a fi elaborat din partea specialiștilor de resurse umane, ori jurisconsulților unității, în mod obligatoriu sub formă individuală, (comportând în acest sens, elementele ce vizează: numele, prenumele și ocupațiunea salariatului, numărul contractului individual de muncă și data la care acesta a fost încheiat), în două exemplare, dintre care unul se va înmâna salariatului, iar celălalt se va păstra la angajator în dosarul personal al salariatului.

Având în considerare că circuitul documentar al unității, în special cel aplicabil reglementării normativ-interne a unor compartimente ale raporturilor juridice de muncă la nivelul unității, include o cascadă de acte juridice, deseori elaborate din partea specialiștilor din cadrul compartimentelor unității de administrare a resurselor umane, desfășurând printr-o asemenea acțiune, obligația de aplicare/realizare a prevederilor legislației muncii din partea angajatorului, prin intermediul căreia, angajatorul prin persoana sa garantează realizarea în cadrul raporturilor juridice de muncă a drepturilor și obligațiilor de muncă aferente subiecților, participanți la o asemenea categorie de raporturi juridice, găsim că modalitatea propusă de noi supra, ar constitui o dovadă solidă a îndeplinirii obligațiunii de informare a salariaților din partea angajatorului.

Pe când, în afară de elaborarea actelor juridice, ce constituie prin conținutul său acte juridice de aplicare a dreptului, stabilim că angajatorul se mai găsește a fi îndreptățit, în favoarea prevederilor art. 10 alin. (1) lit. e din Codul Muncii al RM, care instituie dreptul acestuia de a emite acte normative la nivelul unității, de a include în complexul documentar aplicabil reglementării raporturilor juridice de muncă și alte acte juridice, pe care le consideră necesare și relevante, asigurării bunei și corespunzătoare acțiuni a raporturilor juridice de muncă, care au fost, ori și vor fi încheiate la nivelul unității. Astfel, în temeiul celor relatate, stabilim că borderoul individual de încunoștiințare a salariatului cu actele normative ale unității constituie anume reflecția realizării dreptului angajatorului, care vizează emiterea actelor normative la nivelul unității. Totodată, găsim relevant de a menționa, că un asemenea borderou întocmit în modul său individual după cum am recomandat anterior, constituie în opinia noastră, o reflecție a culturii juridice care vizează în mod constant indicatorul, pe care îl considerăm ca și principiu de dreptul muncii, intitulat ca individualitatea raportului juridic de muncă.

Dezvoltând teza propusă anterior, stabilim că așa-numitul și propusul principiu de noi, supra și acesta, fiind cel al individualității raportului juridic de muncă, de această dată găsim că odată fiind supusă valorificării o asemenea viziune, aceasta subliniază că în cadrul legislației muncii, se găsește a fi întărită de o serie de repere, care în acest sens pot fi culese din prevederile art. 45 din CM al RM, care valorifică sau/și pun accentul pronunțator în faza încheierii contractului individual de muncă pe: *...înțelegerea dintre salariat și angajator, care potrivit doctrinarii române, Vartolomei B., ... se încheie în baza consimțământului părților, care trebuie să fie dat, ca urmare a unei deliberări în deplină cunoștință de cauză* [7, p. 75].



Prin urmare, întru valorificarea înțelegerii dintre salariat și angajator, autorul, Cernat C., susține că: *manifestarea de voință trebuie să fie liberă, în deplină cunoștință de cauză și neechivocă* [2, p. 195].

Potrivit celor relatate, stabilim că în cazul, în care părțile contractului individual de muncă au conchis prin accețiune asupra condițiilor de muncă din partea salariatului și a condițiilor de activitate din partea angajatorului, în acest sens, stabilim că operează anume acea situație, ce vizează exprimarea consimțământului părților în vederea încheierii unui asemenea contract. Deci, în temeiul celor relatate, stabilim că încheierea contractului individual de muncă în formula sa de succes, are loc, doar atunci, când condițiile individuale a salariatului corespund cu posibilitățile angajatorului.

Un alt element constitutiv al principiului individualității raportului juridic de muncă îl prezintă cel, al - asigurării condițiilor de muncă individuale salariatului contractat.

Întru percepția și respectiv dezvoltarea cât de posibil corespunzătoare a unei asemenea idei stabilim, că aceasta se explică prin faptul, căci la nivelul unității pot fi salariați care activează și respectiv necesită a fi asigurați cu condiții de muncă speciale, care la rândul său vizează: a) acomodarea locului de muncă cu tehnică de calcul performantă (pentru specialiștii din domeniul IT); b) iluminatie corespunzătoare (pentru medici, personal preocupat în activități de prelucrare a pietrelor prețioase); c) punerea la dispoziția salariatului, mijloace materiale și financiare pentru realizarea unei lucrări (specialiștii din domeniul inovării, biologiei, chimiei, IT, medicinei etc.), precum și alte condiții izvorâte din specificul domeniului de activitate, în cadrul căruia unitatea își desfășoară activitățile.

Astfel, în temeiul celor enunțate, stabilim că individualitatea care este proprie în totalitate relațiilor juridice de muncă, poate avea loc nu doar la momentul încheierii contractului individual de muncă, ci și face obiectul unei reglementări normativ interne ale unității în mod aparte. Prin urmare, borderoul individual de încunoștințare a salariatului cu actele normative interne ale unității, poate face obiectul unei anexe la contractul individual de muncă, prin includerea din partea angajatorului a unei clauze corespunzătoare în conținutul contractului individual de muncă, care poate fi formulată prin următoarea modalitate/enunț: *În afară de drepturile și obligațiunile stabilite de prevederile prezentului contract individual de muncă, prevederile actelor legislative ale RM aplicabile cu titlu de reglementare a relațiilor de muncă, drepturile, obligațiunile și altele garanții cuvenite salariatului pe parcursul duratei prezentului contract individual de muncă, suplimentar la nivelul unității, sunt reflectate în conținutul actelor normative interne ale unității emise în acest sens din partea angajatorului în temeiul prevederilor art. 10 alin. (1) lit. e din CM al RM, care se aduc la cunoștința salariatului contra semnăturii în Borderoul individual al salariatului, privind luarea la cunoștință a prevederilor actelor normative interne ale unității, Anexa №1 la prezentului contract individual de muncă.*

Amintindu-ne ideile doctrinarului rus, Demidov N, care a valorificat practica instanțelor judecătorești al Federației Ruse, în cele ce vizează modalitățile de încunoștințare a salariaților cu actele normative interne ale unității și, în special, modalitatea ce vizează includerea clauzei corespunzătoare în conținutul contractului de muncă, stabilim că o asemenea modalitate necesită a fi precizată, ori și dezvoltată, pentru că o simplă trimitere în opinia noastră ar putea fi interpretată uneori eronat, cât și în unele situații, salariatul nefiind instruit suficient juridic, nu o va percepe corespunzător, adică la justa ei valoare. Și întru evitarea unor asemenea confuzii, subliniem că simpla trimitere în contractul individual de muncă la existența actelor normative la nivelul unității, care se aplică în situația salariatului, stabilim că ar constitui o clauză deficitară, prin incomplexitate, ori și neclaritate. Pe când trimiterea, pe care am propus-o supra, găsim că va permite angajatorului de a confirma nivelul său majorat al culturii și conștiinței juridice în sfera muncii, abordare care mai activează și mecanismul realizării unei alte obligații ale angajatorului, ce vizează informarea salariaților privind condițiile de activitate (art. 48 din CM al RM).

O modalitate de încunoștințare a salariaților unității cu reglementările normativ-interne ale angajatorului, pe care o propunem și o modalitate pe care o găsim optimă din punct de vedere juridico-organizațional, o constituie modalitatea ce implică – *încunoștințarea salariaților unității cu prevederile unui act normativ intern al unității, prin formularea unui borderou general de încunoștințare a tuturor salariaților, cu prevederile actului normativ intern al unității.*

Această abordare pentru sfera relațiilor de muncă, nu constituie o modalitate nouă sau o idee propusă de noi, ci stabilim, că mai degrabă constituie o modalitate clasică de aducere la cunoștința salariaților unității a prevederilor actelor normative interne ale unității, ce se aplică în situațiile activităților de muncă desfășurate din partea acestora. În opinia noastră, o asemenea

modalitate în cadrul relațiilor de muncă, poate fi intitulată ca și forma oficială de încunoștiințare a salariaților unității cu prevederile regulamentului intern al unității.

În sensul unei asemenea modalități de încunoștiințare a salariaților unității cu prevederile actelor normative interne ale unității, doctrinarul rus, Kaliujnov E. Iu., a susținut că: *Aducerea în mod oficial la cunoștința destinatarilor, cât și, a tuturor subiecților cointeresați în mod complet și autentic a versiunii textului actului normativ (în diferitele sale interpretări „promulgare”, „publicare”, „comunicare în public”, „deschiderea accesului”, „dezvăluirea informației” etc., de facto crearea duplicatului corespunzător ale unui asemenea act), se prezintă cel puțin în calitatea unei părți complete de sinestătătoare (stadii, etape) a procesului de legiferare, idee către care trasează autorii Abramova A. I., Anțiferov N. V., Karmadonov K. S. [10, p. 139].*

Cu siguranță în temeiul celor relateate, stabilim că autorul citat are dreptate, doar că noi credem, că o asemenea viziune necesită a fi precizată, deoarece aducerea la cunoștință a oricăror prevederi, nu ar fi acte normative, ci constituie una dintre cele mai importante etape, nu a procesului de legiferare propriu-zis, ci a unui proces al post-finisării procedurii de legiferare realizat din partea subiecților împuterniciți. Pe când, măsura de încunoștiințare a subiecților cărora sunt destinate prevederile actelor normative interne ale unității este dictată de necesitatea conformării subiecților cointeresați și legați în mod contractual, de a respecta asemenea rigori.

Așadar, revenind asupra modalității, ce vizează încunoștiințarea salariaților unității cu prevederile unui atare act normativ intern al unității, prin formularea unui borderou general de încunoștiințare a salariaților cu prevederile actului normativ intern al unității, stabilim că în conținutul unui atare borderou, angajatorul întru conformitatea intențiilor sale de legiferare și orânduire a unui atare proces la nivelul unității, va fi obligat să contureze următoarele compartimente arhitectural-constructive ale borderoului vizat, care de această dată, va include următoarele elemente: a) numărul de ordine al subiectului încunoștiințat; b) numele, prenumele salariatului; c) ocupațiunea în care a fost încadrat în muncă la nivelul unității; d) data la care a fost încunoștiințat cu prevederile actului normativ intern al unității; e) spațiu pentru depunerea semnăturii salariatului; f) compartiment cu titulatura „Note”, în care salariații unității vor putea formula pretenții, obiecții și recomandări.

Având în considerare cele menționate, stabilim că borderoul de încunoștiințare a salariaților cu un atare act normativ intern al unității, despre care am amintit anterior, necesită a fi anexat la actul normativ propriu-zis prin sigilare și șnuruire. Despre șnuruirea și sigilarea actului normativ intern al unității putem adăuga, că o asemenea ...stocare documentară oficializată a produsului normativ intern de reglementare locală a relațiilor de muncă, ar permite la nivelul unității să continue cultivarea unei culturi juridice, cât și va spori să stabilim calitatea păstrării actelor juridice la nivelul unității, completând astfel arhiva [3, p. 272] unității la compartimentul resurse umane în mod corespunzător.

În încheierea prezentului compartiment a investigației noastre, stabilim că modalitățile de încunoștiințare propuse de noi supra, constituie unele dintre cele mai eficiente și corespunzătoare modalități de încunoștiințare a salariaților cu actele normative interne ale unității. Dar, având în considerare caracterul dispozitivității a instituției juridice actelor normative interne ale unității, subliniem că angajatorul în virtutea acestuia, poate propune și alte modalități de încunoștiințare a salariaților, care pot fi produsul într-o asemenea situație, a creativității juridice a angajatorului, cât și a specialiștilor contractați din partea unității.

## BIBLIOGRAFIE

1. Belei, e. Puterea de lucru judecat a tranzacției [online]. În: Revista Institutului Național al Justiției, nr.3, 2013, 16-20 pp. ISSN 1857-2405. Disponibil: [https://www.inj.md/sites/default/files/17/16-20\\_Puterea%20de%20lucru%20judecat%20a%20tranzactiei.pdf](https://www.inj.md/sites/default/files/17/16-20_Puterea%20de%20lucru%20judecat%20a%20tranzactiei.pdf)
2. Cernat, C. Dreptul muncii: curs universitar. Ed. a 5-a, revăzută și adăugită. București: Universul Juridic, 2014, 195 p. ISBN:978-606-673-269-7.
3. Codul muncii al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nr.159-162 din 29-07-2003 [online]. Disponibil: [http://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113032&lang=ro#](http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113032&lang=ro#).
4. Codul Muncii al României. În: Monitorul Oficial al României, Nr.345 din 18 mai 2011, Legea 53 din 2003 [online]. Actualizată din 11 iunie 2018 prin Legea 127 din 2018. Disponibil: <https://www.iprotectiamuncii.ro/legi/codul-muncii.pdf>.
5. Dumitrașcu, D. Regimul juridic al invocării și soluționării excepției autorității de lucru

judecat în procesul civil al Republicii Moldova [online]. În: Analele științifice ale universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Tomul XIV. Științe juridice, 2018, Nr. II, 145-155 pp. Disponibil: [http://www.editura.uaic.ro/produse/periodice/anale\\_stiintifice/1](http://www.editura.uaic.ro/produse/periodice/anale_stiintifice/1).

6. Roșioru, F. C. Dreptul individual al muncii: curs universitar. București: Universul Juridic, 2017, 161 p. ISBN 978-606-39-0095-2.

7. Vartolomei, B. O. Dreptul muncii: curs universitar. București: Ed. Universul Juridic. 2016, p. 75. ISBN 978-606-673-774-6.

8. Алексеева, Е. В., Афанасьева, Л. П., Бурова, Е. М. Despre modalitățile de organizare și păstrare a materialelor destinate arhivării [online]. КОЗЛОВА, В. П. Архивоведение: Учебник для нач. проф. образования: Учебное пособие для сред. проф. образования. Издание 3-е, дополненное. Москва: Издательский центр «Академия», 2005. 272 p. ISBN 5-7695-2538-X. Disponibil: [http://lingvogumanitar.narod.ru/olderfiles/1/uchebnik\\_Alekseeva\\_arhiv.pdf](http://lingvogumanitar.narod.ru/olderfiles/1/uchebnik_Alekseeva_arhiv.pdf).

9. Демидов, Н. Способы ознакомления работника с локальными нормативными актами организации [online]. Журнал Трудовое право, N. 4, 2016 год, 61-74 pp. Disponibil: <http://www.top-personal.ru/lawissue.html?2632>.

10. Калюжнов, Е. Ю. Теоретико-правовые основания правил техники локального нормотворчества. Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук [online]. Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет». Волгоград, 2015, 139 p. Disponibil: <https://www.hse.ru/data/2015/06/04/1097559207/dis.pdf>.

11. Перервы, П. Г., Погорелова, Н. И., Дюжева, Г. В. Экономика и организация труда: Учебное пособие. Издательство Национального технического университета Харькова (НТУ) „Харьковский Политехнический Институт” (ХПИТ). Харьков, 2006, 81 p. ISBN 5.7763-1834-3.

# REFLECȚII PRIVIND IMPLEMENTAREA UNOR MECANISME EFICIENTE ÎN DEZVOLTAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Valeria CODREANU,  
studentă,  
Universitatea de Stat din Moldova

## SUMMARY

*This article emphasizes the importance of reform in public administration, this being the most significant and important change in a society. Understanding and knowing the contradictions of the public administration reform helps us to choose the appropriate model and structure for the Republic of Moldova for a more efficient and sustainable form of government for a better life of citizens*

**Keywords:** public administration, government, reforms, development, solutions, efficiency.

Pe parcursul celor douăzeci și opt de ani de independență a Republicii Moldova, administrația publică a evoluat odată cu schimbările de ordin politic, economic și social, depășind multe obstacole, a reușit să se reformeze preluând noi principii de administrare, implementând mecanisme și tehnologii manageriale performante, recrutând și promovând o generație nouă de funcționari publici.

O oportunitate în acest sens este semnarea, în iunie 2014, a Acordului de Asociere, inclusiv Acordul de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) între Republica Moldova și Uniunea Europeană [1]. Prin semnarea acestor documente, Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele și regulile Uniunii Europene. Cu toate acestea, reforma administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, este una dintre restanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE în perioada 2014-2015. În același timp, reforma administrației publice este o precondiție pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector. Pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului, Acordul de Asociere RM-UE și Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020", obiectivele de dezvoltare durabilă impactul tuturor inițiativelor de reformă, care implică resurse umane și financiare considerabile, este incert fără a avea un detașament de funcționari motivați și profesioniști, ce aplică în activitatea sa procedurile de bună guvernare. Luând în considerare acest deziderat, Guvernul creează premisele pentru abordarea complexă și într-un mod sistemic, planificat și vizionar a reformei administrației publice. Astfel, un prim pas în acest sens a fost crearea Consiliului național pentru reforma administrației publice, care de altfel este și o recomandare a partenerilor de dezvoltare. Consiliul este o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice atât la nivel central, cât și la nivel local. În același context, la solicitarea Guvernului și cu suportul Uniunii Europene, în octombrie 2015 a fost lansat procesul de evaluare a administrației publice din Republica Moldova pentru depistarea problemelor cu care R. Moldova se confruntă. 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. Strategia de reformă a administrației publice propune o abordare nouă și mai practică. 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. În conformitate cu această abordare, autoritățile trebuie să asculte și să analizeze problemele cu care se confruntă cetățenii și să elaboreze soluții eficiente. Capacitățile și abilitățile autorităților publice pentru acordarea serviciilor publice cu utilizarea unor metode și tehnologii noi trebuie dezvoltate. De asemenea, este necesară eficientizarea activității administrației publice prin corelarea costurilor acesteia cu capacitatea de a produce rezultate calitative.

- *În comparație cu ciclul de reformare anterior, strategia de reformă a administrației publice este axată mai mult pe cetățean (reforme nu mai sunt axate exclusiv pe funcționarea internă a birocrăției, ci au scopul să eficientizeze modul de acordare a serviciilor de către administrație cetățenilor, inclusiv aspectele ce țin de amplasare, cost, viteză și satisfacția clienților);*

- *mai comprehensivă - aceasta nu se mai limitează doar la autoritățile publice centrale, ci vizează și autoritățile publice locale;*

- *mai coordonată - procesul de monitorizare și supraveghere la nivel central se axează pe prioritățile și sinergia între domenii și presupune termene mai stricte și indicatori verificabili.*

Un aspect important al Strategiei este că va contribui la implementarea Acordului de Asocier RM-UE, prin realizarea cerințelor ce țin de capacitățile administrative necesare implementării plene a angajamentelor asumate prin acest Acord, astfel încât să fie atins principalul obiectiv economic și politic al Republicii Moldova de a deveni membră cu drepturi depline a Uniunii Europene. Scopul Strategiei de reformă a administrației publice este de a dezvolta capacitatea generală de management în sectorul public, în vederea accelerării dezvoltării și integrării în UE. Pentru a atinge obiectivele pe termen mediu prevăzute în Strategia Națională de Dezvoltare "Moldova 2020" și Acordul de Asociere RM-UE, instituțiile administrației publice trebuie să devină nu doar mai competente în domeniile prioritare, dar și mai capabile să planifice, să aloce resurse și să realizeze acțiuni complexe, combătând, în același timp, managementul defectuos și corupția. Strategia este fundamentată pe viziunea că în anul 2020 administrația publică din Republica Moldova va fi eficientă, eficace și responsabilă la toate nivelurile, va servi doar intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare și va aplica proceduri transparente și conforme standardelor europene, devenind astfel un catalizator important al dezvoltării continue și durabile a țării. Administrația publică din Republica Moldova va consolida încrederea societății, care va beneficia de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate, după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice pro-actives și receptives la schimbare. Totodată, administrația publică va oferi fundamentul tehnic pentru agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității. Administrația va fi deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente care gestionează fondurile publice în mod eficient. Administrația publică va fi mai mult centrată pe cetățeni, punând interesul public la baza activității sale. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și ținute pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural, educațional, economico-financiar, justiție și democrație.

Componentele administrației publice care vor fi supuse reformei: (i) responsabilitate administrativă, (ii) elaborarea și coordonarea politicilor publice; (iii) modernizarea serviciilor publice; (iv) managementul finanțelor publice; (v) serviciul public și managementul resurselor umane. Pentru fiecare componentă va fi descrisă situația actuală, vor fi reflectate problemele, în baza cărora vor fi formulate obiectivele și acțiunile prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora. În orice reforma care are scopul de îmbunătăți situația din RM sunt identificate și anumite lacune soluționarea cărora va avea un impact progresiv și eficient în dezvoltarea amiabilă a situației interne a țării noastre.

În asigurarea unei administrații publice responsabile sunt identificate 3 tipuri de probleme ce țin de: a) relevanța structurii actuale a administrației publice; b) transparența și accesul la informație; c) puterea de supraveghere a instituțiilor.

Deși există cadru normativ care descrie responsabilitățile și procesul de elaborare a politicilor în autoritățile administrative centrale, o provocare rămâne a fi respectarea acestora, atât la nivelul Cancelariei de Stat, cât și la nivelul ministerelor, pentru a respecta structura documentelor și procedurile existente în politici publice și propuneri legislative de o calitate înaltă. Astfel, nu este asigurată o revizuire/validare a conținutului politicilor la nivelul Centrului Guvernului, iar sistemul național de planificare strategică nu este pe deplin dezvoltat. Nu există metodologii detaliate privind structura, conținutul și alte cerințe privind documentele de planificare, cu excepția metodologiei privind elaborarea CBTM. Regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici se referă doar la categoriile documentelor de politici (concepții, strategie, program și plan de acțiuni) și listează elementele obligatorii ale diferitor documente de politici (obiective, termene limită, responsabili, indicatori de performanță, cos-



turi estimate și proceduri de raportare și monitorizare) [2]. Nu există cerințe detaliate obligatorii privind planificarea anuală, astfel documentele au diferite structuri, detalieri ale acțiunilor și perioade timp. Generalizând problemele existente din perspectiva beneficiarilor serviciilor publice, se evidențiază următoarele probleme: informația incompletă plasată pe paginile web ale instituțiilor publice; abordarea instituțională îngustă și izolarea instituțiilor publice în prestarea serviciilor publice. Sistemul de management al finanțelor publice este parte integrantă a conceptului de bună guvernare a întregii administrații publice, prin urmare efectele realizării sau ne-realizării a acțiunilor de reformare a acestui sistem au un impact asupra tuturor componentelor de reformă a administrației publice, precum și viceversa. Problemele înregistrate în realizarea strategiei de reformă a managementului finanțelor publice sunt specifice nu doar Ministerului Finanțelor, ci întregului sistem al administrației publice. Reieșind din complexitatea sistemului, realizarea acțiunilor doar de către minister nu garantează soluționarea tuturor problemelor înregistrate la acest capitol. Prin urmare, abordarea acestei strategii privind sistemul de management al finanțelor publice va fi una de ansamblu și va viza întreaga administrație publică. În procesul de utilizare a resurselor publice, Guvernul trebuie să decidă care sunt prioritățile, prin intermediul unui ciclu bugetar regulat de planificare, aprobare și implementare. Maximizarea eficacității și eficienței cheltuielilor publice rezidă de fapt în asigurarea unei valori maxime în urma acestor decizii de cheltuieli, aplicarea procedurilor de control și evitarea pierderilor, erorilor, fraudei și corupției. În pofida progreselor înregistrate, Direcția responsabilă din cadrul Cancelariei de Stat urmează să-și fortifice capacitățile din cauza majorării semnificative a volumului de muncă în domeniul managementului resurselor umane necesar a fi implementat, inclusiv prin prisma procesului de descentralizare. Sistemul de salarizare a funcționarilor publici este stabilit de legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, însă aceasta nu funcționează bine în practică, așa cum unele elemente de remunerare nu au fost puse în aplicare. Elementele variabile de salarizare constituie 30%, lăsând mult loc pentru deciziile manageriale. În termeni reali, nivelurile salariilor pentru majoritatea funcționarilor publice, în special debutanți, sunt foarte mici.

*Soluții pentru rezolvarea acestor probleme:*

- Crearea unui sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unităților administrativ-teritoriale.

- Consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice.

- Consolidarea poziției Cancelariei de Stat ca principala instituție a "Centrului 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 și competent.

- Procesul de planificare a politicilor, în special a celor relevante procesului de integrare europeană, este armonizat cu cadrul bugetar pe termen mediu, fiind aliniat la procesul bugetar și la resursele disponibile ale Guvernului, iar Deciziile Guvernului sunt transparente, conforme cerințelor legale, coerente și accesibile publicului.

Formularea politicilor în baza evidențelor, respectând cadrul legal și într-o manieră inclusivă conduce la atingerea obiectivelor setate. De asemenea, asigurarea unei abordări coordonate și unificate față de modernizarea serviciilor publice. Să nu trecem cu vederea creșterea calității și accesibilității serviciilor publice prin reingineria proceselor operaționale și digitizare, precum și prin crearea centrelor universale de prestare a serviciilor publice [3]. S-a făcut referire și la Bugetul Public Național care este formulat în conformitate cu cadrul legal național, cu limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen mediu și procedurile prescrise sunt pe deplin respectate [4]. Cadrul operațional pentru managementul și controlul financiar definește responsabilitățile și imputernicirile, iar aplicarea acestuia de organizațiile bugetare este consistentă cu legislația ce reglementează managementul finanțelor publice și administrația publică în general. Fiecare organizație publică implementează managementul financiar, controlul și auditul intern în corespundere cu documentele de politici generale vizând auditul intern, în funcție de necesitățile organizației [5]. Coordonarea eficientă a implementării componentelor de reformă a administrației publice este un element - cheie al Strategiei. Coordonarea suficientă din partea Prim-ministrului și a Cancelariei de Stat este o premisă fundamentală pentru un complex de reforme care vor avea un impact semnificativ asupra aranjamentelor interne și modalității de

lucru cu toate autoritățile la nivel central și local. În scopul coordonării, monitorizării și evaluării Strategiei la nivel înalt, va fi utilizată platforma deja existentă – Consiliul național pentru reforma administrației publice, condus de Prim-ministru, dar vor fi făcute și aranjamente specifice în cadrul serviciului public

Evaluarea intermediară a prezentei Strategii a fost realizată la finele anului 2018, iar evaluarea ex-post va fi efectuată după anul 2020. Metodologia evaluării va fi elaborată conform actelor normative în vigoare. În concluzie, putem menționa faptul că mecanismele analizate mai sus sunt un aport important pentru dezvoltarea administrației publice în pofida faptului că Republica Moldova mai are rezerve în aceasta direcție, începutul mereu e unul plin de speranțe.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere în Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.
2. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr. 209 din 24.12.2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 370-376 din 31.12.2015.
3. Centrul de Guvernare Electronică. Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-transformării guvernării în Republica Moldova. Chișinău, 2015.
4. Dragos Jaliu. Planificare Strategica in Adminsitratia Publica. Bucuresti: Editura Economica, 2013, 180 p.
5. Profiroiu Alina. Bazele Administratiei Publice. Bucuresti: Editura Economica, 2010, 424 p.

## SESIUNEA PLENARĂ

### SÎMBOTEANU Aurel

Tinerii cercetători valorifică tainele științei administrației .....5

### PALHOVICI Liliana

Rolul autorităților publice în asigurarea durabilității financiare a organizațiilor societății civile în Republica Moldova .....7

### DONE Cătălin-Gabriel

Întărirea capacității administrative în Republica Moldova - dezvoltarea sistemului de autonomie locală .....14

### ЕЛЬЧИЕВА Оксана

Создание системы специализированных услуг для лиц пострадавших от домашнего насилия: опыт Украины .....18

### АЛИМГАФАРОВА Алина

Повышение престижа и социальной привлекательности государственной гражданской службы в российском обществе .....22

## Atelierul nr. I INSTITUȚII ȘI MECANISME ÎN REFORMAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### ȚEPORDEI Aurelia

Considerațiuni generale privind managementul calității serviciilor de dezvoltare profesională .....25

### RADU Carmen, ELEFTERIU Eduard

Soluții alternative în dezvoltarea calității profesionale a funcționarilor publici .....29

### VARZARI Ana

Managementul performanței în serviciul public lituanian și practica evaluării performanțelor funcționarilor publici .....33

### BONDOR Voichița Ioana

Studiu privind impactul implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020 la nivelul administrației publice centrale din România .....37

### ТАЛМАЧ Анатолий

Функционирование органов публичного управления в Республике Молдова: проблемы легитимности, профессионализма и представительности .....42

### ЗЕЙТУЛАЕВА Эльвира

Международный аспект в многоуровневом механизме защиты прав внутренне перемещенных лиц .....46

### MANCIU Liana Alina, MANCIU Ana Maria

Principiile și mecanismele de menținere a păcii și stabilității în cadrul relațiilor internaționale.....49

**CRISTEA Gabriela**

Cooperarea juridică internațională în materie penală .....56

**МУСТАФАЕВА Эльзара**

Этническое развитие и этносистемы как объект публичной политики и публичного управления .....60

**IURCO Olga**

Definirea și instituționalizarea diasporei .....64

**ЯРУЛИНА Наталья**

Система электронного документооборота «Аскод» как составляющая информационно-коммуникативной деятельности органа публичной власти .....69

**MARTÎNOV Andrei**

Considerații privind asigurarea transparenței decizionale .....73

**ГОТИШАН Николай**

Факторы повышения качества до университетских образовательных услуг в Республике Молдова .....76

**ANDRIEVSKI Ludmila**

Aspecte istoriografice privind consolidarea administrației publice prin implementarea sistemului de management al calității .....81

**BOGHIAN Vasile**

Evoluția conceptelor de funcționar public și funcție publică ca sistem evoluat în cadrul administrației publice din România .....85

**ZAMȘA Alexandra**

Considerații privind evoluția cadrului legal în domeniul funcției publice și funcționarului public în Republica Moldova .....91

**BEDROS Andrei**

Aspecte corelative ale interesului public și descentralizării ca proces în condițiile Republicii Moldova .....95

**CASTRAȘAN Tatiana**

Distribuirea competențelor între autoritățile administrației publice - condiție obligatorie a descentralizării .....98

**DRAGANCEA Larisa**

Cadrul conceptual al dezvoltării durabile .....103

**ТЕТЕРИН Константин**

Опыт организации публичной службы в странах Европейского Союза .....107

**ЛЫСЮК Ирина**

Партнёрство 4Р: опыт стран Европы для Украины в фокусе европейской интеграции .....112

**RAHMAN Kaizer**

Britain's exit from EU: potential challenges on public administration .....115

## Atelierul nr. II

### PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

**МАЕВ Андрей**

Исторические основы становления местного самоуправления в Украине .....118

**МИННИГУЛОВА Динара, ЗАРИПОВА Ангелина**

Нормативно-закрепленная модель организации местного самоуправления в Российской Федерации .....123

**CHIRIAC Diana**

Reglementări metodologice și normative ale deciziei administrative .....128

**НЕГУЛЯЕВА Ирина**

Роль и функции местного самоуправления для обеспечения государственного регулирования вынужденной внутренней миграции .....130

**BOGOS Tatiana**

Repere istoriografice de investigare a relației interese publice-proces decizional din perspectiva modernizării administrației publice locale .....134

**ЧАЙКА Анжелика**

Сотрудничество территориальных общин как инструмент представительства и реализации интересов периферийных территорий в объединенных территориальных общинах: опыт Франции для Украины .....138

**POPOVICI Ion**

Afirmarea principiului autonomiei locale în țările Europei Centrale și de Est .....142

**FOTESCU Vasile**

Practici ale țărilor europene privind relațiile dintre autoritățile administrației publice centrale și locale .....145

**LUPAȘCU Mihail**

Dezvoltarea durabilă a teritoriilor și așezărilor umane: aspecte istoriografice .....151

**ȘTEFĂNIȚĂ Anastasia**

Complexitatea cadrului legal privind autonomia locală în Republica Moldova .....155

**БЫКОВСКАЯ Ольга**

Цифровые трансформации: новые вызовы для местного самоуправления.....161

**BRADU Sorin**

Asigurarea serviciilor publice de calitate - o misiune a administrației publice .....165

**PRUTEAN Viorica**

Incluziunea în societate a copiilor cu dizabilități din Republica Moldova .....168

**ȘTEFANIUC Veronica**

Dezvoltarea comunitară prin prisma proiectelor sociale și de infrastructură în satul Varnița, raionul Anenii Noi .....171



**AMBROCI Victor**

Atragerea investitorilor - instrument de dezvoltare a autorităților publice locale  
din Republica Moldova .....176

## **Atelierul nr. III**

### **DIMENSIUNI SOCIO-ECONOMICE ȘI DE DREPT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ**

**ДАВЫДОВА Ирина**

Электронное судопроизводство как инновационная составляющая  
взаимодействия органов власти с местными судами .....181

**COSTIUC Ana**

Independența judecătorilor - un imperativ pentru sistemul judiciar al  
Republicii Moldova .....186

**AROȘOAE Mihaela Otilia**

Tutela administrativă exercitată de prefect și asigurarea calității actelor  
administrative în România .....189

**BARBUȚA Nicolae**

Unele reflecții privind practica europeană în domeniul protecției sociale a cetățenilor .....193

**SACARA Ana**

Mecanisme de asigurare a dreptului la asistența socială .....197

**MARKOVA Natalia, VODĂ Mihail**

Reglementarea bilaterală în materie de readmisie .....200

**ДАВЛЕТБАЕВ А. А, МИННИГУЛОВА Д. Б**

Налоговая оптимизация с помощью „самозанятых” граждан .....204

**OLARAȘU Nicolai**

Creditul pentru consumatori - o alegație pentru autoritățile abilitate cu  
dreptul de protecție a consumatorilor .....208

**VEȘCA Aliona**

Istoriografia valorificării potențialului turistic .....212

**PASCAL Mihaela**

Evaluarea impactului asupra mediului: provocări și oportunități .....216

**PĂDURARU Olga**

Lărgirea accesului direct la jurisdicția constituțională pentru protecția  
drepturilor și libertăților fundamentale stipulată în Constituția  
Republicii Moldova .....219

**CHERDIVARĂ Radu**

Votul electronic - transpunerea celor mai bune practici în sistemul electoral  
din Republica Moldova .....226

**ȚĂRNĂ Alexandru**

Rolul administrației publice în instituirea unor mecanisme de protecție juridică a vieții private și a datelor cu caracter personal în spațiul internet .....231

**GRAUR Gheorghe**

Procedura de evaluare a obiectelor de proprietate intelectuală .....237

**BANUH Eugeniu**

Componentele controlului financiar public intern .....243

**GORIUC Teodorina**

Competențele Uniunii Europene în reglementarea relațiilor de muncă .....248

**GAMUREAC Alexandru**

Modalități de încunoștiințare a salariaților unității cu prevederile reglementărilor normativ-interne ale unității emise din partea angajatorului .....252

**CODREANU Valeria**

Reflecții privind implementarea unor mecanisme eficiente în dezvoltarea administrației publice .....261

**Secția activitate editorială**

**Sergiu VLADÎCA** - șef secție

**Ion AXENTI** - specialist principal

**Ana-Laura PAȘNIC** - specialist principal

**Marina PASTUH** - inginer programator

**Indice poștal:** 76957

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

**Tel.:** (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

**E-mail:** aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

Tiraj: **ex.** Hârtie offset

Preț contractual